

O Conselho Participativo Municipal da cidade de São Paulo: uma análise de participação territorial institucionalizada

Allan Greicon Macedo Lima¹

Resumo

Este artigo analisa o processo que levou à criação do Conselho Participativo Municipal (CPM) de São Paulo em 2013. O CPM é uma instituição cidadã reconhecida pelo poder público, constituída por representantes eleitos da sociedade civil e cuja função principal é o controle social das subprefeituras, atualmente denominadas prefeituras regionais — divisões administrativas da cidade de São Paulo. Para compreender a entrada do Conselho Participativo na agenda governamental, foi realizada uma análise documental de legislações, programas de governo, discursos e artigo de jornal, partindo de uma abordagem teórica de formação de agenda, principalmente nos termos de Kingdon (1984; 2006). Conclui-se que o CPM entrou na agenda governamental devido i) à janela de oportunidade aberta no processo eleitoral de 2012, em um contexto marcado historicamente por um Conselho de Representantes, já previsto na Lei Orgânica do Município de São Paulo desde 1990; e ii) à vitória de um candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), organização que historicamente possui a pauta de institucionalização de espaços participativos territoriais na cidade.

Palavras-chave: participação social; institucionalização; agenda política

El Consejo Participativo Municipal de la ciudad de São Paulo: un análisis de participación territorial institucionalizada

El presente artículo analiza el proceso que llevó a la creación del Consejo Participativo Municipal (CPM) de São Paulo en 2013. El CPM es una institución ciudadana reconocida por el poder público, constituida por representantes electos de la sociedad civil y cuya función principal es el control social de las *subprefeituras*, actualmente denominadas *prefeituras regionais* — divisiones administrativas de la ciudad de São Paulo. Para comprender la entrada del Consejo Participativo en la agenda del gobierno, se realizó un análisis documental de legislaciones, programas políticos, discursos y artículos de periódicos, desde un enfoque teórico de formación de agenda, principalmente en los términos de Kingdon (1984; 2006). Se concluye que el CPM entró en la agenda gubernamental debido a i) la “ventana de oportunidad” abierta en el proceso electoral de 2012, en un contexto marcado históricamente por un Consejo de Representantes, ya previsto en la Ley Orgánica del Municipio de São Paulo desde 1990; y ii) la victoria de un candidato del Partido de los Trabajadores (PT), organización que históricamente presenta la pauta de institucionalización de espacios participativos territoriales en la ciudad.

Palabras clave: participación social; institucionalización; agenda política

¹ Graduado em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo e Mestrando em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV EAESP). E-mail: allangreicon@gmail.com.

The city of São Paulo's Municipal Participatory Council: an analysis of institutionalized local participation

This article analyzes the process that led to the creation of the São Paulo Municipal Participatory Council (CPM) in 2013. The CPM is a citizen institution recognized by the municipal government, made up of elected representatives from civil society whose main function is the social control of the *subprefeituras*, currently known as *prefeituras regionais* — district administrative offices of the city of São Paulo. In order to understand how the Participatory Council was set in the government's agenda, we carried out a document analysis of legislation, political programs, speeches and newspaper articles, from an agenda-setting theoretical perspective, mainly in Kingdon's terms (1984; 2006). The paper's conclusion is that the CPM was raised to the government agenda due to i) the "window of opportunity" opened in the 2012 electoral process, in a context historically marked by the provision of a Representative Council since 1990, when the Municipal Organic Law (LOM) of São Paulo was promulgated; and ii) the victory of a candidate from the Workers' Party (PT), an organization that historically defends the institutionalization of local participatory spaces in the city.

Keywords: social participation; institutionalization; political agenda

1. Introdução

O debate sobre a participação popular na democracia representativa passa, na América Latina como um todo, pela análise do processo regional de democratização nas décadas de 1980 e 1990. Naquele momento, diversos países enfrentavam grandes transformações políticas, sociais e institucionais, decorrentes da emergência de governos democráticos e das pressões por maior eficiência estatal, participação e *accountability* (ABRUCIO; BONIVENTO; GRIN, 2017). No Brasil, percebemos o aumento das iniciativas de participação social a partir do fim dos anos 1970, quando a demanda pela inclusão da sociedade civil nas decisões governamentais ascende junto ao movimento nacional de redemocratização (AVRITZER, 2007; TATAGIBA, 2010). A bandeira participativa decorre do aprofundamento de problemas sociais e da crise do setor público no fim do governo militar, o que possibilitou questionar o papel centralizador das instituições estatais. Além disso, o ideário da democracia trazia consigo a vontade popular de participar e se mobilizar mais ativamente.

Na Constituição Federal de 1988, houve a institucionalização no Brasil não apenas de mecanismos de participação direta, por meio de plebiscitos, referendos e iniciativa popular, mas também a previsão de controle popular sobre as ações dos poderes Executivo, Legislativo e mesmo do Judiciário. Muitos destes mecanismos de fiscalização social são regulamentados após a promulgação da Carta Magna, levando a um processo de aprofundamento do caráter participativo no país, paralelo à criação de diversos dispositivos inovadores de participação em

políticas, dos quais são exemplos o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (TATAGIBA, 2010). Essa institucionalização de espaços participativos, após promulgada a Constituição, está relacionada à ascensão de governos de esquerda no país, que possuíam entre suas pautas uma gestão pública mais aberta à participação popular (FARIA, 2010; TATAGIBA, 2010). Neste sentido, autores como a Luciana Tatagiba se referem ao projeto político adotado pelos governos de esquerda no Brasil como democrático-participativo ou democrático-popular.

A discussão sobre conselhos e a participação no Brasil pode ser melhor compreendida, portanto, tendo em vista esse processo de democratização nacional. Além disso, a literatura realiza um debate maior sobre os limites da democracia representativa e como espaços participativos podem, supostamente, ajudar a preencher um *deficit* democrático (BRELÀZ; ALVES, 2011). Têm-se discutido de forma central as deficiências e limitações do modelo representativo, ou seja, como o povo pode governar, no sentido literal da palavra democracia, e ao mesmo tempo ser representado (CASTELLO; HOUTZAGER; LAVALLE, 2006). Desse debate surgem desde propostas que visam a aumentar a inclusão popular na democracia representativa até aquelas que preveem a transição para um novo modelo de democracia participativa. Neste artigo, analisamos o Conselho Participativo Municipal (CPM) de São Paulo como uma iniciativa que se inclui no debate entre representação e participação, sendo um espaço para ampliar a conexão entre sociedade civil e o governo.

A literatura apresentada procura auxiliar a compreensão do contexto em que surge o CPM, guiando a análise documental de diversas fontes durante o trabalho. Ao longo da revisão bibliográfica, chega-se à conclusão de que o melhor caminho para apresentar os resultados obtidos sobre o surgimento do Conselho Participativo seria fazer uma reconstrução histórica e política, observando questões específicas do cenário brasileiro e de São Paulo. Assim, considerando o campo teórico apresentado, decidimos iniciar este artigo com uma análise detida da gestão de Luiza Erundina em São Paulo (1989-1992), quando é promulgada a Lei Orgânica do Município (1990) que prevê a criação de um Conselho de Representantes semelhante ao CPM. Em seguida, analisamos como foram regulamentadas as subprefeituras² na cidade e como se deu a política de participação social na cidade até a eleição na gestão de Marta Suplicy (PT). Então, avaliamos como a centralização política e a participação popular se desenrolaram até 2012 na cidade, quando foi proposta a criação do CPM.

² As subprefeituras tiveram sua denominação alterada para prefeituras regionais em 2017, na gestão do prefeito João Doria (PSDB). Para fins explicativos, continuaremos chamando de subprefeituras as divisões administrativas de São Paulo até 2016.

Após percorrer a discussão política e histórica envolvendo o Conselho Participativo, faremos uma análise mais específica sobre o processo de entrada do Conselho na agenda do candidato eleito Fernando Haddad (PT), por meio principalmente da abordagem de Kingdon (2006) e da avaliação da “dependência da trajetória” (*path dependence*) existente na criação do Conselho Participativo. Por fim, avaliamos a criação e o desenho do Conselho Participativo em si, observando as características principais dessa instituição.

É válido ressaltar que, apesar da área de participação ter uma trajetória de estudos acadêmicos consolidada no Brasil, principalmente no que diz respeito aos conselhos gestores de políticas públicas e às iniciativas de orçamento participativo, pouco foi estudado sobre o Conselho Participativo Municipal. Isso se deve à sua criação recente e às especificidades de o Conselho ser territorial, ou seja, mais específico de grandes. Essa falta de literatura específica sobre o CPM e a influência de São Paulo na política nacional justificam o seu estudo, sobretudo em uma chave de análise de formação de agenda governamental.

2. Metodologia

A pesquisa realizada para este artigo foi de cunho qualitativo e o método de investigação do objeto foi interpretativo. A escolha do Conselho Participativo como objeto advém de um duplo interesse do pesquisador tanto nessa instituição quanto no processo de formação de agenda governamental. Assim, a análise do CPM foi realizada como um estudo de caso instrumental (STAKE, 1998), a fim de que o objeto seja estudado em profundidade, mas também com uma preocupação de possibilitar relações associativas e generalizações.

Propôs-se um estudo dos atores, instituições e processos envolvidos na criação do Conselho Participativo, partindo de uma análise histórica sobre o Conselho de Representantes e chegando à observação da entrada do CPM na agenda governamental, por meio de uma abordagem da formulação de agendas segundo os termos de Kingdon (2006). Para tal, foi realizada a análise documental de algumas fontes, principalmente: leis e decretos relacionados à participação social em São Paulo; documentos relacionados aos processos de judicialização do Conselho de Representantes, como uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), um *amicus curiae* e outros documentos jurídicos; o programa de governo de Gilberto Kassab (DEM) para a eleição de 2008 e dos principais candidatos à prefeitura em 2012: Fernando Haddad (PT), José Serra (PSDB) e Celso Russomano (PRB); eventuais discursos e artigos nos principais meios de comunicação que contribuíssem para a análise histórica e política do CPM.

Visando a delimitar as variáveis políticas relacionadas à criação do Conselho Participativo Municipal, além de definir hipóteses e ajustar as abordagens teóricas para o caso, foram realizadas seis entrevistas exploratórias: duas com conselheiros e conselheiras da sociedade civil, eleitos em 2013, para a região do Butantã; duas com atores próximos à Rede Nossa São Paulo, organização não governamental importante na criação do CPM; e duas com pessoas que trabalhavam na Prefeitura próximas às Secretarias responsáveis pela implementação do Conselho. Ademais, com relação à compreensão do funcionamento do CPM, o pesquisador participou de audiências públicas e acompanhou sete reuniões mensais realizadas pelo Conselho Participativo do Butantã em 2017.

3. A Lei Orgânica de São Paulo e a participação social

O Conselho Participativo Municipal de São Paulo, também conhecido como Conselho das Subprefeituras, foi regulamentado em 1 de agosto de 2013 pelo decreto do executivo nº 54.156. Contudo, muito antes disso, desde 1989, já se discutia em São Paulo a criação de um Conselho de Representantes, como explicaremos melhor a seguir. Entender o Conselho de Representantes é fundamental, pois ele possui relação intrínseca com o CPM. Como fica explícito no artigo segundo parágrafo terceiro³ do decreto de criação do Conselho Participativo, o mesmo deve ser extinto quando o Conselho de Representantes finalmente entrar em funcionamento.

O debate sobre a participação social em todos os níveis da federação já era intenso durante a escrita da Constituição Federal de 1988. A Carta Magna foi criada com um caráter popular e participativo, além de ter previsto uma forte descentralização de ações do poder público para o nível local, instituindo o poder municipal como parte da estrutura federativa, que deu origem à figura política singular do município brasileiro. Os municípios brasileiros possuem autonomia política e certa autonomia legislativa e orçamentária, além de desempenhar as funções do poder executivo no território interno a elas, o que costuma ser muito diferente em outras federações. As divergências ficam claras, por exemplo, em comparação aos Estados Unidos, em que há um complexo arranjo de autoridades (de saúde, educação etc.) e jurisdições em determinado território, não sendo delimitados pelo limite territorial das cidades como é o caso nos municípios brasileiros. Segundo Keinert (1993), praticamente tudo no cotidiano da cidade e de seus habitantes sofre ação direta ou indireta da prefeitura.

³ “§ 3º O Conselho Participativo Municipal tem caráter transitório e subsistirá até que o Conselho de Representantes de que tratam os artigos 54 e 55 da Lei Orgânica do Município possa validamente existir e estar em funcionamento.”

Diante da centralidade dos municípios na política e sua maior proximidade com a população, a Constituição prevê a criação de uma Lei Orgânica não só para as instâncias estaduais, mas também municipais, incluindo certo número de conselhos locais obrigatórios. A Lei Orgânica do Município (LOM) de São Paulo foi criada conforme o art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição⁴ e foi promulgada pela Assembleia Municipal Constituinte em 4 de abril de 1990, durante a gestão de Luiza Erundina (PT).

A Lei Orgânica já demonstra em seu preâmbulo uma clara preocupação com o “fortalecimento das instituições democráticas e os direitos da pessoa humana”. Ainda mais importante, o art. 2 prevê, como princípios e diretrizes de toda a Lei, “i) a prática democrática, ii) a soberania e a participação popular e a iii) a transparência e o controle popular na ação do governo”. Tais incisos demonstram quanto o debate político à época lida com a temática da participação e do controle popular junto à noção democrática, tendo espaço no discurso e na legislação estatal.

Além de seu caráter mais inspirador e diretivo, a Lei Orgânica previu a criação obrigatória de alguns conselhos gestores (ou setoriais) de políticas públicas: o Conselho Municipal de Assistência Social (art. 21), o Conselho Municipal de Educação (art. 200, § 2º) e o Conselho Municipal de Saúde (art. 218). Os conselhos gestores de políticas públicas são um dispositivo amplamente estudado no Brasil devido à sua presença em todo território nacional e a crença de seu potencial democrático durante as décadas de 1990 e 2000⁵.

O Conselho de Representantes também surge na Lei Orgânica e no contexto democrático dos conselhos setoriais, mas não advém de obrigação federal e seu funcionamento é singular. Suas funções básicas estão detalhadas nos artigos 54 e 55 da LOM e, em geral, refletem que o Conselho não funcionaria baseado em uma temática, mas sim sob uma base territorial, auxiliando na gestão e na fiscalização das subprefeituras.

As subprefeituras são instâncias locais que também foram previstas pela LOM e idealizadas como órgãos executores da administração local, auxiliando a prefeitura de uma cidade tão grande quanto São Paulo. Partindo da conexão normativa das atividades do Conselho de Representantes e das subprefeituras, ou seja, da proximidade entre a participação e a descentralização, percebe-se que um objetivo da Lei Orgânica era que essas pautas fossem articuladas conjuntamente.

⁴ Este artigo prevê a elaboração de uma constituição estadual até um ano após a promulgação da Constituição Federal e, após sua promulgação, um prazo de seis meses para que sejam formuladas e votadas Leis Orgânicas Municipais, respeitando as constituições estadual e federal.

⁵ Segundo o portal de transparência do governo federal, tais conselhos seriam importantes devido ao “seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas.”.

Contudo, tal articulação não é fácil. Os dispositivos presentes na LOM constituíam um avanço progressista rumo a uma pauta de profunda participação social na prefeitura, o que condizia com a retórica política do Partido dos Trabalhadores, com sua base eleitoral e também com a trajetória da prefeita eleita, Luiza Erundina. Contudo, a temática da descentralização levantava grande oposição dos vereadores, que temiam perder poder nas regiões da cidade (GRIN, 2011). Isso se tornava mais perigoso considerando a previsão de ações do Conselho de Representantes, que segundo o artigo 55 da LOM abrangeriam:

- I - participar, em nível local, do processo de Planejamento Municipal e em especial da elaboração das propostas de diretrizes orçamentárias e do orçamento municipal bem como do Plano Diretor e das respectivas revisões;
- II - participar, em nível local, da fiscalização da execução do orçamento e dos demais atos da administração municipal;
- III - encaminhar representações ao Executivo e à Câmara Municipal, a respeito de questões relacionadas com o interesse da população local. (LOM, 1990)

O governo de Luiza Erundina foi marcado por embates com a Câmara Municipal e dificuldade de articulação para aprovar e regulamentar legislação em seu mandato, o que impediu a implementação das subprefeituras e do Conselho de Representantes em sua gestão. Contudo, esse foi um momento seminal para a regulação posterior das subprefeituras e a criação do Conselho Participativo.

4. As subprefeituras e o Conselho de Representantes

As duas gestões seguintes à de Erundina na prefeitura foram a de Paulo Maluf (1992-1996) e Celso Pitta (1997-2000), marcadas pelo completo desinteresse na pauta da participação popular e por uma dinâmica política centralizadora, não havendo iniciativas em direção a regulamentar dispositivos de maior representatividade social. (GRIN, 2015, p. 48). A crise institucional que marcou o período final da gestão de Celso Pitta, com casos de corrupção relacionados ao prefeito e às Administrações Regionais (ARs) — denominação dada às subdivisões territoriais da cidade até então —, levou a um fortalecimento da ideia de subprefeituras. Essas passaram a ser vistas como uma solução para o surgimento de escândalos no âmbito regional, permitindo maior fiscalização dos representantes locais, o que teria gerado um terreno fértil para que as subprefeituras se tornassem bandeira na eleição de 2000 (idem, 2015). Nesse processo eleitoral, os três principais candidatos à prefeitura de São Paulo se demonstraram favoráveis à substituição das ARs existentes desde 1965 pelo modelo de subprefeituras: Geraldo Alckmin (PSDB), Luiza Erundina (PSB) e Marta Suplicy (PT).

Naquele momento, muitos sinais indicavam que as subprefeituras e o Conselho de Representantes seriam implementados na gestão petista; a volta das subprefeituras e da participação social como pauta importante durante as eleições, as próprias promessas de campanha de Marta Suplicy e o histórico do Partido dos Trabalhadores na cidade. Convém mencionar a externalidade positiva que a criação do Conselho de Representantes geraria à prefeita: ele facilitaria a fiscalização popular e ajudaria a gestão petista a pressionar os parlamentares a aprovarem medidas importantes, diminuindo o poder de barganha da Câmara.

Contudo, a reação da Câmara contra a volta do Conselho de Representantes ao jogo político foi forte. O grande debate à época girou em torno do dilema entre representação e participação democrática: os legisladores defendiam ser exclusivamente deles a representação dos cidadãos e que tal preceito seria ferido pelo Conselho. Diversas propostas de regulamentação foram levantadas pela sociedade civil e pela prefeitura entre 2001 e 2004, dando maior ou menor peso ao Conselho de Representantes, para que fossem discutidas na Câmara e se chegasse a alguma regulação.

A primeira proposta e que maior poder outorgava ao Conselho foi enviada à Câmara no início de 2001 pelo Instituto de Estudos Avançados (IEA) da Universidade de São Paulo, sendo base para o projeto de lei 01-0001/2001, da Mesa Diretora da Câmara. Essa proposta e diversas outras foram bloqueadas no Legislativo, até chegar-se a uma regulação negociada em 2004, que previa uma gama de dispositivos controversos, por exemplo a reserva de cotas para partidos políticos terem representantes no Conselho. Essa proposta originou a lei 13.881, que previa a criação do Conselho nas Subprefeituras e eleições para seus representantes em 2005 — eleições estas que nunca chegaram a ocorrer.

Isto se deve ao fato da gestão de Marta Suplicy ter primado pela governabilidade junto à Câmara. Tendo no horizonte a experiência de conflito entre a prefeitura e o Legislativo, na gestão anterior de Luiza Erundina, e o potencial conflituoso do Conselho de Representantes, Marta teria preterido a participação popular territorial em prol de apoio majoritário na Câmara de Vereadores (GRIN, 2012). A política de barganha existente entre Executivo e Legislativo nas Administrações Regionais também teria sido transplantada para a estrutura das subprefeituras, numa adaptação baseada na “dependência da trajetória” (*path dependence*) de ambas as políticas (idem, 2012). A “dependência da trajetória” e o primor pela governabilidade explicariam, assim, a criação de um espaço participativo pela metade, com a criação das subprefeituras, que descentralizaram administrativamente a prefeitura, mas sem o Conselho de Representantes, que teria feito a descentralização política. Nossa hipótese é que esse processo

conjunto de dependência e governabilidade também explicariam algumas das amarras e das fraquezas do Conselho Participativo Municipal, como tratado mais à frente.

5. Centralização territorial e esvaziamento participativo

Um resultado de todo o processo de barganha da gestão Marta e do retardo na criação do Conselho de Representantes foi que na gestão seguinte, de José Serra (2005-2006) e seu vice-prefeito Gilberto Kassab (2006-2008), há o impedimento da eleição e da implementação do Conselho. O procurador Rodrigo Pinho, assim que nomeado pelo prefeito José Serra no início de seu mandato, entra com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) contra os artigos 54 e 55 da LOM; a ação foi acolhida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, o que bloqueou o processo de eleição dos conselheiros (PIRAGINO, 2014).

Segundo a Ação Direta de Inconstitucionalidade, o Conselho não teria previsão constitucional, por um lado, e haveria vício de iniciativa na proposta por outro. Este vício significa, segundo o *amicus curiae* escrito por entidades em defesa das eleições, que a Câmara não poderia criar qualquer conselho, pois só o Executivo tem prerrogativa de criar cargos na administração pública (2005, p. 5).

A tese de que os conselheiros, representantes eleitos pela sociedade civil, sem remuneração ou regulamentação trabalhista com o estado, exerceriam um cargo ou função pública em sentido estrito foi questionada por diversas entidades e pelo *amicus curiae* em questão. Contudo, o caso não teve fim no Tribunal de Justiça de São Paulo. A Câmara Municipal de São Paulo decidiu, em 2007, recorrer à decisão junto ao Tribunal de Justiça em Brasília, que não entendendo ser de sua alçada o assunto, passou-o para o Superior Tribunal Federal (STF) em 2010. Nesse Tribunal, a matéria ficou a cargo do ministro Marco Aurélio Mello, que inicialmente negou o recurso, mas que em 2016 decidiu rever sua posição e reconsiderou a constitucionalidade do Conselhos de Representantes, levando o caso para apreciação pelo colegiado do órgão. Essa decisão ocorreu após as demandas de algumas entidades centrais na defesa da participação social em São Paulo, como a Rede Nossa São Paulo (antigo Movimento Nossa São Paulo) e a própria Câmara. A ADIN continua, ainda hoje, à espera de um julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, o que pode alterar a existência do Conselho Participativo e o cenário de participação social em São Paulo no futuro.

Além de suprimir a possibilidade da população participar de forma institucional e transversal dos assuntos locais, o Executivo também enfraqueceu as subprefeituras. O prefeito Gilberto Kassab intensificou a lógica de barganha das subprefeituras, por meio de nomeações de partidários políticos para a administração local, além de ter indicado diversos militares

especificamente em sua gestão (ESTADÃO, 2011)⁶. Isto à revelia de ter prometido em seu programa de governo, São Paulo no Rumo Certo (2008), “Aprofundar as políticas de descentralização da gestão, reforçando a capacidade de atuação das subprefeituras e a participação da sociedade civil organizada.” (p. 102).

Nesses oito anos, talvez a questão mais importante para o jogo político e que influenciará o desenho do Conselho Participativo na gestão Haddad, como veremos a seguir, foi a instauração de uma Frente Parlamentar Pró Conselho de Representantes, encabeçada pelo vereador Antonio Donato (PT) junto a diversas organizações sociais, principalmente à Rede Nossa São Paulo (PIRAGINO, 2014). Desta frente, que recebeu o apoio de praticamente metade da Câmara, surge uma nova proposta de Conselho de Representantes, que retira a participação privilegiada de partidos no órgão e será base para a criação do Conselho Participativo.

6. A entrada do Conselho Participativo na agenda governamental

Já durante a eleição de 2012, a coligação Para Mudar e Renovar São Paulo (2012), do candidato Fernando Haddad (PT), previa a criação de um “Conselho de Representantes da Sociedade Civil nas subprefeituras, como forma de fortalecimento da participação e do poder local” (p. 81), no âmbito de um Sistema Municipal de Participação Popular e Cidadã. Após ganhar a eleição, tal previsão também foi colocada em seu Plano de Metas (objetivo 20), em que Haddad se propõe a criar os Conselhos Participativos nas 32 subprefeituras da cidade. Essa informação tem especial relevância se considerarmos que seus dois principais adversários, José Serra⁷ (PSDB) e Celso Russomano (PRB)⁸ não citavam nenhum tipo de Conselho Participativo em seus programas.

Considerando todo o impasse histórico e político apresentado em torno do Conselho de Representantes e das subprefeituras em São Paulo, a proposta do então candidato Fernando Haddad de criar um Conselho Participativo Municipal em São Paulo e o cumprimento dessa promessa são de entendimento relevante. Esta seção analisa, à luz dos documentos e fatos encontrados, porque o Conselho teria entrado e permanecido na agenda do governo Haddad, segundo uma abordagem de definição de agenda política. Para fazer tal análise, a proposta é

⁶ Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,coroneis-ja-chefiam-16-das-31-subprefeituras-de-sp,664217>>. Acesso em 25 de julho de 2017.

⁷ Disponível em: <<http://netleland.net/suporte/Programa-de-Governo-Serra-Prefeito.pdf>>. Acesso em 25 de julho de 2017.

⁸ Disponível em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2012/1699/71072/250000029107/propostas>>. Acesso em 25 de julho de 2017.

avaliar o debate de formação de agenda principalmente sob a perspectiva de Kingdon, entendendo os processos pelos quais um determinado tema entra na agenda governamental e, então, como se decide quais as soluções ou alternativas viáveis a serem consideradas pelos tomadores de decisão (KINGDON, 2006). Essa divisão entre agenda e alternativas de políticas públicas, bem como o fato da obra do autor não tratar da formação de uma agenda estanque, mas também como funciona sua dinâmica ao longo do tempo, justificam a escolha teórica.

Segundo Kingdon (2006), a agenda “é a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente ligadas às autoridades” (p. 222). Na teoria proposta pelo autor, pode-se explicar a formação da agenda estatal por meio da análise de três variáveis principais: se o assunto ou tema em questão é visto como um problema; se a dinâmica política favorece ou não tratar do assunto; e quais os atores a favor ou contra determinada agenda (idem, 2006). A partir do estudo apresentado até aqui sobre a participação territorial em São Paulo, tenta-se classificar a entrada do CPM na agenda a partir dessas três óticas distintas.

O primeiro fator determinante para analisar a entrada da participação na agenda é o processo eleitoral de 2012, que constituiu uma janela de oportunidade (janela política) para definir a existência de um problema de participação social na cidade e, assim, oferecer o Conselho Participativo como uma solução. As eleições permitiram que os movimentos historicamente relacionados ao Conselho de Representantes trouxessem novamente ao debate a necessidade de criar um conselho transversal e territorial. Isso ocorre junto à mudança do discurso presente até então: o problema do Conselho de Representantes deixa de ser discutido como uma questão apenas jurídico — a ser resolvida pelo Supremo Tribunal Federal — e passa a integrar o debate sobre *deficit* democrático na cidade, que precisa ser alvo de nova política municipal.

Ocorre também, em menor escala, o uso da comparação internacional pelos movimentos, dizendo que em diversas democracias do mundo, e no próprio Brasil, era comum criar-se iniciativas que visem a aprofundar a democracia representativa e o Conselho seria parte disso. Este discurso foi incorporado inclusive no programa de governo de Haddad quando candidato, com a proposta de se criar um Sistema Municipal de Participação Popular e Cidadã no qual se insere o CPM. Segundo o programa: “Em várias partes do mundo, percebe-se renovado interesse e avanços na democracia participativa direta. As sociedades complexas do nosso tempo já demonstram os limites claros do sistema político representativo.” (2012, p. 80).

No âmbito da dinâmica política, a mudança de governo após as eleições também traz consigo a possibilidade de uma grande alteração nos rumos da agenda política, segundo as

preferências dos atores eleitos (KINGDON, 2006, p. 229). Neste sentido, entendemos que a eleição de Fernando Haddad, devido ao caráter ideológico do partido e sua base de apoio eleitoral na sociedade, explica a entrada do Conselho Participativo na agenda do petista já em sua candidatura. Em uma análise de conteúdo dos propostas de governo, por exemplo, percebemos, que no plano petista a palavra “conselho(s)” constava 31 vezes, enquanto na de Serra e Russomano aparecia duas. Como levanta Carvalho (2004), parece haver uma causalidade no quanto algumas prefeituras administradas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) promovem iniciativas de participação social, como o orçamento participativo (p. 228).

Além disso, como discute Cláudia Faria (2010), uma série de dispositivos e espaços de participação teriam sido institucionalizados durante a gestão do PT no âmbito Federal, com reflexos em diversas prefeituras governadas pelo partido. Uma ressalva da autora é que tais espaços não se transformaram em uma política de governo sustentada, como veremos no caso do Conselho Participativo de São Paulo. Segundo Tatagiba (2010), a institucionalização participativa após a Constituição de 1988 também está intrinsecamente relacionada à ascensão de governos de esquerda no país, notadamente o Partido dos Trabalhadores. Segundo estudo da pesquisadora (idem, 2008), as prefeituras do PT em São Paulo foram as que mais criaram espaços participativos até 2006:

Tabela 1. Criação dos espaços participativos em funcionamento no município de São Paulo (2006)

Período	Prefeito	Espaços	Porcentagem
Antes de 1988		4	11,4%
1989-1992	Luiza Erundina	8	22,9%
1993-1996	Paulo Maluf	3	8,6%
1997-2000	Celso Pitta	3	8,6%
2001-2004	Marta Suplicy	11	31,4%
2005-2006	José Serra	4	11,4%
2006	Gilberto Kassab	2	5,7%
Total		35	100%

Fonte: Tatagiba 2008, p. 231.

Além do processo eleitoral, da mudança de governo em São Paulo e de haver a gestão do Partido dos Trabalhadores, a entrada do Conselho na agenda política foi influenciada pela participação de atores visíveis (com grande peso social e midiático) e atores invisíveis (acadêmicos, burocratas, ONGs de menor porte). É importante separar a atuação destes atores

em dois processos: i) de entrada da participação na agenda governamental e ii) de desenho do CPM.

Observamos que, no processo de definição da agenda governamental, houve a atuação de atores visíveis importantes, principalmente: a Câmara de Deputados, os partidos da oposição e o Tribunal de Justiça, instituições que poderiam impedir as eleições como ocorreu no caso do Conselho de Representantes. De fato, os partidos de oposição PSDB e PPS entraram com mandado de segurança contra as eleições do CPM após haver mudanças de última hora nas condições para candidatura ao Conselho (GRANJEIA, 2013). Contudo, o mandado não foi julgado a tempo e as eleições foram realizadas no dia 08 de dezembro de 2013. Quanto aos atores invisíveis da sociedade civil presentes no processo, os principais observados foram a Rede Nossa São Paulo e as pessoas envolvidas na Frente Parlamentar Pró Conselho de Representantes, que atuaram para a criação de um conselho das subprefeituras antes, durante e após as eleições.

Para explicar a criação do Conselho, falta uma característica importante no debate do Conselho de Representantes na cidade: a integração entre descentralização e participação social. A gestão de Haddad consegue criar o Conselho Participativo, mas não conjugado ao aprofundamento da descentralização do poder na cidade por meio do fortalecimento das subprefeituras. Assim, o que se observou foi a manutenção da governabilidade junto à Câmara e criação de um órgão com poder reduzido, posto que as próprias subprefeituras não possuem uma verdadeira autonomia orçamentária e política.

Interpreta-se aqui, tentativamente, que no caso de São Paulo houve falta de pressão social e de uma bandeira clara para integrar a descentralização municipal com a participação local. Isso teria possibilitado duas situações: por um lado, que governos conservadores evitassem tais pautas; e por outro, que governos historicamente ligados à bandeira da participação popular também não conseguissem fazê-lo, por impossibilidade (Luiza Erundina) ou cálculo político (Marta Suplicy). Acreditamos que essa hipótese explique melhor como se deu o desenho do Conselho e sua rápida regulamentação. Como no caso de Marta Suplicy, a dependência da trajetória e o foco na governabilidade também estariam no centro da formulação da política de participação de Haddad e das debilidades do Conselho Participativo que veremos na próxima sessão sobre a regulamentação e o desenho do Conselho.

7. O desenho e a criação do Conselho Participativo Municipal

O Conselho Participativo Municipal de São Paulo possui dois atos fundadores. Um se refere à criação do Conselho em si, por meio dos artigos 34 e 35 da lei nº 15.764, decretada

pela Câmara Municipal e promulgada em 27 de maio de 2013. O outro se refere à regulamentação desta lei, por meio do decreto executivo nº 54.156, promulgado diretamente pelo prefeito. Isto significa que, apesar do Conselho ter sido criado por ato legislativo, sua regulamentação e o seu desenho institucional foram criados por ato discricionário do prefeito, podendo ser alterado a qualquer momento pelo chefe do Executivo.

O projeto de lei nº 15.764, que já previa a criação do Conselho, foi negociado com a Câmara sem grande oposição aparente, segundo observamos por meio de matérias jornalísticas da época e de conversa com atores envolvidos. Este fato por si só levanta questionamentos sobre o quanto de autonomia e poder o Legislativo e o Executivo negociavam dar ao Conselho quando de sua criação em maio de 2013. O decreto que instituiu o CPM é amplo, pois seu principal objetivo era realizar uma reestruturação organizacional da prefeitura, por meio da criação de Secretarias Municipais e de uma nova subprefeitura, Sapopemba.

A lei foi proposta pelo Vereador José Police Neto (PSD), já afeito à causa da participação na cidade, mas cujo partido não tem afinidade com o tema. Como vimos historicamente, diferentes gestões da Câmara temiam um projeto mais arrojado de Conselho de Representantes na chave de descentralização e representação. A avaliação exploratória deste artigo sugere que, de fato, nesta negociação não se previa dar poderes deliberativos ao Conselho, conectá-los obrigatoriamente à gestão das subprefeituras e, principalmente, fortalecer estes espaços locais para que os Conselhos tivessem um objeto real de interlocução.

Expliquemos, agora, o desenho do Conselho Participativo Municipal de São Paulo. O CPM foi criado como um organismo autônomo da sociedade civil, junto às 32 subprefeituras da cidade de São Paulo e em contato direto com a Secretaria de Relações Governamentais do Município, a fim de estimular o controle social dos cidadãos paulistanos. Em dezembro de 2013, 1.113 Conselheiros foram eleitos para atuar nas 32 subprefeituras da cidade de São Paulo, diretamente pela sociedade civil.

A primeira eleição para representantes do Conselho Participativo Municipal foi organizada pela Secretaria de Relações Governamentais, comandada por João Antônio da Silva Filho (01/2013 – 02/2014), em cooperação com a Secretaria de Governo, chefiada por Antonio Donato (01/2013-11/2013), ambos políticos petistas historicamente ligados ao debate de participação social na cidade. O processo eleitoral foi facultativo e permitido a todos os habitantes da cidade de São Paulo, contando com a participação de 120.000 eleitores. Cada eleitor possuía 5 votos, 1 por candidato, podendo votar em até 5 pessoas de qualquer subprefeitura da cidade. Caso elencassem apenas 3 nomes, por exemplo, os dois votos restantes seriam considerados votos nulos. Assim, a votação contou um total de 600.000 votos, segundo

dados oficiais da Secretaria de Relações Governamentais (2013). Os Conselheiros eleitos tiveram sua cerimônia de posse no dia 25 de janeiro, feriado de aniversário da cidade de São Paulo.

O Conselho foi definido pelo decreto nº 54.156 (2013) como um órgão autônomo da sociedade civil e que, apesar de ter reconhecimento pelo poder público, não possui cargos específicos para funcionários públicos ou da gestão municipal. Inclusive, é vedada a participação de conselheiros com cargos eletivos no poder Executivo e Legislativo, inclusive posição comissionada no poder público. A função do Conselho foi prevista pelo artigo segundo do decreto e, basicamente, prevê que os Conselhos devem realizar a fiscalização dos gastos públicos e políticas locais, articulação com os demais conselhos e movimentos sociais nas subprefeituras, além da apresentação de demandas e prioridades regionais.

Cada subprefeitura da cidade foi dividida em distritos e, para cada distrito, foi previsto um mínimo de 5 conselheiros. Conforme previsto no artigo quinto, isso se soma ao fato de que cada conselheiro represente 10.000 habitantes de São Paulo, o que significou o número total de 1.113 eleitos, respeitando ainda um máximo de 51 representantes por subprefeitura e mínimo de 19, indiferente do número de distritos. O mandato de cada conselheiro foi determinado em dois anos e os mesmos devem fazer reuniões mensais, abertas, pelo menos uma vez por mês para a realização de suas funções e engajamento com a comunidade.

8. Conclusão

Este artigo conclui que a criação do Conselho Participativo Municipal decorre de um longo processo para a institucionalização da participação social na cidade de São Paulo, cujo marco foi a promulgação da Lei Orgânica do Município em 1990, em um contexto de retorno à democracia. Desde tal período, na gestão de Luiza Erundina (PT), foi prevista a criação de um Conselho de Representantes, que permitisse a fiscalização das ações estatais no âmbito local, bem como maior conexão das ações públicas com os anseios da sociedade civil.

Observa-se também que a pauta da participação surge historicamente conectada ao debate sobre descentralização na cidade de São Paulo, com a proposta de criação das subprefeituras junto aos conselhos locais que realizariam seu controle social. Contudo, ambas as pautas caminharam lentamente e descoladas no âmbito municipal. Isso teria ocorrido por diversas razões: na gestão de Luiza Erundina, por um cenário conflituoso entre Executivo e Legislativo, o que impossibilitou regulamentar o Conselho de Representantes e as subprefeituras junto à Câmara; no caso de Marta Suplicy, por um cálculo que privilegiou a governabilidade com a

Câmara e a capitalização política das subprefeituras como objeto de barganha política. Já nas demais gestões — de Paulo Maluf, Celso Pitta, José Serra e Gilberto Kassab —, o próprio Executivo não demonstrou interesse em avançar nas pautas de participação e descentralização, paralisando, ou mesmo retrocedendo, as iniciativas existentes em São Paulo.

O Conselho Participativo estaria, portanto, fortemente ligado aos 25 anos que precederam sua criação. Percebemos, mais especificamente que, a entrada do CPM na agenda governamental teria ocorrido por uma janela de oportunidade aberta no processo eleitoral de 2012, com a campanha do candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), fortemente ligada à pauta de institucionalização de espaços participativos territoriais na cidade. Esses fatores teriam se somado a faltas de políticas na área de participação, à longa atuação de atores da sociedade civil pela pauta do Conselho de Representantes.

Por último, concluímos que o Conselho apresenta um desenho inovador em diversos aspectos, mas que não foi desenhado com poder deliberativo e todas as ferramentas necessárias para realizar o seu papel de fiscalização dos gastos públicos e políticas locais, articulação com os demais conselhos e movimentos sociais nas subprefeituras. Além disso, a sua criação foi novamente desvinculada de um debate sobre a descentralização na cidade, com o provimento de maior autonomia política e financeira às subprefeituras, o que limita o impacto do Conselho e o incentivo social para que os cidadãos participem neste espaço.

Referências Bibliográficas

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

BRELÀZ, Gabriela de; ALVES, Mario A. Deliberative democracy and advocacy: lessons from a comparative perspective. *Canadian Journal of Administrative Sciences*, v. 2, n. 28, p. 202-216, 2011.

CARVALHO, José Murilo de. *A cidadania no Brasil: um longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2004.

COLIGAÇÃO SÃO PAULO NO RUMO CERTO. Programa de Governo. São Paulo, 2008. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/sites/default/files/documentos/gilbertokassab_0.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2017.

COLIGAÇÃO PARA MUDAR E RENOVAR SÃO PAULO. Programa de Governo. São Paulo, 2012. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/sites/default/files/documentos/programa_de_governo_haddad.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2017.

DE CAMARGO PENTEADO, Cláudio Luis; DE SOUZA LIMA, Livia; DESENZI, Thiago Henrique. Caminhos da Participação Cidadã em São Paulo: um estudo do Conselho Participativo Municipal. *Parlamento e Sociedade*, v. 2, n. 3, pp. 73-106, 2014.

FARIA, Cláudia Feres. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 187-204, 2010.

FUKS, Mario. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. *Revista Bib*, n. 49, pp. 79-94, 1º sem, 2000.

GRIN, Eduardo José. Gestão dos territórios da cidade em São Paulo: a berlinda entre a democracia representativa e os mecanismos de controle social. In: Anais do XVII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. n. 1992, p. 1-20, 2012.

GRIN, Eduardo José. Caminhos e Descaminhos das Subprefeituras na Cidade de São Paulo: a experiência da descentralização no período 2001-2004. São Paulo, 2011. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo.

GRIN, Eduardo José; BONIVENTO, José André; ABRUCIO, Fernando (Eds). *El gobierno de las grandes ciudades: gobernanza y descentralización en las metrópolis de América Latina*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo; Universidad Autónoma de Chile, 2017.

GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, 2006.

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. Reforma administrativa nos anos 90: o caso da prefeitura municipal de São Paulo. *Revista de Administração de Empresas*, v. 33, n. 4, pp. 66-81, 1993.

KINGDON, John W.; THURBER, James A. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown, 1984.

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, ENRIQUE E FERRAREZI, ELISABETE (Org.). Políticas públicas: coletânea. ENAP, Brasília, v. 1, 2006.

_____. Juntando as coisas. IN: SARAVIA, ENRIQUE e FERRAREZI, ELISABETE (Orgs.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, v. 1, 2006.

MENEZES, Joyceane Bezerra de. A participação popular como fonte de legitimidade democrática da administração pública. In: Anais do X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública Santiago de Chile, 2005.

PIRAGINO, Maurício Xixo. Os baderneiros da governança municipal em São Paulo. Carta Maior, São Paulo, 11 de outubro de 2014. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Os-baderneiros-da-governanca-municipal-em-Sao-Paulo/4/31971>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

SANTOS, Luciana; PIRAGINO, Maurício Xixo. Conselho Participativo: mais democracia na cidade de SP. Carta Capital, São Paulo, 05 de fevereiro de 2014 Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/conselho-participativo-um-marco-democratico-na-cidade-de-sao-paulo-2241.html>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: *Revan*, pp. 223-248, 2004.

STAKE, Robert E.. Case Studies. In: DENZIN N.K. e LINCOLN, Y.S. (Org.). *Strategies of Qualitative Inquiry*. Sage Publications, Califórnia, pp. 445-454, 1998.

TATAGIBA, Luciana. Participação e reforma do Estado: sobre a arquitetura da participação em São Paulo, Brasil. In: O'DONNELL, G., TULCHIN J., VARAS A. e STUBITS A. (Org.). *New voices in the study of democracy in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2008.

_____. Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas: o caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo-primeiras reflexões. *Colombia Internacional*, pp. 63-83, 2010.

TÓTORA, Silvana; CHAIA, Vera. Conselhos municipais e a institucionalização da participação política : a Região Metropolitana de São Paulo. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q. & AZEVEDO, S. (orgs.). *Governança democrática e poder local. A experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

Outras fontes

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Lei Orgânica do Município de São Paulo. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

_____. Projeto de lei 0001/2001. Dispõe sobre a criação de conselhos de representantes no município de São Paulo. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/projeto/PL0001-2001.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

_____. Justificativa para Projeto de Lei 0001/2001. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/justificativa/JPL0001-2001.pdf>> Acesso em: 15 jul. 2017.

_____. Lei n. 13.399, de 01 de agosto de 2002. Dispõe sobre a criação de Subprefeituras no Município de São Paulo e dá outras providências. Disponível em: <<http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=20020802&Caderno=Munic%C3%ADpio&NumeroPagina=1>>. Acesso em: 22 jul. 2017.

_____. Lei n. 13.881, de 30 de julho de 2004. Dispõe sobre a criação, composição, atribuições e funcionamento do Conselho de Representantes, e dá outras providências. Disponível em:

<<http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=20040731&Cader no=Munic%C3%ADpio&NumeroPagina=1>>. Acesso em: 22 jul. 2017.

_____. Lei n. 15.764, de 27 de maio de 2013.

Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica, cria a Subprefeitura de Sapopemba e institui a Gratificação pela Prestação de Serviços de Controladoria. Disponível em:

<http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp? alt=28052013L%20157640000>. Acesso em: 24 jun. 2017.

_____. Decreto n. 54.156, de 01 de agosto de 2013. Regulamenta os artigos 34 e 35 da Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013, que dispõem sobre a criação, composição e atribuições do Conselho Participativo Municipal em cada Subprefeitura. Diário Oficial da Cidade de São Paulo. Disponível em:

<http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp? alt=02082013D%20541560000>. Acesso em: 24 jun. 2017.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Controle social: conselhos municipais e controle social. Disponível em:

<<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controleSocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Relatório das eleições municipais do Conselho Participativo em 2013. Disponível em:

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/comunicacao/noticias/relatoriofinal_eleitores.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2017.

REDE DE ORGANIZAÇÕES. *Amicus curiae* em favor da constitucionalidade dos artigos 54 e 55 da Lei Orgânica do Município de São Paulo e da Lei Municipal 13.881/04. Disponível em <<https://nossasaopaulo.org.br/portal/files/AmicusCuriaeConselhoRepresentantes.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

SECRETARIA DE RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS. Plano de Metas de São Paulo 2013-2016. 2003. Disponível em:

<<http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/programasdemetas/plano-de-metas-saopaulo-2013-2016.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2017.