

Projeto de Iniciação Científica  
PIBIC - CNPq

*Relatório Final:*

**A QUESTÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA  
CIDADE DE SÃO PAULO  
(1988 – 1998)**

*De acordo  
Mariana  
01/07/00*

Aluno: Fernanda Martinez de Oliveira  
Professor orientador: Tânia Margarete Mezzomo Keinert

Projeto de Iniciação Científica

PIBIC - CNPq

**relatorio**

**final**

A questão da participação popular na  
administração pública na cidade de São Paulo  
(1988-1998)

Fernanda Martinez de Oliveira  
professor orientador: Tania M. M. Keinert

Relatório Final – Novembro de 2000:

- I- Introdução
- II- A participação popular na cidade de São Paulo  
(1988-1998)
- III- Participação política, cidadania e democracia
- IV- Conclusões
- V- Anexos
- VI- Bibliografia

I- Introdução<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Baseada em: PMSP, “O Poder em São Paulo: História da Administração Pública da Cidade”. São Paulo. Editora Cortez, 1992.

O ano era 1954. Manuel da Nóbrega, José de Anchieta e Manuel de Paiva, os padres. Posição geográfica privilegiada: divisor de águas do Tamanduateí e do Anhangabaú – local estratégico, com água abundante. De difícil acesso, desenvolveu-se rapidamente para prover sua subsistência. Virou Vila, estruturou-se política e administrativamente segundo os padrões do império colonial português e seus habitantes - os índios, jesuítas e alguns colonos - sempre receberam todos aqueles dispostos a construir um novo espaço. Aí chegaram os bandeirantes, a riqueza do ouro, os estudantes de Direito, a Independência da República, e assim, a capital do café assistiu ao desenvolvimento urbano. Em 1930, a centralização e a indicação de prefeitos. A “reação” paulista: Revolução Constitucionalista de 1932. Com o fim do Estado Novo, São Paulo, mais uma vez, era uma cidade diferente – indústrias, crescimento da periferia e novas necessidades. Já se tornara a maior metrópole brasileira, potência do Brasil que se constituía. As dificuldades cresciam, o problema com o transporte já se desenhava, os operários e os sindicatos se organizavam, as elites se fortaleciam, mas São Paulo sempre desenvolvia novas respostas. Em 1964, o Golpe: ausência de liberdade, centralização e tecnoburocracia. Os cinco milhões de habitantes em 1965 e a criação das Administrações Regionais. Migrações, problemas sociais e expansão econômica crescente. Com Maluf, de 1969 à 1971, perseguição aos opositoristas com a Comissão Municipal de Investigações, as festas e as grandes obras. Depois: José Carlos de Figueiredo Ferraz, Brasil Vita, Miguel Colassuono, Olavo Egydio Setúbal, Reynaldo Emídio de Barros, Antônio Salim Curiati, Francisco Altino Lima e Mário Covas.

Com eleições: Jânio da Silva Quadros, Luiza Erundina de Souza, Paulo Salim Maluf e Celso Roberto Pitta do Nascimento. Uma nova tentativa de resposta aos crescentes problemas da cidade foi eleita recentemente pela população paulistana: o modo petista de governar, na figura de Marta Suplicy, configura-se como uma alternativa que privilegia a participação do cidadão nas decisões públicas. Termina com este resultado esse breve histórico para iniciarmos algumas constatações observadas no período estudado.

II – A participação popular na administração pública cidade de São Paulo (1988-1998):

O objetivo desse trabalho era identificar as experiências de participação popular na gestão pública já desenvolvidas na cidade de São Paulo no período compreendido entre os anos de 1988 e 1998. Além de verificar em que medida os movimentos sociais estão buscando essa participação.

*Análise de material bibliográfico e entrevistas*

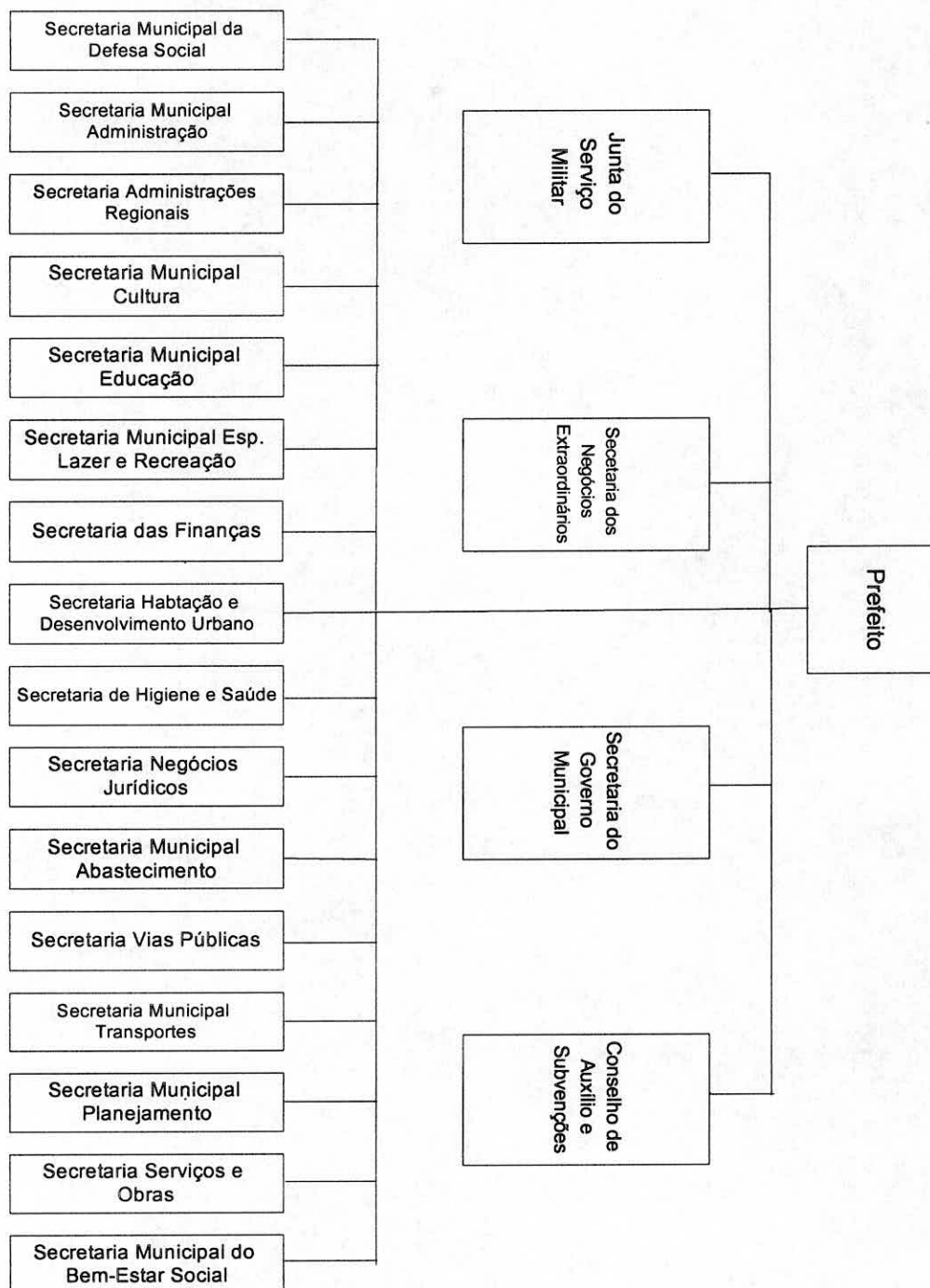
Em 1988 os cidadãos paulistanos elegeram uma nova proposta para a gerência municipal: com 29,84% dos votos foi eleita a candidata Luiza Erundina, do Partido dos Trabalhadores. A vitória da esquerda em São Paulo mostra, além da manifestação do desejo de mudança e do descontentamento com a condução política (que ainda não demonstrara mudanças significativas em relação ao regime militar), o comportamento pendular dos eleitores paulistanos no campo de vista político-ideológico (ora elegendo candidatos de direita, ora de esquerda).<sup>2</sup>

São Paulo encontrava-se organizada de forma centralizada – prefeito e secretarias – e dividida setorialmente, o que dificultava respostas rápidas e eficientes aos desafios impostos pelo seu tamanho e diversidade. A estrutura encontrada impedia ações articuladas, impedia que as diferenças (as várias “cidades”) existentes em São Paulo fossem consideradas na tomada de decisão, distanciava o cidadão da Administração Pública e prejudicava o trabalho do servidor público.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> AVRISTCHER, Harue Ohara. Aspectos da descontinuidade administrativa no processo de democratização do Executivo Municipal – São Paulo, 1986-1992. São Paulo, EAESP-FGV, 1995.

<sup>3</sup> KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. Reforma Administrativa nos anos 90: o caso da Prefeitura Municipal de São Paulo. Revista de Administração de Empresas Jul. /Ago. 1993.



Organograma da Prefeitura Municipal de São Paulo em janeiro de 1989.

FONTE: PMSP, "O Poder em São Paulo: História da Administração Pública da Cidade". São Paulo. Editora Cortez, 1992.

Uma das propostas da prefeita eleita era “realizar um governo transparente e democrático, com efetiva participação popular”. Assim, em 1989 configuraram-se algumas das principais diretrizes gerais para o governo:

- “Exercer o governo municipal com transparência e participação popular, colocando o governo municipal a serviço das lutas por liberdade e democracia”,
- “Democratizar o aparelho administrativo através da criação de mecanismos de participação e controle popular e da descentralização administrativa” e
- “Estimular e fortalecer a organização da população”.

No entanto, apenas em 1990 o governo começou a mostrar suas características próprias. Nesse ano, a participação popular começou a configurar-se através de discussões, realizadas em reuniões públicas, da proposta de orçamento municipal.

Mas a complexidade da burocracia então vigente dificultava a democratização da prefeitura. Era preciso renovar a centralizada administração municipal, que não mais respondia às demandas da cidade. Em 1991 foi encaminhada à Câmara Municipal a proposta de Reforma Administrativa – que também, dentro de certos limites, foi discutida com a população. A proposta de reforma tinha como contornos básicos a democratização do poder, a valorização do servidor público e a modernização da estrutura organizacional.<sup>4</sup> O pressuposto da democratização do poder, através da

---

<sup>4</sup> KEINERT, Tânia M. M. op. cit.

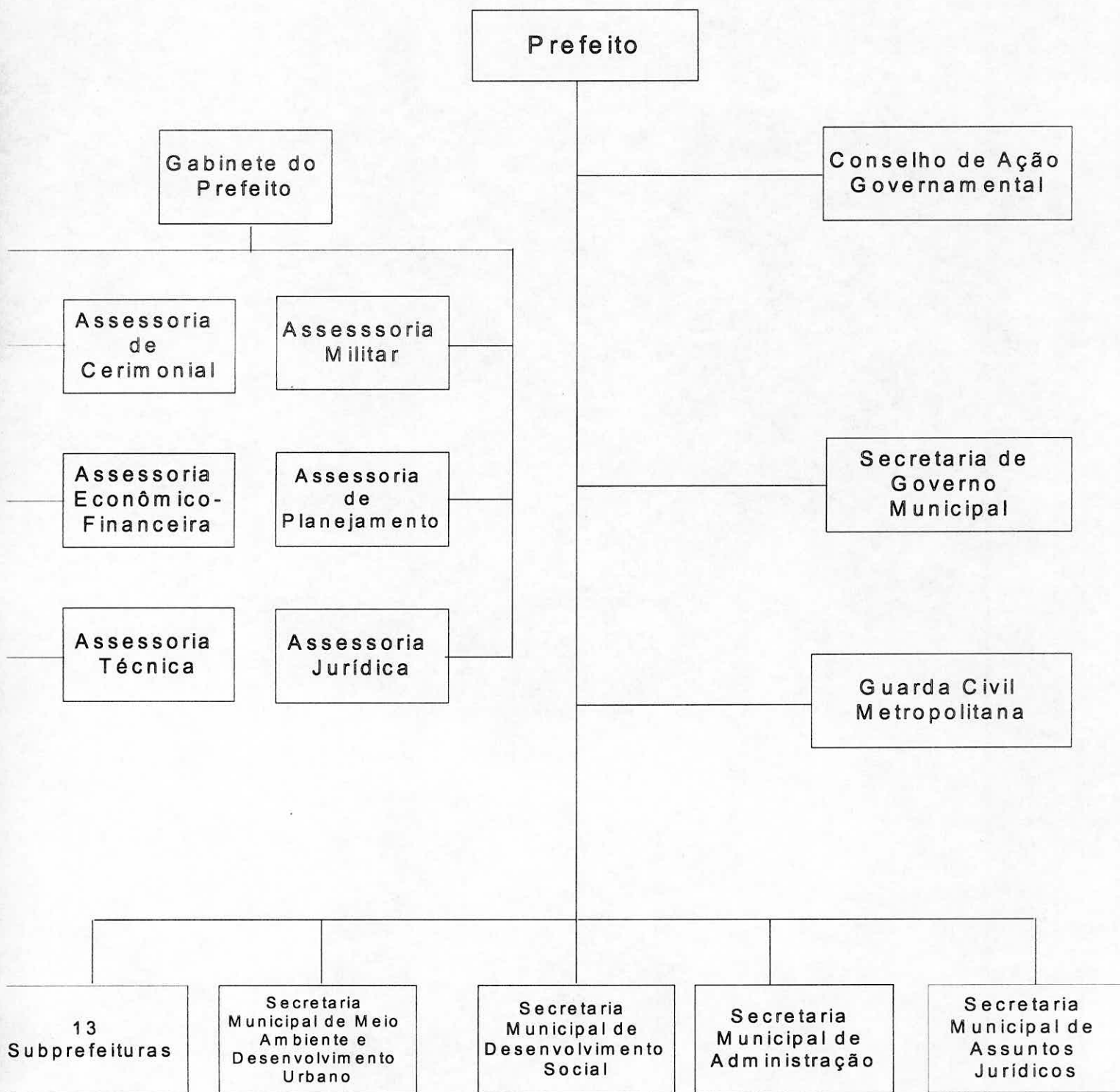


descentralização, configurava-se através da proposta de criação das subprefeituras.

“As subprefeituras foram concebidas como unidades administrativas com capacidade de decisão e autonomia financeira, com o objetivo de aproximar a administração local dos cidadãos, integrar a ação territorial em sua região, criando, ao mesmo tempo, espaços de participação”.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> KEINERT, Tânia M. M. op. cit.



Organograma proposto pelo projeto de Lei da  
Reforma Administrativa

Fonte: PMSP, "O Poder em São Paulo: História da Administração Pública da Cidade". São Paulo. Editora Cortez, 1992.

A participação ocorreria nos Conselhos da Ação governamental (“espécie de Mini-Câmara de Vereadores”<sup>6</sup>). Composta pelo prefeito, seu chefe de gabinete, secretários e subprefeitos, essa instância seria encarregada de definir as grandes prioridades, controlar os planos de governo e a política de investimentos e gastos.

A proposta de criação de um Sistema de Informações Municipais, que concentraria nas subprefeituras as informações de interesse coletivo, contribuiria para a democratização da informação, ferramenta fundamental para que o controle social seja efetivo.

Assim, a proposta de reforma administrativa do governo de Luiza Erundina, sob o prisma da democratização da gestão, coloca-se como um avanço em relação ao esquema tradicional da administração pública paulista. O aspecto organizacional, com a fragmentação do poder através da criação de instâncias microrregionais, e o social, com a criação de espaços para a participação na gestão e através da democratização de informação, são contemplados.

As entrevistas propostas no projeto foram realizadas com parte dos vereadores da Câmara Municipal de São Paulo e com líderes de alguns movimentos populares da cidade. Segundo as respostas obtidas entre os vereadores quando questionados sobre os pontos considerados importantes acerca da participação popular na administração da cidade de São Paulo, em relação a gestão Erundina, ocorreu uma experiência bem sucedida de participação através de reuniões, plenárias populares, audiências públicas segundo o vereador Arselino Tatto, do PT; a criação de diversos Conselhos Municipais e a realização de mutirões, de acordo com Rubens Calvo,

---

<sup>6</sup> KEINERT, Tânia M. M. op. cit.

do PSB; além da atenção dada as comunidades de base, evidenciada por Dalton Silvano, do PSDB. Já segundo Pierre de Freitas, do mesmo partido, o que ocorreu foi uma “tentativa, parcialmente, frustrada (...) de fomentar a participação comunitária, por intermédio dos organismos de representação associativa de caráter regional, na composição do orçamento municipal”.

A entrevista com o vereador Adriano Diogo, também do PT, foi importante para elucidar pontos importantes, sob o prisma jurídico, em relação a questão. Em suas palavras, a Constituição Federal de 1988 criou vários mecanismos de participação popular, entre eles o plebiscito e a iniciativa popular. Os capítulos da Saúde e da Previdência Social, disciplinam a participação popular na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS). As leis ordinárias que disciplinam o princípio constitucional criaram o Conselho de Saúde, composto por representantes da sociedade civil, das prestadoras de serviço na área da saúde e das instituições governamentais. Para ele, a importância da democracia participativa reside no fato que esta configura-se como a forma mais eficaz para atender os interesses de toda a coletividade. A capacidade do executivo em conviver com os conselhos, obedecendo, portanto, a lei, também é fundamental. Ressaltou também a necessidade de uma gestão descentralizada na cidade de São Paulo, atendida com a criação das subprefeituras, junto as quais funcionariam os Conselhos de Representantes, compostos por moradores de cada região da cidade e representantes do poder público, com a função de definir as prioridades nos investimentos a serem realizados pela administração municipal.

Na entrevista com Marcia Mulin, assessora do vereador do Carlos Neder, do PT, também foi ressaltada a importância da Constituição Federal de 1988, que garantiu a ampliação dos espaços institucionais de participação, seja no executivo, seja no legislativo: os conselhos nas diversas áreas sociais (habitação, transporte, educação, saúde, etc). Ela identifica grandes avanços nessa área na gestão Erundina, como a criação de diversos conselhos, por exemplo, o conselho municipal de saúde, os conselhos nas administrações regionais de saúde e os conselhos nos distritos de saúde, além da estimulação da sociedade para a ocupação desses espaços. Já em relação aos governos de Maluf e Pitta, identifica transgressões na lei (fechamento desses canais), na medida que, nesse período, não houve estímulos a formação e a ampliação da atuação dos conselhos ainda existentes. Em relação ao último mandato estudado, cita o não reconhecimento dos conselhos nas administrações regionais e nos distritos de saúde, além da atuação do conselho municipal de saúde como foco de resistência dentro da secretaria. Ressaltou, ainda, a importância do Ministério Público como instituição que pode ser acionada pela sociedade civil organizada, na luta pela participação nas decisões.

Na entrevista com Gilberto Santos da Silva, coordenador da Comunidade Missionária entre os Sofredores da Rua - uma das obras do convento São Francisco da Província Franciscana da Imaculada Conceição do Brasil, que trabalha com moradores de rua, de cortiços, pensões e ocupações, dentre outros, em São Paulo - o último ano do governo de Jânio Quadros foi retomado, lembrado pela violência com que os movimentos populares eram tratados, fato de receber os

movimentos populares, promover reuniões, conversar, discutir as demandas da população. Em relação ao governo petista, este citou como problemas a falta de recursos, além da oposição dentro da Câmara de Vereadores. O grande avanço dos mutirões também foi lembrado por Gilberto. Já as administrações seguintes, segundo ele, não recebiam os movimentos, não negociavam. A entrevista foi finalizada com a seguinte frase: “Não adianta ir contra o povo, o povo vai fazer”, numa referência ao direito de manifestação e aos atos promovidos pelos movimentos populares nos últimos anos.

Segundo Luiz Gonzaga da Silva, o Gege - membro da direção nacional da Central de Movimentos Populares (CMP) e coordenador dos Movimentos de Moradia do Centro (MMC) - houve uma participação muito pequena na gestão do PT. Na sua concepção, participação popular configura-se como a discussão com o povo de todas aquelas decisões que dizem respeito a este. Sendo assim, para ele, a falta de experiência do partido dificultou essa inversão de papéis, ou seja, havia uma disposição do partido para isso, mas as decisões acabaram sendo tomadas “de cima para baixo”. Gege também fez uma diferenciação entre um mandato popular (que toma as decisões para o povo, governa para este) e uma decisão popular (“significa que o povo se reuniu, decidiu e o mandato implementou”). Para ele, quando houver organização popular de fato, a situação vai mudar, pois as decisões serão populares. Não destacou pontos importantes por que não acredita que houve participação popular efetiva na gestão pública em todo o período estudado. Quando perguntado sobre como a sucessão de propostas antagônicas de gestão impactaram na participação dos movimentos populares na

gestão pública, como, por exemplo, nos conselhos municipais, o entrevistado utilizou para ilustrar a questão da habitação: enquanto na gestão Erundina estimulava-se a realização dos mutirões e a autogestão (mostrando que a participação estava implícita no programa de governo), Maluf e Pitta realizaram mandatos pouco democráticos, centralizados, como exemplifica o Projeto Cingapura, feito segundo interesses de empreiteiras, e não dos futuros moradores. Para ele, esses últimos afastavam a participação popular, tiravam todos os estímulos possíveis para o povo lutar. Além disso, Gege comentou sobre o projeto de lei de iniciativa popular (anexo) encaminhado a Câmara, referente a implantação do Orçamento Participativo na cidade, o qual mostra que a população organizada está buscando a institucionalização da participação.

Depois de 1992 não há como falar em uma gestão participativa na cidade de São Paulo. Nas gestões que se seguiram houve um retrocesso em relação a essa questão. Os espaços antes conquistados pela população foram retomados pelo poder público.

Para Gilberto, da Comunidade Missionária entre os Sofredores da Rua, a sucessão de propostas antagônicas de gestão impactaram na participação dos movimentos populares na gestão pública, na medida que estas representavam interesses políticos diferentes: por um lado um projeto que objetivava atender os trabalhadores, por outro, aquele que visava os empresários. Desse modo, a participação nem sempre se configurou como um elemento interessante no auxílio a administração da cidade.

Sobre a gestão de Paulo Maluf (1993-1996), o que temos a dizer é que as portas conquistadas na gestão anterior foram fechadas.

A leitura feita pelos vereadores entrevistados sobre esta administração também foi bastante diversa. Segundo o vereador Salim Curiati Junior, do PPB, esta se destacou pela execução de investimentos na área social, resultado da atuação da administração pública e da participação da população, através dos programas PAS, Singapura e Leve-Leite; além do programa de atendimento “Bairro a Bairro” e dos Núcleos de Atendimento à População (junto às Administrações Regionais), na opinião de Natalício Bezerra do PTB. Já para Tatto, este interrompeu a “descentralização que seria efetivada com a criação das subprefeituras” e promoveu, com o PAS, “uma desarticulação do processo de democratização da saúde”.

A administração atual, do prefeito Celso Pitta (1997-2000), não é senão a continuação de seu antecessor. Não houve ruptura com a corrupção e com a cegueira do governo municipal quanto às demandas da população. A completa confusão entre público e privado tornou a administração uma teia de corrupção. A situação permanece dessa maneira devido à manutenção da máquina administrativa malufista e a inexpressividade política do atual prefeito.

Sobre a atual administração, Bezerra destacou “o fortalecimento de estruturas de apoio social as camadas pobres e aos grupos minoritários da população”, enquanto Curiati afirmou que a participação popular ocorreu na luta contra a corrupção no ano passado (CPI da Máfia dos Fiscais).

Em visita realizada a União dos Movimentos de Moradia, diversos membros de movimentos de moradia de toda a cidade foram entrevistados, valendo destacar a conversa com Lucimara Rosário dos Santos, do Movimento Sem Terra Leste 1 e participante do Conselho



Municipal da Criança e do Adolescente. A entrevistada não ressaltou os pontos relativos ao tema no período considerado, mas deu uma importante contribuição no que tange a participação nos conselhos municipais. Segundo ela, ocorre um processo eleitoral para a eleição dos delegados da sociedade civil. Os delegados do governo são indicados pelas secretarias. Ressaltou o descaso da atual prefeitura, pois esse conselho não possui nem uma sede própria para se reunir, quanto mais o reconhecimento das suas discussões.

No que diz respeito à opinião dos vereadores entrevistados em relação ao tema da democracia participativa, diversas questões foram levantadas. A relevância do tema foi destacada pela maioria deles. Mohamad Mourad, do PL, colocou a questão da participação versus às dificuldades econômicas encontradas pela população paulistana (“O cidadão está mais preocupado em oferecer comida para a sua família do que em participar em questões políticas que podem definir o destino da sociedade”). Osvaldo Enéas (atualmente sem partido) afirmou sempre ter sido simpatizante dessa participação e que esta depende, tanto da iniciativa da sociedade civil, como da “honestidade de propósitos” do poder executivo. As propostas de Luiza Erundina (candidata à prefeitura nas próximas eleições pelo PSB), como a concretização das subprefeituras, foram ressaltadas por Calvo. Já Tatto colocou que essa questão passa pela superação da exclusão social presente na cidade, pela implantação do orçamento participativo, além da efetivação das subprefeituras e dos conselhos de representantes. Pontos como a necessidade de politização da sociedade, sua organização, além da frustração dessa com o poder executivo, legislativo e judiciário foram destacados por Silvano. Pierre

de Freitas atentou para os conselhos municipais, enquanto Bezerra colocou a importância do partido político (segundo ele o “único canal formal existe para a institucionalizar esse processo”), a cultura ainda presente na administração pública que repudia o controle social, dentre outros.

### III – Participação, democracia e cidadania

O material bibliográfico estudado e o conteúdo das entrevistas realizadas nos levou a reflexão sobre alguns conceitos.

#### *Participação política*

Em primeiro lugar, é preciso definir o que chamamos de participação. Segundo Bobbio, a expressão “participação política” pode ser geralmente usada para designar uma variada série de atividades: o voto, a militância em um partido político, a participação em manifestações, a discussão em acontecimentos políticos, a pressão exercida sobre um dirigente político, etc. No entanto, o termo refere-se a contextos ocidentais e acomoda diferentes interpretações. Segundo o autor, há pelo menos três formas ou níveis de participação. A primeira, forma mais marginal de participação, é a presença, por exemplo em reuniões, tratando-se de comportamentos passivos ou receptivos. Quando o indivíduo passa a desenvolver atividades (por exemplo, dentro de um partido político), passamos à ativação. Mas o termo *participação*, tomado em sentido estrito, *refere-se a situações onde o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política*. Essa contribuição apenas poderá ser dada de maneira direta em contextos políticos muito restritos, configurando-se de maneira indireta na maioria dos casos.

A pesquisa procurou identificar a criação de instrumentos organizativos, ou seja, formas de participação que levassem à institucionalização da participação política.

### *Cidadania*

O campo de debate em torno da cidadania entre os atores sociais coletivos precisa ser reconstruído. Todos se afirmam como defensores da cidadania, mas as referências ainda são confusas. No entanto, uma definição plena deveria passar pelo estado onde o cidadão estivesse em pleno gozo de sua autonomia, “um cidadão pleno, consciente e ativo dos seus direitos, dos direitos individuais e dos direitos coletivos.”<sup>7</sup> Mas tomando o cidadão como indivíduo, o pleno gozo da cidadania pode ser alcançado apenas mediado por instituições. Extrapolando, assim, a imagem liberal do cidadão que é depositário de todos os direitos, aquele reduzido ao contribuinte. Na sociedade brasileira, poucos encontram condições para viver essa plenitude de autonomia, o estado de cidadania. A cidadania se efetiva com um trabalho permanente de criação, recriação, invenção e de reinvenção de instituições onde se exerce a autonomia.

---

<sup>7</sup> Francisco de Oliveira em “O que é formação para a cidadania”, entrevista por Silvio Caccia Bava. Instituto Florestan Fernandez.

### *Democracia representativa x democracia direta*

A complexidade das sociedades contemporaneas torna materialmente impossivel a participacao de todos os cidadaos em todas as decisoes, a existencia do individuo rousseauniano, a resolucao do homem no cidadao. Bobbio<sup>8</sup> afirma que, democracia direta e representativa podem se integrar reciprocamente, conformando a democracia integral. Observando os institutos da democracia direta, a assembleia de cidadaos deliberantes sem intermediarios e o *referendum*, sendo este ultimo a unica forma de democracia direta com aplicabilidade possivel na maior parte dos estados de democracia avancada, pode-se dizer que, no momento do nascimento dos comites de bairro (nas sociedades modernas onde optamos pela divisao em zonas ou bairros), configura-se a democracia direta, mas tao logo providenciadas a legitimacao e a regulamentacao da participacao de base, o governo passa a ser representativo.

O autor tambem afirma a existencia de um *continuum* de formas intermediarias entre democracia representativa e democracia direta. Nao existe uma resposta direta para essa aparente contradicao.

Vamos aqui introduzir na discussao um importante canal de participacao, omitido da analise que pretender-ia-se fazer segundo o projeto inicial da pesquisa, mas que e fundamental para que se possa verificar os elementos efetivos de mudanca na participacao popular na administracao de Sao Paulo no periodo estudado. Os conselhos locais podem configurar-se como mecanismos efetivos de participacao, considerados como uma das formas intermediarias entre democracia

direta e representativa, as quais referimo-nos anteriormente. Apesar de uma análise mais aprofundada sobre os conselhos locais não estar entre os objetivos da pesquisa, a reflexão sobre os conceitos de participação, cidadania e democracia levou-nos a concluir que, mais necessário que realizar entrevistas com os vereadores, seria verificar como a participação se deu nos conselhos locais (observando principalmente a qualidade dessa participação), questão sobre a qual seria interessante nos aprofundarmos num futuro projeto de pesquisa.

---

<sup>8</sup> Bobbio, Norberto., 1986. O futuro da democracia. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra.

## V - Conclusões:

O presente trabalho procurou identificar como a participação popular se deu na gestão da cidade de São Paulo no período compreendido entre os anos 1988 e 1998. Participação popular entendida em sua forma institucional, ou seja, através de espaços legais criados para que os cidadãos possam decidir junto com o poder público a respeito de questões relacionadas com o interesse da população local. No entanto, as formas de participar são múltiplas, desde o voto direto até o direito de manifestação e greve. Entendendo participação nesse sentido mais amplo, pode-se afirmar que houve participação no período delimitado. Os movimentos populares nunca foram calados, mas tiveram maior ou menor espaço dentro das diferentes gestões que se sucederam. Entretanto, a presente pesquisa procurou verificar a institucionalização desse processo, como as gestões municipais de Erundina, Maluf e Pitta lidaram com essa questão.

Retomando a redemocratização do estado brasileiro, num contexto geral de pressões da sociedade civil, observamos o crescimento do potencial inovador da esfera local, a partir do início da década de 80, com a concretização do conceito da cidadania política, através das urnas, aumentam as demandas sociais pela descentralização administrativa, em contraposição ao padrão tradicional, conformado tradicionalmente e aprofundado no regime militar.

Observa-se que, a partir da ação de diferentes atores sociais e políticos inseridos na luta democrática e popular na última década,

produziu-se não só uma constatação do autoritarismo e do clientelismo vigentes, como também a afirmação de um ideário democrático de gestão pública.

Uma peculiaridade da democracia brasileira hoje é a participação popular na administração pública nos seus fóruns legítimos, por exemplos, nos conselhos municipais, estaduais e nacionais, como no caso da saúde, onde, de fato, esses conselhos hoje são fóruns de participação e, principalmente, de deliberação. A estrutura de participação é de 50% de usuários e 50% de administradores, funcionários públicos e prestadores, característica semelhante ao que ocorreu na Itália na década de 1970, aquilo que Bobbio colocou como “poder ascendente”<sup>9</sup>.

Na gestão Erundina, apesar da clara opção política pela democracia, pelo anti-clientelismo, pela inclusão e pela participação popular, além do projeto não aprovado de reforma administrativa, com a criação das subprefeituras, o qual operacionalizaria esse posicionamento, houve participação na gestão de forma efetiva através dos conselhos municipais, como no caso do Conselho Municipal de Saúde, fato verificado através das entrevistas. No entanto, a discussão de fatores como o grau de organização dos movimentos, disponibilidade para a participação, grau de condições de participação e questões como a importância de cursos para formação de conselheiros ainda era incipiente.

Já nas gestões que se sucederam (Maluf e Pitta), a opção política não estava centrada na participação da população, nem democratização das decisões, configurando-se, dessa forma, como



um retrocesso em relação a esse tema. O fechamento dos conselhos nas administrações regionais de saúde e os conselhos nos distritos de saúde, iniciado na gestão Maluf, configura-se como elemento efetivo de mudança na participação popular durante o período estudado. Já na gestão Pitta, é importante ressaltar o dado trazido pela entrevista com Lucimara, em relação ao descaso da atual prefeitura, em relação ao Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, na medida que este não possui nem uma sede própria para se reunir, quanto mais o reconhecimento das suas discussões

Olhando para a administração municipal de São Paulo nos últimos anos, observamos que a estrutura administrativa não acompanhou o crescimento da cidade, não estando, portanto, estruturada para responder aos seus crescentes problemas.

A menor unidade administrativa do poder executivo, o lugar que abriga as maiores possibilidades de interação entre os atores políticos – a prefeitura – ainda desenvolve muito timidamente a vocação que tem para combinar democracia direta à representativa, apesar da crescente demanda por descentralização e da existência de dispositivos legais, traduzidos em diversas Leis Orgânicas, em termos de canais institucionais de participação.

A estrutura atual do executivo paulistano favorece a concentração do poder político e a manutenção do caos para a reprodução da riqueza de alguns. Enquanto as distâncias entre as zonas da cidade aumentam, a violência continua sendo a única forma de comunicação entre essas partes. Constata-se que a democracia precisa ser revitalizada para dar conta dessa realidade perversa.

---

<sup>9</sup> Bobbio, N. Op. Cit.

Nesse sentido, a democracia participativa coloca-se como solução para alguns dos problemas da administração pública municipal de São Paulo, oferecendo instrumentos de inclusão, democratização das informações, transparência administrativa, divisão do poder, criação de massa crítica e multiplicação da cidadania. Os mecanismos existentes são os mais diversos, as possibilidades, inúmeras. Basta a vontade política. Sendo assim, as eleições municipais já finalizadas, configuraram-se como um momento importante para que os cidadãos paulistanos mostrassem que estão cientes e preparados para eleger uma proposta que privilegie essa opção política e administrativa. A proposta escolhida pela população paulistana nos remete a efetivação da divisão da cidade e do poder através das subprefeituras: resta-nos verificar se estas funcionarão como efetivos instrumentos de participação popular na administração pública, de forma que cidadania, participação e democracia possam ser recriadas na cidade.

## VII - Anexos:

- Questionários aplicados

Prezado(a) vereador(a) do município de São Paulo,

Esse questionário foi elaborado como instrumento para a pesquisa de iniciação científica (PIBIC-CNPq) "A questão da participação popular na administração pública na cidade de São Paulo (1988 – 1998)" e suas respostas serão utilizadas somente para fins acadêmicos. Neste sentido, peço a sua colaboração para que o mesmo seja respondido com toda clareza e sinceridade.

Desde já agradeço,

Fernanda Martinez de Oliveira  
estudante de administração pública (EAESP-FGV)

**Questões:**

1. Olhando para o período delimitado (1988-1998), destaque os pontos que considera importantes acerca da participação popular na administração da cidade de São Paulo.

2. Favor explicitar sua opinião a respeito da democracia participativa. Analisar os avanços e limites da gestão popular na esfera local.

Sugiro nessa colocação a discussão de alguns pontos, como por exemplo:

- a existência de participação fora do espaço institucional
- a institucionalização desse processo
- a implementação da gestão participativa numa cidade de grandes dimensões como São Paulo

Prezado(a) Sr. (a),

Esse questionário foi elaborado como instrumento para a pesquisa de iniciação científica (PIBIC-CNPq) "A questão da participação popular na administração pública na cidade de São Paulo (1988 – 1998)" e suas respostas serão utilizadas somente para fins acadêmicos. Neste sentido, peço a sua colaboração para que o mesmo seja respondido com toda clareza e sinceridade.

Desde já agradeço,

Fernanda Martinez de Oliveira  
estudante de administração pública (EAESP-FGV)

Questões:

1. Olhando para o período delimitado (1988-1998), destaque os pontos que considera importantes acerca da participação popular na administração da cidade de São Paulo.
2. Na sua opinião, como a sucessão de propostas antagônicas de gestão impactaram na participação dos movimentos populares na gestão pública, como, por exemplo, nos conselhos municipais?

## VIII – Bibliografia:

ABERS, Rebeca. Inventando a Democracia: Distribuição de Recursos Públicos Através da Participação Popular em Porto Alegre, RS. Tradução: Alberto Lourenço

AVRISTCHER, Harue Ohara. Aspectos da descontinuidade administrativa no processo de democratização do Executivo Municipal – São Paulo, 1986 – 1992. São Paulo, EAESP-FGV, 1995.

BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. Cidadania e Democracia. Lua Nova, São Paulo, n.33, 1994, p.5-16.

BOBBIO, Norberto., 1986. O futuro da democracia. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra.

BOBBIO, Norberto., 1986. Dicionario de Política. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1997). “Cidadania e res publica: a emergência dos direitos republicanos”. Revista Filosofia e Política - Vol.1

DURHAM, Eunice Ribeiro, 1984. “Movimentos Sociais: A Construção da Cidadania”, Novos Estudos Cebrap 10 (outubro)

FARAH, Marta Ferreira Santos(1997). "Governo Local e Novas Formas de Provisão e Gestão de Serviços Públicos no Brasil". Cadernos Gestão Pública e Cidadania. Vol.4

FARAH, Marta Ferreira Santos. Subprojeto "Novas formas de provisão e de gestão de serviços públicos". Relatório Final. In: DURAND, Maria Rita Loureiro (coord.). Gestão do setor público no Brasil contexto de reforma do Estado. Relatório Final. São Paulo, FGV/CNPQ, 1997.

FEDOZZI, Luciano Joel, 1996. Do patrimonialismo à Cidadania: Participação popular na Gestão Municipal: o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Tese de Mestrado, Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

JACOBI, Pedro, 1989. Movimentos Sociais e Políticas Públicas. São Paulo, Cortez.

KEINERT, Tânia M. M. (1999)- "Do Aparelho Estatal ao Público: Crise e Mudança de Paradigmas na Produção Técnico-Científica em Administração Pública no Brasil (1937-1997): Análise de Conteúdo dos Artigos Publicados na Revista do Serviço Público (1937-...) e Revista de Administração Pública (1967-...)".Tese de Doutorado em Administração /EAESP-FGV.

KEINERT, T. M. M. "A Reforma Administrativa nos Anos 90: O Caso da Prefeitura Municipal de São Paulo", RAE junho 1993, São Paulo.

PINHO, José Antônio Gomes e outros. "Gestão Pública em Busca de Cidadania: Experiências de Inovação em Salvador" – Cadernos Gestão Pública e Cidadania. Vol.5

PMSP, "O Poder em São Paulo: História da Administração Pública da Cidade". São Paulo. Editora Cortez, 1992.

ROZENBERG, Jacob Eduardo e outros. "Gestão Pública e Cidadania: Metodologias Participativas em Ação" – Cadernos Gestão Pública e Cidadania. Vol.7

Fontes:

Jornais: Folha de São Paulo, O Estado de São Paulo, Jornal da Tarde, etc.

Revista Caros Amigos

Internet: [www.institutoflorestan.org.br](http://www.institutoflorestan.org.br)

32 pags