

OS CONSELHOS GESTORES DOS PARQUES MUNICIPAIS DA CIDADE DE SÃO PAULO: ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPAÇÃO NOS PARQUES DE 2003 A 2018

Deborah Schmidt Neves dos Santos¹
Nadiedja Karla Rolim Galego²

Professor Orientador: Me. Antônia Conceição dos Santos

Resumo

Este artigo objetiva apresentar a análise da política pública de participação social dos parques urbanos da cidade de São Paulo implementada por meio de legislações que criaram os Conselhos Gestores dos Parques Municipais inicialmente em 2003, depois em 2013 e mais recentemente em 2018. Por meio de uma análise quantitativa dos dados dos Conselhos Gestores dos parques municipais da cidade de São Paulo, obtidos junto à Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente, órgão administrativo ao qual os Conselhos Gestores dos Parques estão vinculados, se buscará entender, à luz da bibliografia sobre controle social e políticas públicas, como se deu essa nova institucionalidade nos parques municipais urbanos ao longo de 15 anos de implementação desta política pública no município de São Paulo.

Palavras-chave: participação social; controle social; políticas públicas.

Abstract

This article aims to present the analysis of the public policy of social participation in the urban parks of the city of São Paulo implemented through a legislation that created the Municipal Parks Management Councils in 2003, then in 2013 and more recently in 2018. By a quantitative analysis of the registration data of the Municipal Parks Management Councils of the city of São Paulo, obtained from the Municipal Secretariat of Green and Environment, department which the Parks Management Councils are bound, it will look, by the light of the bibliography of social control and public policies, this new institutionality in urban municipal parks during 15 years of implementation of this public policy in the city of São Paulo.

Keywords: social participation; social control; public policies.

1. Introdução

A Constituição Federal de 1988, que ficou conhecida como a “Constituição Cidadã”, justamente porque, dentre outros motivos, incluiu a participação dos cidadãos na formulação e

¹Graduada em Ciências Sociais (bacharelado e licenciatura) pela UNESP - campus Araraquara (2008), Especialista em Meio Ambiente e Sociedade pela FESPSP (2009), Mestre em Ciências Sociais pela UNIFESP-Campus Guarulhos (2013), Analista de Meio Ambiente da PMSP desde 2010, aluna do curso de Aperfeiçoamento em Controle Social das Políticas Públicas. E-mail: dehdeh1986@gmail.com

² Graduada em Serviço Social (bacharelado) pela FASP - São Paulo (2016), aluna do curso de Aperfeiçoamento em Controle Social das Políticas Públicas. E-mail: karlagalego@hotmail.com.

no controle das políticas públicas desde o âmbito municipal até o federal, possibilitou a criação de inúmeros conselhos de políticas públicas que se fazem presentes em setores como saúde, educação, assistência social, trabalho, direitos da criança e do adolescente, cultura, meio ambiente, dentre outros.

Isto porque, ao incorporar o pleno direito ao exercício da cidadania como um de seus mais significativos fundamentos, a Constituição Federal acaba por consentir e também incentivar a junção da democracia participativa com a democracia representativa, o que possibilitou a proposição e a elaboração de políticas públicas de forma participativa e incluyente, contribuindo para a ocorrência de um controle social mais efetivo.

Afinal, a democracia representativa ou indireta, entendida como aquela exercida por representantes escolhidos pelo povo e a democracia direta ou participativa, entendida como aquela em que os cidadãos têm a possibilidade de exercê-la seja através do voto, do referendo, do plebiscito ou da iniciativa popular, se congregam nos conselhos de políticas públicas, pois eles se configuram como órgãos administrativos colegiados com representantes da sociedade civil e do poder público nos diferentes entes federativos, podendo ser deliberativos, consultivos, normativos, temáticos.

Assim, os conselhos ao serem instituídos se tornaram um canal efetivo de participação da sociedade civil visando formas de gestão pública que permitiram o exercício da cidadania, pois incorporaram a sociedade civil na gestão dos problemas e na implementação de políticas públicas destinadas a solucioná-los.

Neste sentido, os conselhos gestores dos parques municipais da cidade de São Paulo, objeto de nossa análise e criados inicialmente pela Lei Municipal nº 13.539, de 20 de março de 2003 sendo reorganizados em 2013 pela Lei Municipal nº 15.910 de 27 de novembro de 2013 e tendo recentemente sofrido uma alteração pela Lei nº 16.899 de 24 de maio de 2018 que retirou as funções deliberativas, consultivas, normativas e fiscalizadoras destes conselhos, têm por finalidade garantir justamente uma maior participação dos frequentadores dos parques no planejamento, gerenciamento e fiscalização das atividades que ocorrem nos parques, assim como ampliar sua atuação no que concerne ao fomento da participação da comunidade do entorno na discussão das políticas públicas com enfoque, principalmente, nas questões socioambientais relativas aos parques.

Tendo isto em vista, o objetivo deste artigo é apresentar uma análise quantitativa dos Conselhos Gestores dos parques municipais da cidade de São Paulo desde a sua criação em 2003 até o ano de 2018 com o intuito de entender a implementação dessa política pública de participação nos parques da cidade de São Paulo, bem como compreender como se deu essa

nova institucionalidade nestes locais ao longo de 15 anos de implantação desta política pública no município de São Paulo.

Para isso, será feita uma análise baseada na revisão bibliográfica empreendida sobre os principais temas inerentes a este artigo, a saber: conselhos participativos, democracia e controle social e políticas públicas, bem como uma análise dos dados quantitativos obtidos junto à Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente, órgão administrativo ao qual os Conselhos Gestores dos Parques estão vinculados, desde sua criação em 2003 até o ano de 2018.

O intuito é entender à luz da bibliografia sobre o assunto, a dinâmica destes espaços ao longo de 15 anos dessa política pública de participação nos assuntos relativos aos parques. Assim, se buscará entender porque houve momentos de alta e de baixa quantidade de parques com conselhos gestores ao longo desse período, bem como se houve alguma dinâmica que se manteve desde sua criação.

Trabalha-se com as hipóteses de mudanças nas gestões municipais e no texto da Lei como uma das causas das “altas” e “baixas” da quantidade de parques com conselhos gestores, bem como o *Programa 100 Parques para São Paulo*³.

Sem a intenção de oferecer respostas definitivas sobre o assunto, afinal o ineditismo desta análise não permite que o assunto se encerre, busca-se antes de tudo contribuir com o debate sobre a participação social e, conseqüentemente, o controle social existente na cidade de São Paulo, em especial àquele que ocorre nos parques municipais urbanos geridos pela Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente.

2. A participação social

No Brasil, com o fim da ditadura militar e a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi possível viabilizar a criação e a abertura de canais de participação da sociedade civil, possibilitando uma nova relação entre Estado e sociedade civil, onde o Estado, ao passar por um processo de descentralização, permitiu estabelecer a democracia participativa, possibilitando, portanto, a proposição e a elaboração de políticas públicas por meio de vários instrumentos e mecanismos como, por exemplo, o plebiscito, o referendo popular, os conselhos gestores, dentre outros.

³ De acordo com o *site* da SVMA, o Programa 100 Parques para São Paulo teve como objetivo ampliar as áreas de lazer e contato com a natureza na cidade e também distribuir mais equilibradamente as áreas verdes pelas regiões.

Estes novos mecanismos participativos incluídos na governança se baseiam no engajamento popular como um recurso produtivo central, utilizando da participação como fonte de informações e diagnósticos sobre os problemas públicos, gerando conhecimentos e subsídios à elaboração de estratégias para resolução dos problemas e dos conflitos envolvidos. Atributos aos quais poderíamos acrescentar a função de controle da sociedade sobre os governantes, com vistas ao aumento da eficiência na alocação dos recursos públicos (GOMES, 2003 apud GOHN, 2001).

Neste sentido, a democracia participativa se associa a uma participação da sociedade e consequentemente ao seu desenvolvimento social, realizado, principalmente, por meio dos espaços de construção de cidadania, sendo os conselhos, um dos exemplos destes espaços. Isto porque, a incorporação dos conselhos pela sociedade foi o resultado de uma “indução legal e administrativa, gerada em um contexto político de um projeto de remodelagem institucional do Estado visando, via descentralização e participação, habilitá-lo para implementação de políticas públicas universalistas” (Carvalho, 1998, p. 24).

Até a década de 1980, segundo Gohn (2003), os conselhos municipais instituídos, de maneira geral, serviam como meio de manipulação popular e de cooptação de líderes, fazendo com que vários movimentos sociais passassem a criar os seus próprios espaços alternativos de participação, criando assim, os “Conselhos Populares”. No entanto, ainda de acordo com a autora é a partir desses espaços de participação, de sujeitos coletivos organizados, que a sociedade civil se fortalece na esfera pública.

Assim, de acordo com Bógus (2009), já no início da década de 1990, na cidade de São Paulo, com o início de uma gestão vinculada ao Partido dos Trabalhadores, houve a ampliação da interlocução entre governo e sociedade, expandindo os conselhos já institucionalizados.

Assim, em 2003 foram criados os Conselhos Gestores dos Parques Municipais, objeto da nossa pesquisa, com o objetivo de garantir a participação popular no planejamento, gerenciamento e fiscalização das intervenções que ocorrem nos parques municipais urbanos, inserindo a comunidade no debate das políticas públicas com foco nas questões socioambientais relativas ao parque e sua área de abrangência.

Neste sentido, os conselhos gestores dos parques contemplam o previsto no parágrafo único do artigo 1º da CF 1988, onde fica claro o princípio democrático e a participação popular, bem como o papel fundamental destes espaços na gestão pública, que funcionam como instrumentos de mediação entre o Estado e a sociedade civil, previstos tanto na

Constituição Federal⁴ como nas leis de criação e reorganização dos Conselhos Gestores dos Parques (Lei Municipal nº 13.530/2003, Lei Municipal nº15.910/2013 e Lei Municipal nº 16.899/2018).

Assim, por meio destes espaços, a sociedade civil pode atuar nas decisões, a fim de otimizar as escolhas do poder público, objetivando, portanto, o “fortalecimento da sociedade civil, não para que esta participe da vida do Estado, mas para fortalecê-la e evitar as ingerências do Estado” (GOHN, 2003, p. 15).

3. Os conselhos gestores dos parques municipais da cidade de São Paulo

Os conselhos gestores dos parques municipais da cidade de São Paulo, criados inicialmente em 2003 com a publicação da Lei Municipal nº13.539 de 20 de março de 2003 e posteriormente reorganizados em 2013 com a Lei Municipal nº15.910 de 27 de novembro de 2013, visam garantir a participação social no planejamento, gerenciamento, fiscalização, avaliação e controle da execução das atividades do parque e da política de meio ambiente e sustentabilidade de sua área de abrangência, bem como ampliar sua atuação no que concerne ao fomento da participação da comunidade do entorno na discussão das políticas públicas com enfoque, principalmente, nas questões socioambientais relativas ao parque.

Após a publicação da Lei Municipal nº13.539/2003, oriunda do Projeto de Lei nº568/99 do vereador Carlos Neder, e do Decreto nº43.685 de 28 de agosto de 2003 que regulamentou a Lei nº13.539/2003 é que a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (SVMA) passou a cumprir de fato com a sua responsabilidade na condução do processo eleitoral deste órgão colegiado a ela vinculado, afinal os artigos 8ª e 9ª do Decreto nº43.685/2003 estabeleciam exatamente essas responsabilidades à ela.

Isto porque, não há registros no Diário Oficial da Cidade desde 1993, quando a SVMA foi criada através da promulgação da Lei Municipal nº 11.426 que ocorreu em 18 de outubro de 1993, do termo “Conselho Gestor do Parque” fazendo referência a um já existente, apenas dentro de pareceres sobre o PL nº568/99. Passando o termo a aparecer apenas em 2003, ano de promulgação da Lei nº 13.539/03 que criou os conselhos gestores de parques.

Desde a sua criação em 2003, os conselhos gestores dos parques municipais têm mandato de 2 (dois) anos e são tripartites, ou seja, são compostos por 3 (três) segmentos:

⁴ Pode-se encontrar referências à participação popular e aos conselhos na CF 1988 no Artigo 10, no inciso VII do artigo 194, inciso II do artigo 204; art. 205, art. 206, inciso VI do artigo 206, inciso X do parágrafo 1º do artigo 216-A, parágrafo 1º do artigo 227, dentre outros

sociedade civil, trabalhadores e poder público. Sendo que, após uma análise das legislações de criação (Lei nº13.539/2003) e reorganização (Lei nº15.910/2013) dos conselhos gestores dos parques municipais urbanos da cidade de São Paulo, foi possível observar que as mudanças de uma legislação para outra foram, principalmente, em relação à composição e distribuição de seus membros.

Desde a publicação da Lei nº13.539/2003 até a publicação da Lei Municipal nº15.910/2013, os conselhos gestores dos parques municipais eram compostos por 18 (dezoito) membros e seus respectivos suplentes assim distribuídos: 9 (nove) representantes da sociedade civil sendo, 6 (seis) frequentadores e 3 (três) representantes de movimentos, instituições ou entidades da sociedade civil organizada; 2 (dois) representantes dos trabalhadores e servidores do respectivo parque e 7 (sete) representantes do Poder Executivo, sendo: 1 (um) da Secretaria Municipal de Cultura, 1 (um) da Subprefeitura correspondente à área de abrangência do parque, 1 (um) da Secretaria Municipal de Saúde, 1 (um) da Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Recreação, 1 (um) da Secretaria Municipal de Segurança Urbana, 1 (um) da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente e o administrador do parque.

Com a publicação da Lei nº15.910/2013, os conselhos gestores dos parques municipais passaram a ser compostos por 8 (oito) membros assim distribuídos: 4 (quatro) representantes da sociedade civil, sendo 3 (três) representantes dos frequentadores do parque e 1 (um) representante de movimentos, instituições ou entidades sociais cuja atuação esteja na área de abrangência do parque; 1 representante dos trabalhadores e 3 (três) representantes do Poder Executivo, sendo 1 (um) representante indicado pela Subprefeitura correspondente à área de abrangência do parque, 1 (um) representante indicado por outra Secretaria Municipal na área da educação, saúde, cultura, esporte e lazer ou segurança urbana e 1 representante da SVMA que é o administrador do parque e também o coordenador do conselho .

Percebe-se, portanto que houve uma drástica redução na composição deste conselho. No entanto, a forma como os membros são escolhidos não se alterou de uma legislação para outra. Desde 2003, os representantes dos frequentadores são eleitos individualmente pelos seus pares por meio de voto direto e secreto em eleição previamente divulgada pelo Diário Oficial da Cidade de São Paulo e realizada no respectivo parque. Já os representantes da sociedade civil organizada são eleitos por meio de um colegiado formado por representantes de cada movimento, instituição e entidade interessada, em plenária marcada especificamente para esse fim. E os representantes dos trabalhadores são eleitos por assembleia realizada entre

eles e, por fim, os conselheiros do poder executivo são servidores indicados por seus superiores.

Somente após todos estes membros tomarem posse de seus cargos e realizarem a primeira reunião conjuntamente é que os conselhos gestores dos parques são considerados implantados.

Seguindo na análise das legislações de criação (Lei nº13.539/2003) e reorganização (Lei nº15.910/2013) dos conselhos gestores dos parques municipais urbanos da cidade de São Paulo, pode-se afirmar que em ambas as legislações constam a necessidade das reuniões dos Conselhos Gestores serem previamente e amplamente divulgadas, bem como contarem com a presença de todos os interessados em participar, sendo que apenas os conselheiros eleitos terão direito a voto.

Consta também que as deliberações e os comunicados de interesse dos conselhos gestores deverão, sempre que possível, serem divulgados em espaços amplamente frequentados da região, além de afixados nas entradas e no interior dos parques, em locais de fácil acesso e visualização por todos os usuários e interessados, sendo que com a publicação da Lei nº15.910/2013, incluiu-se a disponibilização dessas informações na Internet.

Quanto ao quórum mínimo para deliberação de qualquer matéria de competência dos conselhos gestores dos parques, pode-se afirmar que com a publicação da Lei nº15.910/2013, admitiu-se que cada colegiado decida sobre as deliberações serem tomadas por maioria simples ou absoluta dos seus membros através de Regimento Interno próprio..

Também cabe pontuar que com a publicação da Lei nº15.910/13 houve o estabelecimento da necessidade de criação de um conselho gestor para cada parque municipal independente da modalidade de gestão e gerência a que ele esteja submetido, bem como um aumento das atribuições do conselho gestor que agora passa a ser responsável também pela articulação juntamente com os Conselhos Regionais de Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Cultura de Paz (CADES-Regionais) da população do entorno e das comunidades que frequentam os parques fazendo avançar a discussão de temas de interesse ambiental e a elaboração participativa de planos de desenvolvimento sustentável.

No entanto, recentemente, por meio de nova redação dada pela Lei nº 16.899 de 24 de maio de 2018, a Lei nº15.910/2013, teve retirada as funções deliberativas, consultivas, normativas e fiscalizadoras dos conselhos gestores, funções estas que não constavam na Lei nº13.539/2003 e que após 5 (cinco) anos de terem sido incluídas foram retiradas pelo Poder Executivo, fazendo com que o Artigo 2º passasse a vigorar da seguinte forma: “§ 2º Os

Conselhos Gestores dos Parques Municipais terão caráter permanente e exercerão as competências previstas no art. 10 desta lei.”.

Analisando a promulgação das Leis nº13.539/2003, 15.910/2013 e 16.899/2018, à luz das gestões municipais que a cidade de São Paulo teve ao longo desses anos, pode-se afirmar que as duas primeiras legislações sobre o tema, ou seja, a Lei que criou os conselhos gestores dos parques (Lei nº13.539/03) e também a que os reorganizou (Lei nº15.910/13) ocorreram em gestões do Partido dos Trabalhadores, a primeira ocorreu na gestão da Prefeita Marta Suplicy (2001 a 2004) e a segunda na do Prefeito Fernando Haddad, conforme é possível observar no Quadro abaixo:

Quadro 1- Prefeitos da Cidade de São Paulo desde 2001

JAN/2001 – DEZ/2004	JAN/2005 – DEZ/2008	JAN/2009 – DEZ/2012	JAN/2013 - DEZ/2016	JAN/2017 - ATUALMENTE
Marta Teresa Suplicy – PT (2º turno: 58,50% votos)	José Serra – PSDB (2º turno: 54,86% votos → até 31/03/2006) Gilberto Kassab (de 01/04 a 31/12)	Gilberto Kassab – DEM (2º turno: 60,72% votos)	Fernando Haddad – PT (2º turno: 55,57% votos)	João Dória Junior - PSDB (1º turno 53,29% → até dia 31/03/2018) Bruno Covas (desde 01/04/2018)

Fonte: elaborado pelas autoras

E a alteração que a Lei 15.910/2013 sofreu em 2018 com a publicação da Lei nº16.899/18, ocorreu na gestão do Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB) com o Prefeito Bruno Covas. Tendo isto em vista e, de acordo com Bógus (2009), pode-se afirmar que a criação e a ampliação da participação em conselhos não é suficiente para garantia de uma participação efetiva.

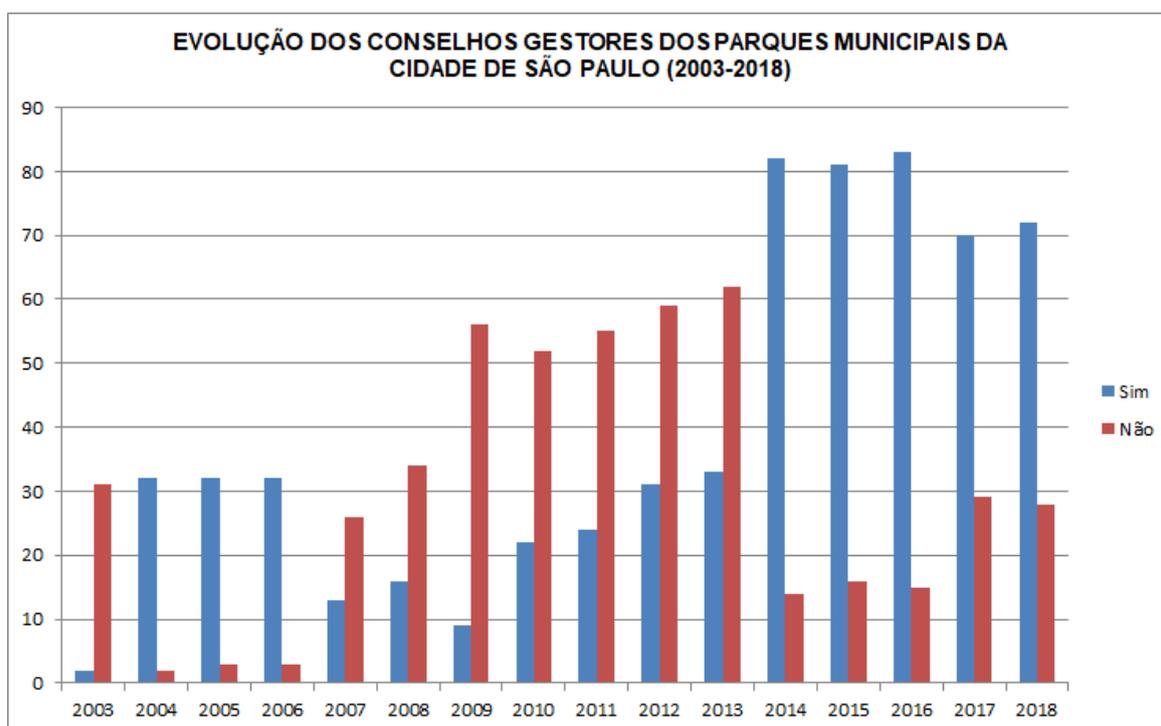
Pontua-se isto, pois, como será apresentado adiante, uma das hipóteses com que se trabalha é a influência da gestão municipal nos momentos de “alta” e “baixa” dos parques com conselho gestor.

3.1 Evolução dos Conselhos Gestores dos Parques Municipais de São Paulo

Como já apresentado, os conselhos gestores dos parques municipais da cidade de São Paulo foram criados em 2003 com a publicação da Lei nº13.539/03. Neste ano, de acordo com informações obtidas junto à SVMA, a cidade de São Paulo possuía 33 parques urbanos geridos por este órgão executivo municipal. Em 2008 esse número subiu para 50 parques. Em

2013 chegou a 95 parques e em 2018, 100 parques inaugurados e abertos à população⁵. Assim, em 15 (quinze) anos, ou seja, entre 2003 a 2018, é possível afirmar que a cidade de São Paulo mais do que triplicou a quantidade de parques urbanos existentes e abertos ao público.

Gráfico 1 - Evolução dos conselhos gestores dos parques municipais da cidade de São Paulo



Fonte: banco de dados SVMA/PMSP

Neste sentido e, de acordo com o Gráfico 1: Evolução dos conselhos gestores dos parques municipais da cidade de São Paulo, é possível observar que a quantidade de parques com conselho gestor em 2003 é de apenas dois parques num total de 33 parques existentes e abertos ao público, enquanto que em 2008 esse número era de apenas 16 parques com conselho gestor *versus* 34 sem conselho gestor, num universo, portanto de 50 parques. Já em 2013, havia 33 parques com conselho gestor contra 62 sem conselho gestor e em 2018 observa-se uma inversão, pois 72 parques possuíam conselho gestor e apenas 28 não tinham conselho gestor.

⁵ Cabe mencionar que nessa contabilidade de parques não estão incluídos os Parques Naturais Municipais, apenas os parques urbanos e os parques lineares. Isto porque, os Parques Naturais são Unidades de Conservação (UCs) com o objetivo de proteger e preservar a flora e a fauna silvestre e são regidas por legislação federal específica.

Assim, em termos percentuais, pode-se afirmar que houve um aumento gradativo da quantidade de parques com conselho gestor ao longo dos anos e, conseqüentemente, um decréscimo da quantidade de parques sem conselho gestor. Isto porque, em 2003, 94% parques não tinham conselho gestor, em 2008 essa porcentagem caiu para 68% dos parques, em 2013 eram 65% dos parques que não tinham conselho gestor e em 2018 houve uma queda drástica, contabilizando apenas 28% dos parques sem conselho gestor.

Optou-se por utilizar os anos de 2003, 2008, 2013 e 2018 para se fazer uma análise comparativa dos conselhos gestores dos parques municipais por conta do intervalo de 5 (cinco) anos entre as datas escolhidas, compreendendo, portanto, os 15 (quinze) anos de análise desta política pública.

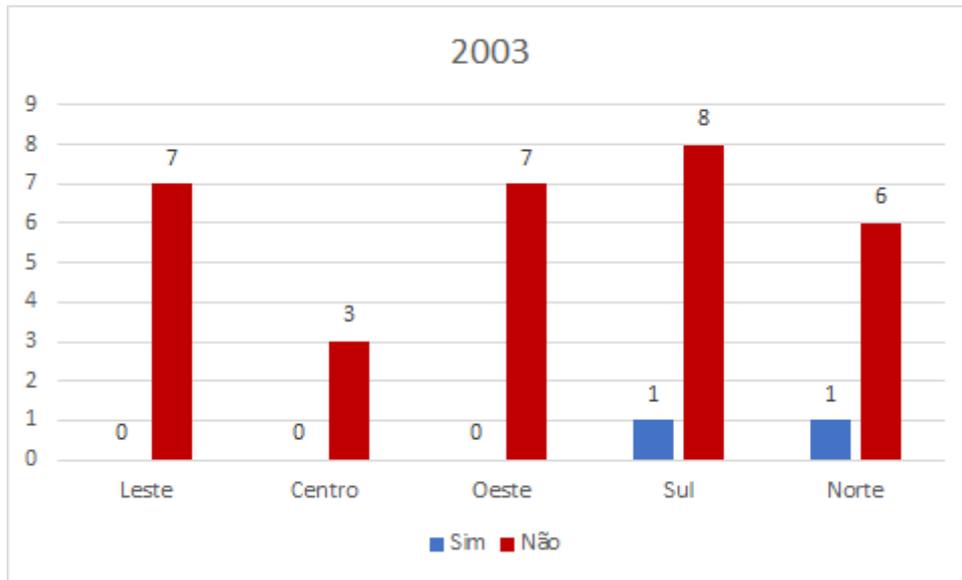
Cabe ainda pontuar que esta análise quantitativa se baseia nos dados obtidos junto à SVMA e que por sua vez, se baseia no documentado no Diário Oficial da Cidade. Isto posto, não foi empreendida uma análise qualitativa no sentido de verificar junto à administração do parque, que é a detentora dos arquivos físicos deste órgão colegiado, como por exemplo, Atas, convocações, listas de presença, dentre outros, se estes conselhos se mantiveram ativos ao longo da sua gestão que compreende 2 (dois) anos.

De qualquer forma, acredita-se que a análise quantitativa realizada continua a apresentar relevância, pois ela demonstra, em linhas gerais, como a política pública de participação nos parques da cidade de São Paulo se comportou desde sua implementação em 2003.

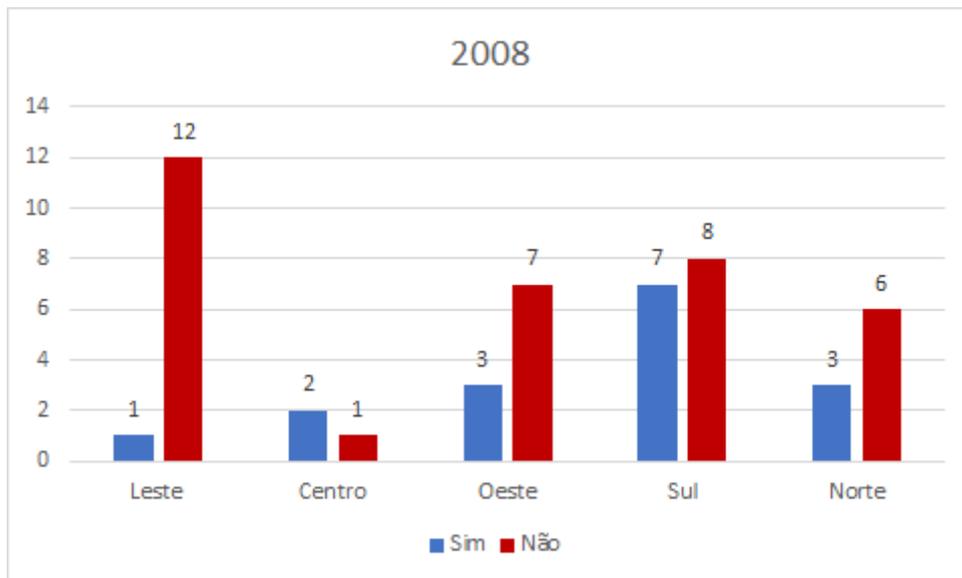
Assim, ainda se utilizando dos anos de 2003, 2008, 2013 e 2018 para se fazer uma análise comparativa dos conselhos gestores dos parques municipais, foi elaborado gráficos com quantidade de conselho gestor por região da cidade. Sendo que as cinco regiões apresentadas nos gráficos 2, 3, 4 e 5, a saber: Norte, Sul, Leste, Oeste e Centro, se baseou na divisão por região disponível no Portal da Transparência da Prefeitura do Município de São Paulo⁶, pois a divisão que a SVMA se utiliza e que está disponível em seu site é de apenas quatro regiões (Norte, Sul, Leste e Centro-Oeste).

Sendo assim, os gráficos a seguir apresentam a quantidade de parques municipais urbanos com e sem Conselhos Gestores nos anos de 2003, 2008, 2013 e 2018 e divididos pelas cinco regiões da cidade de São Paulo.

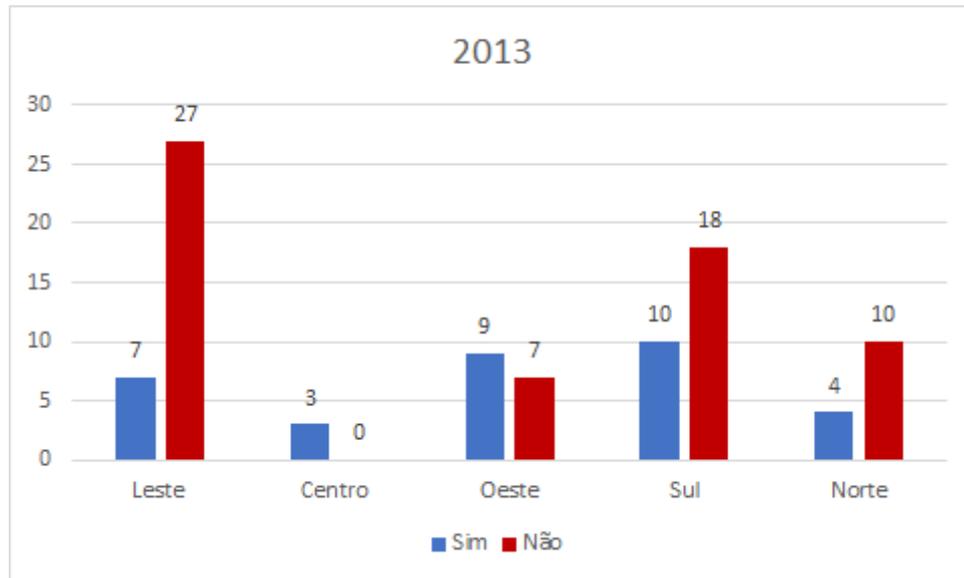
⁶ A divisão da cidade de São Paulo utilizada para a elaboração dos gráficos 2,3,4 e 5, está disponível no link: http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/prefeituras_regionais/default.aspx

Gráfico 2 - Conselho Gestor dos Parques Municipais Urbanos por região em 2003

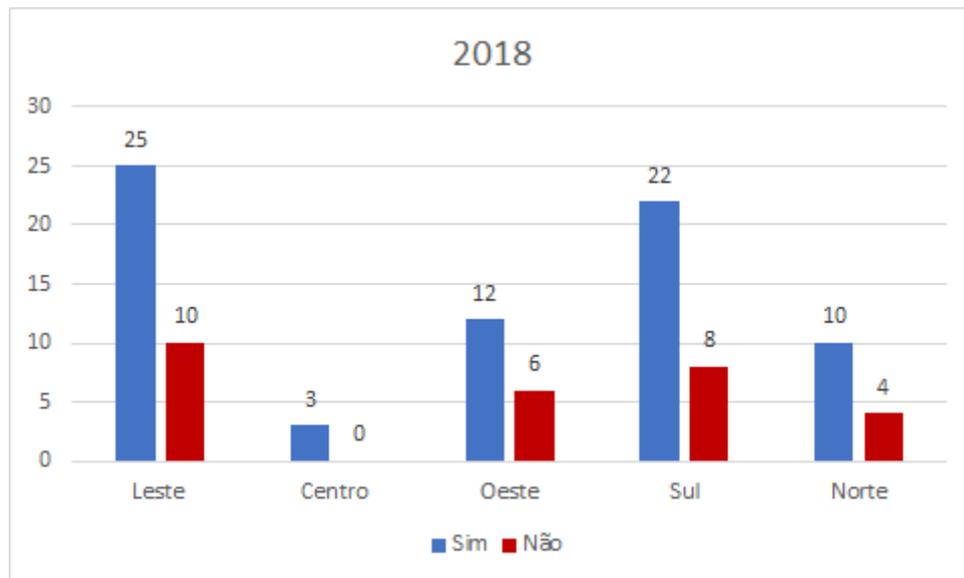
Fonte: elaborado pelas autoras

Gráfico 3 - Conselho Gestor dos Parques Municipais Urbanos por região em 2008

Fonte: elaborado pelas autoras

Gráfico 4 - Conselho Gestor dos Parques Municipais Urbanos por região em 2013

Fonte: elaborado pelas autoras

Gráfico 5 - Conselho Gestor dos Parques Municipais Urbanos por região em 2018

Fonte: elaborado pelas autoras

Neste sentido, pode-se, portanto, observar que o Gráfico 2: Conselho Gestor dos Parques Municipais Urbanos por região em 2003 apresenta que os únicos dois parques que possuíam conselho gestor estavam situados na região Sul e Norte. Isto porque, a Lei nº13.539/2003 foi promulgada no mês de março e o seu Decreto Regulamentador somente no mês de agosto de 2003. Assim, acredita-se que pelo curto espaço de tempo de agosto, quando

foi publicado o Decreto Regulamentador da Lei nº13.539/2003 até o final do ano de 2003, foi possível organizar apenas duas eleições.

No entanto, ao se analisar o Gráfico 1: Evolução dos conselhos gestores dos parques municipais da cidade de São Paulo, é possível observar que no ano de 2004, houve uma inversão e dos 34 parques existentes, apenas 2 não possuíam conselho, ou seja, antes em 2003, 94% dos parques não possuíam conselho gestor, em 2004 essa relação se inverte e 94% dos parques passam a ter conselho gestor.

Acredita-se que esta inversão ocorreu justamente porque no ano anterior houve a promulgação da Lei nº13.539/03 e do Decreto nº 43.685/03 que imputou a responsabilidade à SVMA do processo eleitoral destes órgãos colegiados contribuindo para que a quase totalidade dos parques criassem o seu conselho gestor. A promulgação destas legislações e a inversão na quantidade de parques com e sem conselho gestor ocorrida entre os anos de 2003 a 2004 ocorreu, conforme demonstra o Quadro 1, no final da gestão da Prefeita Marta Suplicy.

No Gráfico 3, por sua vez, é possível observar que dos 16 (dezesesseis) parques com conselho gestor a maioria se encontra na Região Sul, com 7 (sete) parques com Conselho Gestor, seguido pelas Zonas Norte e Oeste, ambas com 3 (três) parques com Conselho Gestor, tendo a região central apenas 2 (dois) parques com Conselho Gestor e a Zona Leste apenas com 1 (um) parque com Conselho Gestor. Já os 34 (trinta e quatro) parques sem conselho gestor estão divididos entre as regiões da seguinte maneira: 12 (doze) parques na região Leste, 8 (oito) na região Sul, 7 (sete) na Oeste, 6 (seis) na Norte e 1 (um) no Centro.

Observa-se, portanto, que entre os anos de 2003 a 2008 todas as regiões da cidade de São Paulo, com exceção da região Central, tiveram um incremento da quantidade de parques. A Zona Leste passou de 7 (sete) para 13 (treze) parques, a Zona Oeste de 7 (sete) para 10 (dez) parques, a Zona Sul de 9 (nove) para 15 (quinze) parques e a Zona Norte de 7 (sete) para 9 (nove) parques. E, mesmo com esse aumento da quantidade de parques, foi também possível aumentar a quantidade de Conselhos Gestores em todas as regiões, com exceção da Zona Leste que dos 13 (treze) parques existentes em 2008, apenas 1 (um) possuía Conselho Gestor, sendo que o incremento de parques que a região Leste teve foi semelhante ao da Região Sul, pois ambas apresentaram de 2003 a 2008 um aumento de 6 (seis) parques.

Já no Gráfico 4, pode-se observar que os 33 (trinta e três) parques com conselho gestor estão divididos entre as regiões da cidade da seguinte maneira: 10 (dez) na Região Sul, 9 (nove) na Oeste, 7 (sete) na Leste, 4 (quatro) na Norte e 3 (três) na região Central enquanto que os 62 parques sem conselho gestor estão distribuídos pelas regiões da seguinte forma: 27

(vinte e sete) na Zona Leste, 18 (dezoito) na Zona Sul, 10 (dez) na Zona Norte e 7 (sete) na Zona Oeste.

Observa-se também, em uma análise comparativa entre os anos de 2008 a 2013 que a cidade de São Paulo teve um incremento de 90% de parques. Passou-se de um universo de 50 (cinquenta) parques em 2008 para 95 (noventa e cinco) parques em 2013. A região que apresentou o maior incremento foi a Zona Leste que incorporou mais 21 (vinte e um) parques à sua região, saltando de 13 (treze) para 34 (trinta e quatro) parques, seguida pela Região Sul que apresentou um aumento de 13 (treze) parques em comparação com 2008 e pela Região Oeste e Norte que apresentaram, respectivamente, um aumento de 6 (seis) e 5 (cinco) parques, ficando a Região Central com a mesma quantidade de parques.

Neste sentido, se compreende melhor o fato da Zona Leste continuar a ser a região que apresenta a maior quantidade de parques sem conselho gestor, pois proporcionalmente às outras regiões, a zona leste é a região que tem a maior quantidade de parques.

Por fim, o Gráfico 5 apresenta uma inversão, pois dos 100 (cem) parques existentes, 72 (setenta e dois) possuíam conselho gestor, ou seja, em 2018 mais de 70% dos parques tinham conselhos gestores. Estes, por sua vez, estavam divididos da seguinte maneira: 25 (vinte e cinco) na Região Leste, 22 (vinte e dois) na Região Sul; 12 (doze) na Região Oeste; 10 (dez) na Região Norte e 3 (três) na Região Central. Enquanto que os 28 (vinte e oito) parques sem conselho gestor estavam distribuídos da seguinte forma: 10 (dez) na Região Leste; 8 (oito) na Região Sul; 6 (seis) na Região Oeste e 4 (quatro) na Região Norte.

Percebe-se, portanto, no que se refere, por exemplo à região leste, que ela continuou a ser a região com a maior quantidade de parques, mas também passou a ser em 2018 a região com a maior quantidade de parques com conselho gestor, demonstrando mais uma inversão em relação ao Gráfico 4.

Como já mencionado, é possível perceber, com base no Gráfico 1, que em 2004 após a criação dos conselhos gestores dos parques municipais por meio da Lei nº13.539/03 a quase totalidade dos parques criaram seus conselhos gestores. No entanto, nota-se também que findo o mandato de dois anos destes conselhos, ou seja, em 2006, e quando do chamamento de novas eleições houve uma queda brusca na quantidade de parques com conselho gestor.

Assim, em 2006, num universo de 35 (trinta e cinco) parques, 32 (trinta e dois) possuíam conselho gestor. Já em 2007, num universo de 39 (trinta e nove) parques, o número de parques com conselho gestor caiu para 26 (vinte e seis), enquanto que em 2008, como já mencionado, num universo de 50 (cinquenta) parques, haviam apenas 16 (dezesesseis) parques com conselho gestor.

Seguindo essa tendência, em 2009 mais de 80% dos parques não possuíam conselho gestor ativo. Em 2010 essa tendência se altera e os parques voltam a conseguir criar seus conselhos gestores, mas sempre mantendo uma média de cerca de 65% a 70% de parques sem conselho gestor e entre 30% a 35% dos parques com conselho gestor.

Essa tendência somente é alterada no ano de 2014 quando passa a ser posta em prática a nova Lei que reorganizou os Conselhos Gestores dos Parques Municipais, ou seja, a Lei Municipal nº15.910/2013, que como já apontado anteriormente, teve entre suas modificações a alteração na composição deste órgão colegiado, diminuindo o quantitativo de membros de 18 (dezoito) para 8 (oito) membros. Acredita-se, portanto, que esta mudança na Lei, que ocorreu conforme demonstra o Quadro 1 na gestão do Prefeito Fernando Haddad, viabilizou a criação de Conselhos Gestores em parques de menor dimensão, realidade esta criada com a expansão de parques que a cidade apresentou a partir, principalmente, do *Programa 100 Parques para São Paulo*⁷.

Assim, entre 2014 e 2016, 85% dos parques da cidade de São Paulo possuíam conselho gestor, caindo apenas para cerca de 70% dos parques com conselho gestor entre os anos de 2017 e 2018, sendo que entre 2014 e 2018 houve o incremento de apenas 4 (quatro) parques inaugurados.

A partir dessas informações, é possível perceber a importância da reorganização dos conselhos gestores dos parques municipais para sua consolidação como uma política pública participativa.

Afinal, acredita-se que com a expansão de parques que a cidade de São Paulo apresentou após o Programa 100 Parques, muitos deles não conseguiam chegar ao quórum mínimo necessário de membros estipulado pela Lei nº13.539/03 para que fossem criados, pois como já mencionado, a composição era de 18 (dezoito) membros sendo 9 (nove) da sociedade civil, fazendo com que houvesse uma queda brusca na quantidade de parques com Conselhos Gestores durante a implantação desse programa, cujo início se deu, de acordo com Whately (2008) no final de 2007.

⁷ De acordo com o *site* da SVMA, o Programa 100 Parques para São Paulo teve como objetivo ampliar as áreas de lazer e contato com a natureza na cidade e também distribuir mais equilibradamente as áreas verdes. Além disso, o programa também criou dois outros conceitos de parques que são os Lineares, que buscam respeitar as áreas de preservação permanente, evitar ocupação em áreas de risco, ajudar no combate às enchentes, ser uma opção de cultura e lazer para a população do entorno e também contribuir para a recuperação das margens dos rios e córregos e os Parques Naturais, que visam à preservação da biodiversidade na cidade. No entanto, como já apontado, os Parques Naturais por serem unidades de conservação, possuem legislação federal própria e não se encaixam na legislação de criação dos conselhos gestores dos parques municipais urbanos.

Tendo isso em vista, percebe-se através da análise do Gráfico 1 que os conselhos gestores tiveram períodos de “alta” e de “baixa”. E, ao analisar o gráfico mais atentamente é possível também perceber que os momentos de alta na quantidade de parques com conselhos gestores correspondem exatamente ao período imediatamente após a publicação das leis que criaram os conselhos gestores nos parques municipais e que, posteriormente, os reorganizaram, ou seja, as leis nº 13.539 de 20/03/2003 e a nº 15.910 de 27/11/2013, sendo os períodos de alta os anos de 2004 a 2006 e 2014 a 2016.

Percebe-se também que entre os anos de 2007 a 2013, período correspondente ao *Programa 100 Parques para São Paulo*, a quantidade de parques sem conselho gestor foi maior do que a quantidade de parques com conselho.

De qualquer forma, é possível afirmar que os conselhos gestores dos parques municipais da cidade de São Paulo representaram, desde sua criação, uma política pública que foi muito bem recebida pela população, haja vista, como já apresentado, a apropriação que este espaço de diálogo com o poder público teve logo após a sua implementação em 2004.

Não só isso, apesar de ter ocorrido uma queda na quantidade de parques com conselhos gestores durante, principalmente, o *Programa 100 Parques para São Paulo*, logo após a reestruturação da legislação de criação dos conselhos gestores, os parques conseguiram criar este espaço de compartilhamento das decisões, e a quantidade de parques com conselho gestor voltou a crescer, como é possível verificar no Gráfico 1, demonstrando, portanto, novamente, uma apropriação destes espaços pela população.

4. Considerações finais

Não se busca esgotar o debate sobre a avaliação da implementação da política pública de participação nos parques municipais urbanos da cidade de São Paulo por meio dos Conselhos Gestores, pelo contrário, o objetivo deste artigo foi justamente trazer subsídios para a análise desse assunto de modo a contribuir com a discussão e ampliar o debate.

Entende-se que muitos passos devem ser dados até que, de fato, as deliberações da sociedade civil sejam devidamente encaminhadas ao Poder Executivo e se concretizem em medidas e políticas públicas adequadas à população.

Isto porque, de acordo com Tatagiba (2002) a maior parte dos estudos sobre os conselhos indica que, de maneira geral, estes possuem uma baixa capacidade de inovação das políticas públicas a partir da participação da sociedade civil, sugerindo que essa participação assumisse contornos mais reativos que propositivos. Entre os motivos apontados estão: a

centralidade do Estado na elaboração das pautas, a falta de capacitação dos conselheiros, os problemas com a representatividade, a dificuldade em lidar com a pluralidade de interesses, a manutenção dos padrões clientelistas na relação entre Estado e sociedade e principalmente a recusa do Estado em partilhar o poder. Assim, temos que

“A questão posta pelos ‘conselhos’ é a de como governar num mundo permeado por contradições sociais agudas e dominado por uma máquina administrativa estatal tendo controle de tudo e sobre o qual os cidadãos não tem poder. Ou seja, o projeto dos conselhos é um projeto da autonomia que pretende transformar as relações políticas baseadas na heteronomia de modo que as decisões políticas sejam tomadas de baixo pra cima” (ROSENFELD, D. 2008, p.71).

Diante disso e, de acordo com Tatagiba e Almeida (2005), entende-se como necessária a mudança de paradigma junto ao poder executivo. Não só isso, estes espaços de compartilhamento das decisões devem “(...) rever as rotinas [...] como condição de explorar sua condição de instituições híbridas que exercitam a política, desafiando o *instituído* em nome dos direitos e da justiça.” (TATAGIBA e ALMEIDA, 2005, p. 89).

Isto porque e, ainda de acordo com as autoras, após 30 anos da criação destes espaços institucionalizados de participação social, eles já não representam mais uma aposta, mas refletem a conquista da construção de uma institucionalidade democrática entre nós, apesar de recentemente a democracia participativa ter sofrido um abalo com a publicação do Decreto 9.759 de 11 de Abril de 2019 que extingue conselhos, comitês, grupos e outros colegiados da administração federal que tenham sido criados por decreto ou por norma com força menor.

De qualquer forma e apesar das dificuldades que existem no processo da gestão democrática, acredita-se que existem também elementos extremamente positivos no que se refere ao modelo de participação proposto pela democracia participativa, pois ele permite que a sociedade civil ao atuar nos conselhos tenha a possibilidade de contribuir para a definição de planos, projetos, programas e políticas setoriais, conferindo maior transparência às ações do poder público, cobrando, portanto, seus direitos, mas também dividindo com ele as responsabilidades.

Afinal, a partir de uma perspectiva que trata estes espaços de participação não somente como locais de inclusão e de igualdade, mas especialmente de promoção da autonomia dos atores sociais, estes entendidos como representantes ativos na democracia direta, é que o aprofundamento do conteúdo democrático da gestão das políticas públicas se amplia e, conseqüentemente, o controle social se torna mais efetivo.

Diante do exposto, espera-se, primeiramente que a análise empreendida contribua para o debate e fomente a discussão tanto sobre as práticas participativas quanto com a própria prática, seja dos representantes da sociedade civil ou do poder público, que ocorrem nos diversos espaços institucionalizados de participação social, em especial o objeto da análise aqui apresentada.

Afinal, não se busca encerrar o debate sobre estes espaços, pois verifica-se que a compreensão do percurso trilhado pelos conselhos gestores dos parques municipais urbanos da cidade de São Paulo, representa não só a busca de caminhos para uma efetiva participação da sociedade civil, mas também um aprofundamento da gestão democrática e um campo fértil para a atuação da sociedade civil no controle social das políticas públicas, cabendo, portanto, um estudo e avaliação contínuas.

5. Referências bibliográficas

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan/mar, 2012.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, Senado Federal. **Diário Oficial da União**. Brasil. 05.Out.1988, p.1.

BÓGUS, Cláudia M.. Conselhos Gestores de Políticas Públicas no Município de São Paulo: identidade, limitações e potencialidade na perspectiva de Promoção da Saúde. Universidade de São Paulo. Faculdade de Saúde Pública. São Paulo. 2009. p. 31-45.

CARVALHO, A.I. **Os Conselhos de Saúde, Participação Social e Reforma do Estado**. Ciênc. saúde coletiva vol.3 no.1 Rio de Janeiro Jan./June 1998. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81231998000100023. Acesso em: 14 maio 2019.

GOHN, Maria G.. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. São Paulo. Cortez, 2003.

GOMES, Eduardo G. M.. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. São Paulo: EAESP/FGV, 2003, 110 p.

ROSENFELD, Denis L.. **O que é democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2008. 97 p. Coleção Primeiros Passos.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 15.910, de 27 de novembro de 2013. Dispõe sobre a criação e organização de Conselhos Gestores dos Parques Municipais. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 28 nov.2013, p.1.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 13.539, de 20 de março de 2003. Dispõe sobre a criação dos Conselhos Gestores dos Parques Municipais. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 21 mar. 2003, p.1.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 43.685, de 28 de agosto de 2003. Regulamenta a Lei nº 13.539, de 20 de março de 2003, que dispõe sobre a criação dos Conselhos Gestores dos Parques Municipais. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 29 ago. 2003, p.1.

SIMIONATTO, Ivete (Org.). Razões para continuar utilizando a categoria. In:, CANTOIA, Estrufika Danuta Luiz (Org.). **Sociedade civil e democracia: expressões contemporâneas**. São Paulo: Veras Editora, 2010. p. 29-54.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-104.

WHATELY, Marussia et al (Org.). **Parques urbanos municipais de São Paulo: subsídios para a gestão**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2008. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/publicacoes/10367.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2019.