

# A Lei Orgânica do Município e a participação em São Paulo

Gabriela de Brelàz<sup>1</sup>  
Professora

**Sumário:** Introdução. 1. Representação, participação e democracia. 2. Metodologia. 3. A Lei Orgânica do Município de São Paulo e a participação local. 3.1 Plebiscito, referendo e iniciativa popular. 3.3 Tribuna popular. 3.3 Conselhos municipais e conselho de representantes. 3.4 Audiências públicas. 3.5 Programa de Metas. 4. A Câmara Municipal de São Paulo. 4.1. Outros mecanismos de participação na Câmara Municipal além dos dispostos na LOMSP. 4.1.1 Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa. 4.1.2 Frente parlamentar. 4.1.3 Fóruns. 4.1.4 *Lobby*. 5. As audiências públicas do orçamento na Câmara Municipal de São Paulo. 5.1 Tipo de reunião/audiência. 5.2 Participantes das audiências públicas do orçamento. 5.3 Funcionamento das audiências públicas do orçamento. 6. Conclusão.

## Introdução

Este artigo tem como objetivo apresentar os mecanismos e espaços de participação presentes na Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOMSP), promulgada em 1990, com destaque para uma análise do funcionamento e dos participantes das audiências públicas da Lei do Orçamento Anual (LOA) na Câmara Municipal de São Paulo (CMSP) de 1990 a 2010.

Inicialmente, discutem-se os limites da representação democrática e a participação da sociedade civil como possibilidade para suprir o déficit democrático, partindo-se do princípio de que a participação da sociedade civil é parte e não substituta de uma democracia representativa. Posteriormente, apresentam-se detalhadamente os espaços e mecanismos de participação previstos na LOMSP como, plebiscito, referendo e iniciativa popular, a pouco conhecida tribuna popular, os tradicionais conselhos municipais, os conselhos de representantes “semi-materializados” na forma de conselho participativo municipal, as audiências públicas e o programa de metas. Na seção seguinte, apresenta-se a Câmara Municipal de São Paulo, seu histórico e forma de atuação para então aprofundar em outros mecanismos de participação além dos dispostos na LOMSP como, a Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, as frentes parlamentares, os fóruns e o tradicional mecanismo de influência, o *lobby*.

Discute-se na seção 5, em profundidade, as audiências públicas do orçamento realizadas na Câmara Municipal de São Paulo, cuja obrigatoriedade é prevista na LOMSP.

---

<sup>1</sup> Professora doutora. Escola Paulista de Política Economia e Negócios (EPPEN). Universidade Federal de São Paulo (Unifesp).

Como essa participação ocorre no legislativo? Quem participa? Quando e onde a sociedade civil participa?

Pode-se afirmar que a participação está institucionalizada na Câmara Municipal de São Paulo? Quais as características da participação que se institucionaliza na Câmara Municipal de São Paulo? Como a representação e a participação se relacionam nestes espaços de participação?

Como base em um estudo de caso longitudinal, explica-se o funcionamento dessas audiências desde sua origem até 2010, enfatizando os tipos de reunião/audiência, as características dos participantes e a dinâmica de funcionamento. Por fim, apresentam-se as conclusões e perspectivas para pesquisas futuras.

Destaca-se que este artigo é parte da tese de doutorado “A institucionalização da Participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010) (BRELĂZ, 2012; BRELĂZ, ALVES, 2013). Utilizou-se a técnica de estudo de caso — amplamente adotada para a investigação de tópicos ainda pouco analisados, como é o caso da participação da sociedade civil no Legislativo —, incorporando-se elementos da técnica de estudo de campo longitudinal. Do ponto de vista teórico, a tese foi guiada pelo institucionalismo na teoria das organizações, com ênfase nas suas microfundações, enfatizando as explicações culturais e cognitivas, muito ricas para o entendimento do fenômeno da participação. Na análise dos diferentes atores envolvidos no processo de institucionalização e suas diferentes lógicas de participação, as contribuições da teoria de sistemas autopoieticos de Niklas Luhmann (1998) permitiram identificar quatro subsistemas: poder legislativo, poder executivo, sociedade civil e burocracia da Câmara Municipal.

A dinâmica dos diferentes subsistemas, ao longo dos vinte anos de análise, permite observar um conjunto de variáveis regulativas, normativas e cultural-cognitivas que influenciam o processo de institucionalização da participação. O estudo concluiu que, apesar de institucionalizada, a participação na Câmara Municipal encontra obstáculos para ser exercida na prática, devido a limitações normativas e cultural-cognitivas, que perpassam os diferentes subsistemas, principalmente o poder legislativo. Há dificuldade em institucionalizar a participação na Câmara Municipal de São Paulo, e isso ocorre porque os vereadores fazem parte de um subsistema autopoietico, com valores e normas próprias e que dificulta a entrada do subsistema sociedade civil, que busca participar da discussão do orçamento. Existe certa abertura à participação, mas esta é moldada conforme padrões de conduta já existentes na interação entre parlamentar e sociedade civil, marcada por um forte clientelismo, sedimentando o que este estudo denomina de clientelismo orçamentário, uma participação voltada para o atendimento de demandas pontuais da sociedade civil que se realizam por via de emendas, e não por uma participação voltada à discussão de políticas públicas e de um verdadeiro controle social do orçamento público.

**Palavras-chave:** participação, representação, democracia, audiência pública, Lei Orgânica do Município de São Paulo, Câmara Municipal de São Paulo.

## 1. Representação, participação e democracia

Atualmente, discute-se os limites da democracia representativa e a importância da participação da sociedade civil para suprir um suposto déficit democrático. Nesse contexto, a participação da sociedade civil em diversos espaços e por vários mecanismos é apontada como fundamental para aprofundar a democracia.

Democracia representativa, participativa, deliberativa, entre outros, são diferentes conceitos normativos que possuem uma série de valores e concepções atrelados. As chances de democracia estão diretamente ligadas ao grau de pluralismo da sociedade, ou seja, em sociedades plurais nenhum grupo tem acesso exclusivo ao poder para garantir sua preponderância sobre os demais, pois os diversos grupos em conflito se neutralizam reciprocamente. Os arranjos institucionais entre esses diversos grupos, a relação entre o executivo e o legislativo e também entre os partidos políticos, são fundamentais para explicar o sucesso ou não de uma democracia.

Em relação à crise da representação, Sorj (2000) enfatiza que, no Brasil moderno, os partidos políticos sempre foram limitados em sua função de representação social, em parte pelos grandes períodos de ditadura, pelas mudanças sucessivas no sistema partidário, e em parte pelos limites de uma sociedade com baixa capacidade de absorção de informação, o que gera uma crise no processo representativo. Loureiro (2009) também chama atenção para o tema da crise da representação presente nos debates acadêmicos e nos meios políticos e para o reconhecimento de que as eleições são instrumentos insuficientes de expressão da soberania popular, da responsividade e da representatividade dos governantes. Surgem propostas de reformas políticas que procuram corrigir os problemas dos sistemas eleitorais e partidários e tornar os governantes mais representativos, e por outro lado novas formas de participação popular, para além das eleições e dos partidos.

No campo da democracia representativa, Pitkin (2006), Manin (1997) e Urbinati (2006) são autores com trabalhos seminais para o estudo do papel da representação política. Eles estabelecem as origens da palavra representação, o que se entende por democracia representativa, o que é governo representativo e como a participação faz parte de uma democracia representativa. O trabalho de Hanna Pitkin (2006) contribui para a teoria democrática, pois ajuda a compreender o significado do conceito de representação como palavra, instituição e ideia, desde sua origem latina até a modernidade.

Por representação política entende-se o conjunto de relações estabelecidas entre cidadãos e governantes eleitos, sendo os cidadãos, nas democracias, os detentores da soberania política que autorizam os governantes a agir em seu nome e em nome de seus interesses (ANASTASIA; NUNES, 2006). Dado que a democracia direta é inviável em cidades grandes, com milhões de habitantes e com grande complexidade, em uma democracia representativa os representantes são eleitos pelo povo para representar suas ideias e interesses.

Os modelos de democracia participativa e democracia deliberativa têm sido os principais instrumentos teóricos analíticos de avaliação das experiências participativas no País. Esses modelos enfatizam que decisões de políticas públicas devem ser tomadas por aqueles que serão submetidos a elas, e devem ocorrer por meio de debate público em um espaço plural, de igualdade participativa e de autonomia. A ideia que embasa essas práticas se encontra na concepção de que a democracia não deve reduzir a

política apenas ao mecanismo eleitoral, apontando as limitações da tradicional democracia representativa e sua suposta incapacidade de responder a problemas de exclusão e desigualdade social.

A participação, de acordo com Pateman (1970), pode ocorrer de três formas: (i) simples consulta àqueles que participam; (ii) participação parcial, em que muitos indivíduos participam do processo, mas apenas alguns decidem, e (iii) participação completa, segundo a qual todos participam na decisão final.

Autores como Dagnino e Tatagiba (2007), Nobre (2002), Elster (1998), Pateman (1970), Young (2006) e Luchmann (2007) discutem a importância da participação popular dentro de um contexto de democracia participativa, que ressalta o papel da participação da sociedade civil na discussão de assuntos que a afetam diretamente e como forma de controle social. São atores que atuam individualmente ou como representantes de determinados grupos e interesses da população, discutindo problemas públicos e suas possíveis soluções e participando na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Os defensores da democracia participativa, de acordo com Dagnino (2011), defendem que a sociedade civil se engaje em um papel de ativismo político, e as visões mais radicais dentro da corrente defendem que a sociedade não se limite a apenas influenciar aqueles que estão no poder, mas que a sociedade deve também participar do processo de tomada de decisão junto ao Estado.

Por outro lado, Habermas (1996), Avritzer (2002), Dryzek (2000), Cohen (1997) e Gutmann e Thompson (2004) aprofundam a discussão enfatizando a importância do papel de deliberação da sociedade civil na esfera pública, de assuntos que afetam suas vidas. A esfera pública pode ser mais bem descrita como uma rede em que se comunicam informações e pontos de vista (exemplo: opiniões expressando atitudes positivas e negativas); e estas correntes de informação são sintetizadas no processo, formando várias opiniões públicas (HABERMAS, 1996).

A democracia deliberativa tem como essência a ideia da discussão, por parte dos cidadãos, de assuntos de seu interesse, como leis e políticas públicas. A escolha política, para ser legítima, tem de ser o resultado de deliberação entre agentes livres, iguais e racionais. O pressuposto de concepção de democracia deliberativa está organizado em torno de um ideal de justificação política. De acordo com esse ideal, justificar o exercício do poder político coletivo é proceder com base na argumentação pública entre iguais (COHEN, 1997).

Naturalmente, em um processo de abertura à participação, é fundamental entender quem participa e quais os mecanismos de responsabilização desses indivíduos. Lavallo, Houtzager e Castello (2006), ao analisarem a reforma da democracia em busca de um maior aprofundamento dos valores democráticos, destacam a pluralização dos atores de representação e as inovações institucionais que fazem com que a representação política deixe de ser realizada apenas por partidos políticos nas eleições, pois surgem como representantes políticos novos atores que realizam controle social e atuam como representantes de diferentes grupos. Destacam, também, a necessidade de observar a existência de problemas de representação dentro da sociedade civil, questionando a legitimidade dessa participação e representação política exercida por esses atores, já que a associação entre organizações da sociedade e o seu papel de defesa de interesses genuínos tende a não levar em consideração a quem esses interesses representam e à ausência de mecanismos de controle e responsabilização.

No Brasil, a democracia se exerce principalmente por meio da representação dos cidadãos pelos representantes eleitos para atuarem no poder executivo e no poder legislativo. Porém, com a Constituição de 1988, direta e indiretamente surgiram novos mecanismos de participação, que estabelecem a necessidade de convivência da democracia representativa com a democracia participativa (FLEURY, 2006). Esses mecanismos foram, posteriormente, inseridos nos estados e municípios por meio das Constituições Estaduais, Leis Orgânicas dos Municípios e outros mecanismos.

As principais críticas em relação à democracia participativa concentram-se na ideia de que ela restringiria a existência do processo democrático, pois tiraria legitimidade dos representantes eleitos e deixaria a população passível de manipulação pelo governante, que se fortaleceria em conflito com o legislativo (FLEURY, 2006). Contudo, como observado por Young (2006), a participação inclusiva não enfraquece a representação e, nas sociedades de massa, a representação e a participação requerem uma à outra para que haja uma política plenamente democrática. Essa representação dá-se por meio de parlamentares eleitos e de organizações da sociedade civil que representam grupos, interesses e necessidades específicas. Contudo, torna-se fundamental entender como os novos mecanismos participativos funcionam e quais os resultados alcançados nas últimas décadas.

Assim, destaca-se que a participação não substitui a democracia representativa, mas que participação e representação são complementares. A democracia participativa não substitui a democracia representativa e a multiplicação de diversas organizações e grupos de interesse que buscam influenciar e participar ativamente na definição de políticas públicas, é positiva também como forma de controle social.

## 2. Metodologia

Após ampla revisão da literatura e análise dos espaços de participação promovidos pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica do Município de São Paulo, identificaram-se poucos estudos que se aprofundassem no entendimento dos espaços de participação junto ao legislativo paulista, pois a grande maioria tem como foco os espaços e mecanismos de participação junto ao poder executivo, como conselhos e orçamento participativo (TATAGIBA, 2004; SANCHEZ, 2004; WAMPLER, 2004) e quando a ênfase é no poder legislativo, as pesquisas enfatizam a relação do lobby e de grupos de interesse no âmbito nacional (MANCUSO, 2008; RODRIGUES, 2006).

A participação dentro do legislativo municipal paulista é complexa e diversificada, e fortemente centrada em procedimentos, crenças e valores e uma linguagem própria do legislativo, que influenciam a forma como a participação se institucionaliza. Há poucos estudos que analisam esse fenômeno. Os dados aqui apresentados são resultantes de uma pesquisa qualitativa que utilizou como técnica o estudo de caso combinado com a pesquisa de campo longitudinal. A técnica de estudo de caso, usada no exame de tópicos recentes e pouco analisados (EISENHARDT, 1989), é amplamente empregada para investigações sobre participação da sociedade civil já que são espaços recentes de participação.

A coleta de evidências deste estudo de caso longitudinal foi feita a partir de documentação (notas taquigráficas das audiências públicas e notícias de jornal), entrevistas e observação direta, partindo dos três princípios para a coleta de dados propostos por Yin (2005): utilizar várias fontes de evidência, criar um banco de dados para o estudo de caso e manter o encadeamento das evidências.

A documentação utilizada neste estudo são as notas taquigráficas das audiências públicas, registros das falas dos atores durante as audiências de discussão do orçamento. De acordo com o artigo 88 do regimento interno da Câmara Municipal de São Paulo (1991), estas são obrigatórias e devem integrar o processo. É importante destacar que foram analisadas as notas taquigráficas das audiências públicas e das reuniões técnicas da discussão do orçamento por dois motivos. Primeiro, porque foi possível identificar relação entre ambos os eventos, pois nas reuniões técnicas havia, em alguns casos, a participação da sociedade civil. Segundo, porque se observou que as reuniões técnicas foram se transformando em reuniões temáticas com o passar do tempo, para depois todas as reuniões serem tratadas como audiências públicas.

A maior parte das notas taquigráficas do período de análise estava disponível junto às pastas dos processos dos projetos de lei de orçamento no arquivo geral na CMSP. Contudo, após a leitura de todas as notas disponíveis, foi possível observar a falta de notas em alguns anos (1990 e 1991). Posteriormente, foi possível completar a base das notas taquigráficas a partir de uma base de dados digital disponível no setor de Taquigrafia e Revisão de todas as notas taquigráficas, desde 1999, e isso ajudou a suprir parte das falhas do arquivo geral. No arquivo geral da Câmara foi possível obter mais de 10 mil páginas de notas taquigráficas e junto à taquigrafia mais de 3.800 páginas de notas taquigráficas que corresponderam a 252 encontros (reuniões técnicas e audiências públicas) para a discussão do orçamento da cidade de São Paulo.

Os arquivos foram analisados em um *software* de análise de dados qualitativos chamado Atlas/Ti, que facilita o processo de geração de teoria, auxiliando na codificação e rotulação, na microanálise dos dados e na identificação e validação de categorias. Com o uso desse software foi possível organizar a grande quantidade de notas taquigráficas, permitindo a codificação e análise dos dados. Após trabalhar as informações de cada audiência, foi feita uma análise anual e quadrienal, ou seja, por período de legislatura (quatro anos), que permitiu a visão sincrônica e diacrônica do estudo longitudinal.

A análise de notícias de jornais, outra importante fonte de evidências dentro do eixo de documentos, foi feita com base na hemeroteca da Câmara Municipal. Buscaram-se notícias sobre as audiências públicas do orçamento e a participação da sociedade civil. Assim, foram selecionadas e analisadas 209 notícias sobre orçamento de 1990 a 2010, sendo a base da hemeroteca da Câmara composta por notícias em papel, ou seja, não digitalizadas, dos seguintes jornais: *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo*, *Jornal da Tarde*, *Diário de São Paulo*, *Folha da Tarde*, *Diário do Comércio*, *Gazeta Mercantil*, *Agora* (SP) e alguns jornais de bairro. A análise hemerotécnica auxiliou na compreensão do contexto de cada ano face à situação política e econômica da cidade de São Paulo e no esclarecimento da relação entre os subsistemas poder executivo, poder legislativo e sociedade civil.

Foram realizadas 23 entrevistas com parlamentares, ex-parlamentares, assessores, funcionários concursados da Câmara, pesquisadores, membros de organizações da sociedade civil, líderes comunitários e munícipes. O processo de entrevistas foi importante para entender como ocorre a participação na CMSP desde 1990, e a relação entre a representação e a participação neste contexto. As entrevistas foram realizadas seguindo roteiros semiestruturados, pessoalmente e por telefone, sendo a maioria gravada e, posteriormente, transcrita.

As observações diretas foram realizadas em um diário de campo, em 2010, decorrentes da participação passiva em 20 audiências públicas da LOA, reuniões de comissões,

seminários realizados pela Câmara Municipal, entre outros, levando em consideração como ocorrem essas reuniões, como são os diálogos estabelecidos, quem são seus atores e quais são seus objetivos. Foram tiradas fotografias e feitas gravações de voz durante o processo.

### 3. A Lei Orgânica do Município de São Paulo e a participação local

A Constituição Federal de 1988 trouxe avanços para a participação popular no Brasil por meio de novos mecanismos, que estabeleceram as bases legais para a participação da sociedade civil na deliberação de assuntos de seu interesse e na definição de políticas públicas. A nova Constituição combinou a democracia representativa com formas de democracia direta ou de participação popular ao instituir o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular e as bases para a criação dos conselhos como importantes instâncias de participação. Grande parte dessas inovações foram mimetizadas pelas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios.

De acordo com Whitaker (2002) e Calderón (2000), o processo de elaboração da Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOMSP) foi caracterizado pelo mesmo espírito de democratização que marcou a constituinte federal e a estadual. Houve espaço para participação da sociedade civil por meio de emendas populares, e a Câmara foi palco de uma multiplicidade de pressões de diferentes organizações da sociedade civil, que por meio de milhares de assinaturas procuravam respaldar propostas da população.

Após um período amplo de ditadura militar, essa participação já submergia como resultado do movimento de “Diretas Já” e do processo de democratização que estava se instaurando. Foram acolhidas 668 emendas apresentadas pela sociedade civil e que 88 organizações da sociedade civil se manifestaram por meio de defesa oral em sessões ordinárias da CMSP. O processo de defesa das emendas populares foi uma experiência que revelou a ansiedade das organizações da sociedade civil de participar na elaboração da lei que iria reger a cidade de São Paulo. Naquele momento, tanto o Poder Executivo quanto o Legislativo eram vistos como instituições com grande descrédito, desta forma a participação da sociedade civil surgia como mecanismo de controle e aperfeiçoamento institucional (CALDERÓN, 2000).

A institucionalização jurídica de novos mecanismos de participação popular na elaboração de leis e políticas públicas, trazida pela LOMSP, esteve alinhada com os artigos referentes à participação popular especificados na Constituição Federal. Podemos citar como importantes contribuições para a participação local o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular, a tribuna popular, os conselhos municipais, os conselhos de representantes e as audiências públicas. Nos casos de plebiscito, referendo e iniciativa popular, a Lei Orgânica apresentou-se como uma mimese da Constituição Federal. Em 2008 houve a emenda que incorporou o Programa de Metas. Discutiremos a seguir esses mecanismos.

#### 3.1 Plebiscito, referendo e iniciativa popular

De acordo com a Lei Orgânica de São Paulo, o poder municipal pertence ao povo, que o exerce pelo sufrágio universal, plebiscito, referendo e iniciativa popular.

## *TÍTULO II – DO PODER MUNICIPAL*

*Art. 5º – O Poder Municipal pertence ao povo, que o exerce através de representantes eleitos para o Legislativo e o Executivo, ou diretamente, segundo o estabelecido nesta Lei.*

*§ 1º – O povo exerce o poder:*

*I – pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto;*

*II – pela iniciativa popular em projetos de emenda à Lei Orgânica e de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros;*

*III – pelo plebiscito e pelo referendo. (SÃO PAULO, 2009, grifo nosso).*

O plebiscito é uma consulta prévia à população – ou seja, antes da criação da norma – sobre um determinado assunto. Em 1993, foi realizado, no Brasil, um plebiscito nacional que estava previsto na Constituição Federal para definição de forma de governo (monarquia constitucional ou república) e sistema de governo (parlamentarismo e presidencialismo), no qual a população optou por manter a forma republicana e o sistema presidencialista. O referendo é a votação da população sobre determinadas normas legais e constitucionais. A população é convocada após a edição da norma para que a ratifique ou não, como foi o caso do referendo nacional sobre a proibição da comercialização de armas de fogo e munições, realizado em 2005, para aprovar ou não o artigo 35 do Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826 de 2003). A maioria do eleitorado optou pela não proibição. Desde a promulgação da Lei Orgânica de São Paulo, não foi realizado nenhum plebiscito ou referendo no município.

A iniciativa popular pode versar sobre projetos de emenda à Lei Orgânica e projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou de bairros (artigo 5º da Lei Orgânica do Município de São Paulo e artigos 234, § 2º, e 315 a 323 do Regimento Interno da Câmara Municipal). Deve ser assinada por, no mínimo, 5% (cinco por cento) dos eleitores do município no caso de projetos de lei e emendas à lei orgânica e 1% (um por cento) em caso de requerimento para realização de plebiscito ou referendo. A iniciativa popular tem assegurada tramitação especial e urgente dentro Câmara.

### **3.2 Tribuna popular**

A tribuna popular (artigo 27, inciso VIII da LOMSP) foi idealizada como um espaço de participação, onde organizações da sociedade civil poderiam debater, junto a parlamentares, questões de interesse do município. Contudo, uma análise das notas taquigráficas referentes aos pronunciamentos realizados em plenário no período de 1993 a 2008 mostra que essas tribunas ocorreram esporadicamente no início da década de 1990, mas depois não foram realizadas. A tribuna popular foi posteriormente regulamentada pelo Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo:

## *TÍTULO VI – DAS SESSÕES*

### *CAPÍTULO VII – DA TRIBUNA POPULAR*

*Art. 207 – Fica assegurada, conforme previsto no artigo 27, inciso VIII da Lei Orgânica do Município, a instalação da Tribuna Popular,*

na primeira terça-feira do mês, em sessão extraordinária, com até 90 (noventa) minutos de duração, logo após o encerramento da sessão ordinária, no auditório “Pedroso Horta”, salvo motivo de força maior, sempre que, no mínimo, 5 (cinco) representantes de diferentes entidades ou movimentos sociais populares se inscrevam em livro próprio, disponível para tanto junto à Mesa da Câmara, sob responsabilidade do Presidente, para debater com os Vereadores questões de interesse do Município ou proposições em apreciação na Câmara.

§ 1º – Será admitida a inscrição de representante de entidade legalmente constituída há pelo menos 1 (um) ano e com sede nesta cidade e de representante de movimento social popular desde que apresentado por, pelo menos, 500 (quinhentos) cidadãos com domicílio eleitoral na cidade, que se responsabilizarão pelo conteúdo de sua manifestação.

§ 2º – Ao se inscrever, o representante da entidade ou movimento social popular deverá declarar o tema sobre o qual se pronunciará.

§ 3º – A mesma entidade ou movimento social popular poderá inscrever representante para ocupar a Tribuna Popular no máximo uma vez a cada 3 (três) meses, salvo exceção aberta por decisão do Plenário, votada no início do Prolongamento do Expediente da sessão ordinária do dia da instalação da Tribuna Popular, por requerimento subscrito por, no mínimo, 1/3 (um terço) dos Vereadores.

§ 4º – Poderá ser instalada, por indicação da Mesa e com a aprovação do Plenário, mais de uma Tribuna Popular por mês, sempre que o número de inscritos para vir a ocupá-la for superior a 20 (vinte).

Art. 208 – Ressalvado o disposto no artigo anterior, será obedecida a ordem cronológica de inscrição para convocação de representante de entidade ou movimento social popular, devendo a Secretaria da Mesa dar conhecimento prévio com 48 (quarenta e oito) horas de antecedência, àqueles que deverão ocupar a Tribuna Popular.

Parágrafo único – Quando o tema declarado na inscrição de oradores for relativo a proposições em apreciação na Câmara, a Mesa poderá submeter ao Plenário mudanças na ordem de convocação de oradores inscritos.

Art. 209 – O orador inscrito para falar na Tribuna Popular disporá de 15 (quinze) minutos improrrogáveis, para fazer seu pronunciamento.

§ 1º – Os Vereadores poderão apartear o orador ocupante da Tribuna Popular, desde que este conceda o aparte.

§ 2º – O Presidente deverá chamar a atenção do orador quando se esgotar o tempo a que tem direito, bem como poderá interromper o orador que se desviar do tema que declarou no ato de sua inscrição, ou falar sem o respeito devido à Câmara ou a qualquer de seus Membros, advertindo-o, chamando-lhe à ordem e, em caso de insistência, cassando-lhe a palavra, podendo, ainda, suspender a sessão quando não atendido e as circunstâncias o exigirem.

Art. 210 – A Secretaria da Mesa fará publicar, na Imprensa Oficial, com pelo menos 48 (quarenta e oito) horas de antecedência, a instalação da Tribuna Popular, com a lista de inscritos convocados e respectivos temas a serem tratados. (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2016).

Em entrevista, Aldaíza Sposati, vereadora durante os períodos de 1993 a 2002, afirma ter realizado diversas tribunas populares pleiteadas pela sociedade civil, principalmente para discutir a temática da criança e do adolescente. Para a ex-vereadora, era um mecanismo pouco utilizado na época, mas à medida que um vereador passava a usar, outros vereadores começaram a se interessar pelo espaço. Nos últimos anos, não houve evidência de utilização desse espaço. Grande parte dos membros da sociedade entrevistados nesta pesquisa não conheciam a tribuna popular e aqueles que a conheciam referiam-se a ela como algo pouco utilizado no passado. É importante diferenciar a tribuna popular da tribuna do povo, projeto do ex-vereador Rogerio Farhat, criada pela Resolução nº 01 de 2003 da Câmara Municipal. A tribuna do povo era um evento realizado uma vez por mês para que a população se manifestasse com críticas, sugestões e pedidos.

### 3.3 Conselhos municipais e conselho de representantes

Os conselhos são um importante espaço de descentralização e participação criado pela LOMSP, alinhada com a Constituição Federal, e tiveram sua implantação efetivada em diversas áreas, como saúde, educação, assistência social, entre outras (artigos 200, § 2, artigo 218 e artigo 221). Trata-se de um espaço onde a sociedade pode debater e participar na definição das prioridades e políticas públicas de diferentes áreas. Porém, apesar de importantes espaços institucionalizados de participação, há, hoje, diversos estudos que apontam suas limitações como promotores efetivos da participação.

Em relação ao conselho de representantes, sua criação tinha como premissa básica a aproximação do cidadão com a administração pública em cada área administrativa da cidade, de modo que este pudesse participar no plano local do planejamento municipal, definindo as principais necessidades e prioridades dos cidadãos, além de participar da fiscalização quanto ao uso de recursos públicos, realizando, assim, o importante papel de controle social. Esses conselhos, previstos na Lei Orgânica conforme os artigos 54 e 55, foram regulamentados pela Lei Municipal 13.881/04, mas esta foi declarada inconstitucional. Após a criação de um parecer defendendo a constitucionalidade do Projeto de Lei 13.881/04 (AMICUS CURIAE, 2009) e uma intensa batalha jurídica, foi criada em abril de 2009, na CMSP, uma Frente Parlamentar pela Implementação do Conselho de Representantes, que contou com vereadores e organizações da sociedade civil. Essa frente apresentou um novo projeto de lei ao poder executivo em setembro de 2010, a fim de que este o avaliasse e o apresentasse à Câmara para votação.

Apesar de existir a Frente Parlamentar, havia indícios de que muitos vereadores não eram favoráveis aos conselhos de representantes, pois perderiam poder, já que os conselheiros poderiam substituí-los na representação local, ganhar proeminência política e, eventualmente, substituir os vereadores em eleições futuras. De acordo com Grin (2011), com a implantação das subprefeituras o poder executivo construiu sua coalizão de apoio junto aos vereadores, que não viam com bons olhos o conselho de representantes, já que este fiscalizaria a atuação da Câmara, desta forma pondo em risco a política de alianças que o executivo estava construindo junto ao legislativo.

Em 27 de maio de 2013, foram criados pela Lei Municipal 15.764 os Conselhos Participativos Municipais nas subprefeituras de São Paulo e o Decreto nº 56.208, de 30 de junho de 2015, conferiu-lhe nova regulamentação. Interessante observar que de acordo com esse decreto, artigo 2º, § 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". Os conselhos são compostos por, no mínimo, cinco conselheiros eleitos no território de cada subprefeitura e por, no mínimo, um conselheiro extraordinário para os imigrantes.

### 3.4 Audiências públicas

As audiências públicas também estão previstas na Lei Orgânica, no artigo 32 sobre o papel das comissões da Câmara Municipal. A essas comissões cabe reunir-se em audiência pública para ouvir representantes de entidades legalmente constituídas, ou representantes de, no mínimo, 1.500 (mil e quinhentos) eleitores do município que subcrevam requerimento sobre assunto de interesse público, sempre que essas entidades ou eleitores o requererem. Além das audiências solicitadas pela sociedade civil, há também as audiências públicas – previstas pela Lei Orgânica e regulamentadas pelo Regimento Interno da Câmara –, pelas quais devem passar determinados projetos de lei, como a lei do orçamento anual e o plano diretor, entre outros, a fim de informar sobre o conteúdo da matéria legislativa e ouvir manifestações da sociedade civil. De acordo com o artigo 41 da Lei Orgânica do Município de São Paulo:

*Art. 41 – A Câmara Municipal, através de suas Comissões Permanentes, na forma regimental e mediante prévia e ampla publicidade, convocará obrigatoriamente pelo menos 2 (duas) audiências públicas durante a tramitação de projetos de leis que versem sobre:*

*I – Plano Diretor;*

*II – plano plurianual;*

*III – diretrizes orçamentárias;*

*IV – orçamento;*

*V – matéria tributária;*

*VI – zoneamento urbano, geo-ambiental e uso e ocupação do solo;*

*VII – Código de Obras e Edificações;*

*VIII – política municipal de meio ambiente;*

*IX – plano municipal de saneamento;*

*X – sistema de vigilância sanitária, epidemiológica e de saúde do trabalhador.*

*XI – atenção relativa à Criança e ao Adolescente. (Acrescentado pela Emenda 17/94). (SÃO PAULO, 1991).*

Conforme regulamentação do Regimento Interno, as audiências públicas devem ser realizadas nos seguintes casos:

#### *SEÇÃO X*

##### *Das Audiências Públicas*

*Art. 85 – As Comissões Permanentes, isoladamente ou em conjunto, deverão convocar audiências públicas sobre:*

*I – projetos de lei em tramitação, nos casos previstos no artigo 41 da Lei Orgânica do Município;*

*II – outros projetos de lei em tramitação, sempre que requeridas por 0,1% (um décimo por cento) de eleitores do Município;*

*III – assunto de interesse público, especialmente para ouvir representantes de entidades legalmente constituídas e representantes de, no mínimo, 1.500 (um mil e quinhentos) eleitores do Município, sempre que essas entidades ou eleitores o requererem;*

*IV – para atender o previsto no artigo 320 deste Regimento.*

*Parágrafo único – As Comissões Permanentes poderão convocar audiências públicas para instruir matéria legislativa em trâmite e para tratar de assuntos de interesse público relevante, mediante proposta de qualquer de seus membros ou a pedido de entidades interessadas. (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2009).*

### 3.5 Programa de metas

Em 2008, foi acrescentado pela Emenda 30, à LOMSP o Programa de Metas (artigo 69), que obriga todo prefeito eleito a apresentar em até noventa dias após a posse as prioridades de seu governo, com detalhamento de ações estratégicas, assim como indicadores e as metas quantitativas para cada setor da administração pública municipal, subprefeituras e distritos. Trata-se de um importante documento em que o prefeito se compromete com a população em torno das principais iniciativas que serão implementadas ao longo da gestão. Adicionalmente, o poder executivo fica obrigado a promover o debate público sobre o Programa de Metas mediante audiências públicas gerais, temáticas e regionais, inclusive nas subprefeituras, a divulgar semestralmente os indicadores de desempenho do Programa de Metas e, ao final de cada ano, o relatório da execução do Programa de Metas.

## 4. A Câmara Municipal de São Paulo

As câmaras municipais são espaços de representação política, cerne de uma democracia, onde os vereadores eleitos representam diversos interesses e cidadãos. Elas têm como principais funções elaborar as leis que regem o município, fiscalizar o poder executivo e, em determinados casos, fazer julgamentos.

No caso de São Paulo, a Câmara Municipal nasceu em 1560, seis anos após a fundação da cidade, sendo também conhecida à época por Casa do Conselho. Aos vereadores cabia lidar com a segurança das casas, higiene no comércio de mercadorias, limpeza dos matadouros, entre outras questões de uma cidade. Na época do Brasil Colônia, as câmaras, chamadas Casas de Câmara e Cadeia, eram responsáveis por legislar, fiscalizar as ações nas cidades e exercer poderes judiciais, já que durante os séculos XV e XVIII o presidente da Câmara Municipal era também o juiz ordinário das comunidades. No século XIX, com a independência e a nova constituição administrativa do Brasil Império, a câmara perdeu muito poder. Em 1828, foi feita a Carta de Lei do Império do Brasil (o que equivaleria à Constituição Federal), estipulando que as cidades teriam nove vereadores e as vilas sete, e foi criado o Supremo Tribunal de Justiça, que tirou as funções judiciais e carcerárias da Câmara. Posteriormente, com a criação da Assembleia Nacional e das Assembleias

Provinciais, as Câmaras Municipais foram colocadas sob a tutela de poderes maiores que limitavam sua ação (SÃO PAULO, 2009). Atualmente, a Câmara Municipal de São Paulo é composta de 55 vereadores, eleitos de quatro em quatro anos, sem limite para a reeleição.

A participação da sociedade civil em uma casa legislativa é vista por alguns parlamentares com certa rejeição, afinal de contas eles são eleitos por milhares de votos para representar os interesses dos cidadãos. Sendo assim, consideram-se os mais adequados para definir o que é melhor para os cidadãos. Em estudo sobre a participação da sociedade civil na Câmara dos Deputados, Burgos (2007, p. 61) afirma haver rejeição ao processo participativo.

*Segundo os entrevistados há a percepção e certo temor por parte de um número de parlamentares de que os processos de participação direta da cidadania, conhecida como democracia participativa, e que tem sua forma mais conhecida nas formas de plebiscito e referendos, é algo que enfraquece a democracia representativa e que, portanto, leva à diminuição ou mesmo perda de poder por parte dos parlamentares, lideranças políticas e dos partidos políticos.*

A participação é fundamental para o aprofundamento da democracia, desde que se minimizem os riscos de tornar o processo pouco participativo e limitado a ouvir um pequeno grupo de vozes. Assim, dentro da ideia de democracia representativa, que incorpora a participação como previsto na Constituição Federal de 1988 e na LOMSP, uma função do legislativo seria a de garantir a participação da sociedade civil para que discuta temas que estão sendo debatidos no parlamento e contribua com opiniões, proposições e estudos. Isso está garantido pela Lei Orgânica e pode ser feito em diferentes espaços, como as audiências públicas, por meio de projetos apresentados à Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, e na relação direta com parlamentares.

A Câmara Municipal possui instâncias que estabelecem sua forma de funcionamento. À Mesa Diretora, composta pelo presidente da Câmara, vice-presidente e secretários, cabe a função geral de administrar a Casa e definir a agenda de prioridades. O plenário da Câmara é o espaço onde os vereadores discutem e votam as questões debatidas. Há também diversas comissões que têm composição partidária proporcional à da Casa Legislativa onde os parlamentares se reúnem: Comissões Permanentes, Comissões Extraordinárias Permanentes e as Comissões Temporárias – Comissões Parlamentares de Inquérito, Comissões de Estudos.

As Comissões Permanentes são colegiados de caráter técnico-legislativo, que analisam as proposições em seus aspectos jurídicos e de mérito, antes de a matéria ser encaminhada para votação em plenário. São os espaços onde semanalmente ocorrem as discussões, pareceres e votações sobre os projetos de lei apresentados. A presidência e a composição das comissões são variáveis que influenciam significativamente sua abertura à participação da sociedade civil. As Comissões Extraordinárias Permanentes têm como função promover debates sobre temas de relevância para a cidade. As Comissões Temporárias são criadas para discutir um determinado assunto e extintas quando atingida sua finalidade ou terminado o prazo. As Comissões Parlamentares de Inquérito têm como incumbência investigar um determinado fato até certo prazo e podem fazer encaminhamentos ao Ministério Público para que este tome as providências necessárias junto aos infratores. As

Comissões de Estudos são constituídas com a finalidade de analisar problemas municipais sempre que sejam sobre um tema referente a duas Comissões Permanentes.

Além das comissões como espaço de discussão, o chamado Colégio de Líderes, ou Reunião de Líderes, encontro dos líderes dos partidos com representação na Câmara, também compõe um importante espaço de discussão entre parlamentares no legislativo, já que aqui se discutem os projetos que entrarão na pauta de discussão e votação em plenário.

#### 4.1 Outros mecanismos de participação na Câmara Municipal além dos dispostos na LOMSP

A participação na Câmara Municipal ocorre de forma diversificada em diferentes espaços. Além dos mecanismos estabelecidos na Lei Orgânica observa-se também a existência das frentes parlamentares, fóruns, o papel do *lobby* e da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa. O quadro abaixo permite entender a diversidade da participação em termos de pessoas, organizações, locais, formas, estratégias e momentos de participação.

**Quadro 1** – Mapeamento da participação na Câmara Municipal de São Paulo

Quem participa	Organizações da sociedade civil, sindicatos, indivíduos, movimentos sociais.
Onde participa	Audiência pública, reuniões de comissão, <i>lobby</i> junto aos gabinetes, Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, frentes parlamentares, fóruns, tribunas populares (no início da década de 1990).
Como participa	Redes, coalizões, organizações da sociedade civil, individualmente.
Quando participa	Discussão de salários e demissões, revisão do plano diretor, LDO, LOA, projetos de lei variados, entre outros.
Estratégia de participação	Mobilização em frente à Câmara, protesto em audiências públicas, participação passiva nas reuniões ordinárias de comissões, uso de redes e de sistemas de informação, uso da fala em reuniões e audiências.
Por que não participa	Projetos de lei não são de interesse, audiências mal divulgadas e em horários que dificultam a participação, site da Câmara não explica o que será discutido, falta de cultura de participação, sociedade civil não acredita na Câmara, falta de credibilidade.

Fonte: Elaborado pela autora.

##### 4.1.1 Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa

A ideia de legislação participativa nasceu na Câmara dos Deputados em 2001, quando foi criada a primeira Comissão de Legislação Participativa, espaço apartidário que facilita

a participação da sociedade no processo de elaboração legislativa. Qualquer entidade civil organizada como ONGs, sindicatos, associações e órgãos de classe, com exceção de partidos políticos, pode apresentar à Câmara dos Deputados suas sugestões legislativas (exemplo: propostas de leis complementares e ordinárias, sugestões de emendas ao Plano Plurianual ou à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual), assim como pareceres técnicos. Esse espaço significou grande inovação, pois facilitou o processo de elaboração legislativa por parte da sociedade civil, já que não são necessárias as 1,3 milhão de assinaturas requeridas para a realização de uma iniciativa popular (artigo 61 da Constituição Federal). Hoje, esse espaço existe em casas legislativas estaduais e municipais, podendo atuar como importante mecanismo de participação em nível local.

Na Câmara Municipal de São Paulo, esse espaço foi criado pela resolução nº 13, de novembro de 2001, e suas atividades tiveram início em março de 2002 como Comissão Extraordinária Permanente de Legislação Participativa. A Comissão teve como origem um projeto do vereador Ricardo Montoro, sendo uma mimese da que foi criada na Câmara Federal. A Comissão enfatizou que a criação desse espaço facilitaria a participação popular, já que não seria necessária, no âmbito municipal, a manifestação dos cinco por cento da população requeridos para a iniciativa popular, facilitando o processo participativo. Em 2007, essa Comissão foi “anexada” à Comissão de Cidadania e Justiça, passando a se chamar Comissão de Cidadania Justiça e Legislação Participativa (CCJLP). Por meio dessa Comissão, uma associação de moradores, sindicato, ONG pode encaminhar uma sugestão à Câmara. A assessoria jurídica da câmara redige a proposta na forma técnica (projeto de lei, projeto de resolução, projeto de emenda à lei orgânica, entre outros). Posteriormente, o presidente da Comissão indica um relator, que avalia se a sugestão pode ou não ser apreciada pela CMSP e que redige um relatório que será aprovado ou rejeitado na reunião da Comissão. Se a sugestão for rejeitada, ela é arquivada. Se for aprovada, passa pelas demais Comissões da Câmara e depois para o plenário da mesma forma que os projetos de autoria dos vereadores.

#### 4.1.2 Frente parlamentar

As frentes parlamentares são formadas por parlamentares, exclusivamente, mas com grande interação com cidadãos, movimentos sociais e organizações da sociedade civil que buscam mudanças em relação a um determinado tema. São definidos pela Câmara como “Grupos suprapartidários de atuação voltada a uma atividade específica de interesse municipal ou do Parlamento. Têm tratamento autônomo em relação a qualquer Comissão Permanente ou Temporária. Atuam dentro ou fora das dependências da Câmara Municipal, de acordo com seu propósito” (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2016).

As frentes possuem estatuto disciplinando sua organização, funcionamento e atribuições, e a elas competem realizar encontros e debates com especialistas do segmento e representantes de órgãos governamentais municipais, estaduais, federais e organizações da sociedade civil, visando colher subsídios para orientar ações e políticas públicas referentes a cada tema. Em fevereiro de 2012, havia quatro frentes parlamentares em atuação na CMSP: (i) em Defesa da Zona Leste da Cidade de São Paulo; (ii) para Implantação do Conselho de Representantes da Cidade de São Paulo; (iii) pela Defesa e Incentivo à Moradia Popular na Cidade de São Paulo; (iv) em Defesa das Microempresas, das Empresas de Pequeno Porte, dos Microempreendedores Individuais e das Cooperativas.

Já em maio de 2016, foram identificadas 17 frentes parlamentares em atuação, sendo elas: (i) saúde mental e combate à dependência química; (ii) pela Sustentabilidade na Câmara; (iii) pelo Apoio ao Cooperativismo; de Segurança Pública; (iv) em Defesa e Acompanhamento do Projeto Arco do Futuro; (v) em Defesa da Melhoria das Condições do Transporte Público; (vi) em Defesa da Mobilidade Humana; (vii) pelo Desenvolvimento e Atividade Econômica da Zona Leste da Cidade de São Paulo; (viii) em Defesa das Microempresas, das Empresas de Pequeno Porte, dos Microempreendedores Individuais e das Cooperativas no âmbito do Município de São Paulo; (ix) Cristão em Defesa da Família; (x) em Defesa da Cultura; (xi) para Defesa e Incentivo da Prática da Modalidade Esportiva de Skate no Município de São Paulo; (xii) em Defesa à Política de Fomento à Economia Popular Solidária; (xiii) da Defesa Civil; (xiv) de Apoio à Campanha Nacional que visa Desoneração Tributária de Medicamentos; (xv) de Apoio às Santas Casas de Misericórdia, (xvi) Hospitais e Entidades Filantrópicas na Área de Saúde; (xvii) em Defesa do Fim do Voto Obrigatório.

#### 4.1.3 Fóruns

Foram criados os espaços dos Fóruns que também podem ser definidos como espaços de participação. Atualmente, há dois em atuação na CMSP: (i) Fórum Suprapartidário e (ii) Fórum Municipal de Proteção e Defesa Animal. São espaços, assim como as frentes parlamentares, de discussão de temas relevantes para a cidade. O Fórum Suprapartidário, criado em 2012 pela sociedade civil, constitui-se como espaço de debates para discutir, formular, propor e fiscalizar a execução de políticas públicas visando uma cidade saudável e sustentável. O Fórum Municipal de Proteção e Defesa Animal do Município de São Paulo é um “espaço de articulação distrital de entidades governamentais, não governamentais e membros da sociedade civil, aberto para os temas relacionados à proteção e defesa dos animais” e foi criado em 2015. (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2016).

#### 4.1.4 Lobby

Dentro dos mecanismos de participação presentes na Câmara Municipal, inclui-se também o *lobby*, ato de influenciar leis e políticas públicas. *Lobby* no Brasil é muito utilizado como sinônimo de pressão, tráfico de influência ou corrupção, sendo visto, geralmente, como prática exclusiva de grandes corporações que utilizam seu poder econômico para atingir determinados objetivos. Entretanto, essa visão é equivocada, pois existem atividades de *lobby* que são realizadas no país sem a violação das leis (OLIVEIRA, 2004; MANCUSO, 2008).

O *lobby* é uma atividade legítima, realizada por indivíduos e grupos de interesse representantes de empresas, organizações da sociedade civil e, inclusive, empresas públicas que buscam trazer seus pontos de vista e influenciar os legisladores e o poder executivo em seu processo de tomada de decisão. Deveria ser regulamentado e feito de forma transparente, acessível aos diferentes grupos, a fim de evitar abusos, atendimento de interesses privados não voltados para o bem público e práticas ilegais, mas isso não ocorreu ainda no país. Ao regulamentar, aumenta-se transparência e a *accountability* e, desse modo, consegue-se maior conhecimento sobre a forma como os atores se relacionam com o sistema político, torna-se mais transparente o processo decisório, diminui-se a assimetria de informações entre grupos de interesse e setores da sociedade menos organizados e com menos recursos, e previne-se a corrupção (GOZETTO, 2015).

As atividades de pressão exercidas por grupos da sociedade civil também devem ser denominadas *lobby*, pois se trata da pressão de um cidadão sobre o governante ou parlamentar em prol de uma causa específica. Vale destacar que diversas organizações fazem parte do que aqui denominamos sociedade civil, por isso é importante dizer que estas defendem interesses específicos e não apenas interesses amplos que poderiam ser facilmente caracterizados como de interesse público, bem comum. Como a conotação da palavra *lobby* é muito negativa no Brasil, muitas organizações da sociedade civil usam os termos “*advocacy*” ou “*advocacy* em políticas públicas” para se referir ao ato de influenciar projetos de leis e políticas públicas, mesmo sendo o sentido de *advocacy*, em sua origem, mais amplo: significa o ato de identificar, adotar e promover uma causa, buscando moldar a percepção pública ou conseguir alguma mudança, não necessariamente por meio de alteração na lei (BRELÁZ; ALVES, 2011).

O *lobby* na CMSP é realizado por munícipes, organizações da sociedade civil e sindicatos, em audiências públicas, reuniões de comissões e gabinetes de vereadores. Por exemplo, pode-se observar a atuação de organizações como Voto Consciente, Rede Nossa São Paulo, Movimento Defenda São, sindicatos contra demissões de funcionários públicos e por aumentos de salários, entre outros. Vale lembrar, ainda, a participação de conselheiros de alguns conselhos municipais reivindicando melhorias para suas regiões. E há também munícipes que contatam vereadores a fim de fazer reivindicações pessoais. Tudo isso pode ser entendido como uma atividade de *lobby* no sentido de buscar influenciar a elaboração legislativa.

## 5. As audiências públicas do orçamento na Câmara Municipal de São Paulo

### 5.1 Tipo de reunião/audiência

Como já apresentado, a Lei Orgânica do Município estipulou a realização obrigatória de duas audiências públicas para discutir o orçamento com a população. Identificou-se também a realização de outros tipos de encontros, como as reuniões técnicas, com eventual participação da sociedade civil. Desse modo, ao longo dos vinte anos de análise, verificou-se a existência de quatro tipos de encontros envolvendo a participação da sociedade civil na discussão do orçamento: (i) audiência pública geral; (ii) reunião técnica; (iii) audiência pública técnica/audiência pública temática e (iv) audiência pública regional.

As audiências públicas gerais, chamadas, em alguns casos, regimentais, são a primeira e a última audiência de discussão do orçamento e costumam contar com a presença do Secretário de Planejamento ou de Finanças (dependendo do ano de análise), que representa o órgão responsável pela consolidação do orçamento. Essas audiências são abertas a toda a população e têm a obrigatoriedade de serem divulgadas no *Diário Oficial* e em dois jornais de grande circulação, no mínimo. Apenas em dois anos (1994 e 2005) não se verificou, pelas notas taquigráficas, a realização da segunda audiência pública geral. Nos demais há registro das duas audiências gerais, com exceção dos anos 1995 (três audiências públicas gerais) e 1999 (quatro audiências públicas gerais).

As reuniões técnicas foram o principal espaço de discussão do orçamento por temas até 2004. Trata-se de espaços de discussão com os técnicos das pastas, que posteriormente são substituídos pelos secretários municipais. Nas reuniões técnicas não há obrigatoriedade

de abertura à fala da sociedade civil e elas não precisam ser divulgadas em jornais de grande circulação como as audiências públicas. Em suma, trata-se de um espaço de discussão (entre vereadores e membros do executivo) que com o tempo vai se abrindo à participação da sociedade. Ao se analisar as reuniões técnicas nas quais não há fala da sociedade civil, é preciso ter em conta que elas não lhe eram divulgadas, ou seja, não eram um espaço que previa a participação da sociedade. Assim, no período de 1992 a 2000, percebe-se pouca participação da sociedade nas reuniões. Em 2001, essa realidade muda com o início do Orçamento Participativo (OP) e a maior abertura da Câmara aos conselheiros e delegados do OP, já que os vereadores tinham uma forte ligação com suas regiões e, conseqüentemente, não queriam deixar de participar de uma definição de orçamento que afetasse os bairros onde atuavam. Com o tempo, essas reuniões técnicas começaram a ser chamadas reuniões temáticas, até que em 2005 todas as reuniões/audiências temáticas e regionais de discussão do orçamento passarem a ser chamadas audiências públicas.

As reuniões regionais (audiências regionais) surgiram em 1999 e são reuniões de discussão do orçamento nas diferentes regiões de São Paulo (Norte, Sul, Leste, Oeste e Centro) e, em alguns casos, há mais de uma reunião por região. Geralmente, nas reuniões regionais se manifestam os vereadores que possuem votos na região e os subprefeitos. Em 2000, 2001 e 2002 não há registro de audiências regionais, possivelmente porque o governo via o Orçamento Participativo como substitutivo das audiências regionais.

A tabela 1 apresenta o total de 252 audiências/reuniões do orçamento das quais foi possível analisar as notas taquigráficas. Não foram encontradas notas taquigráficas de 1990 e 1991.

**Tabela 1** – Total de audiências públicas e reuniões técnicas de discussão da LOA com notas taquigráficas

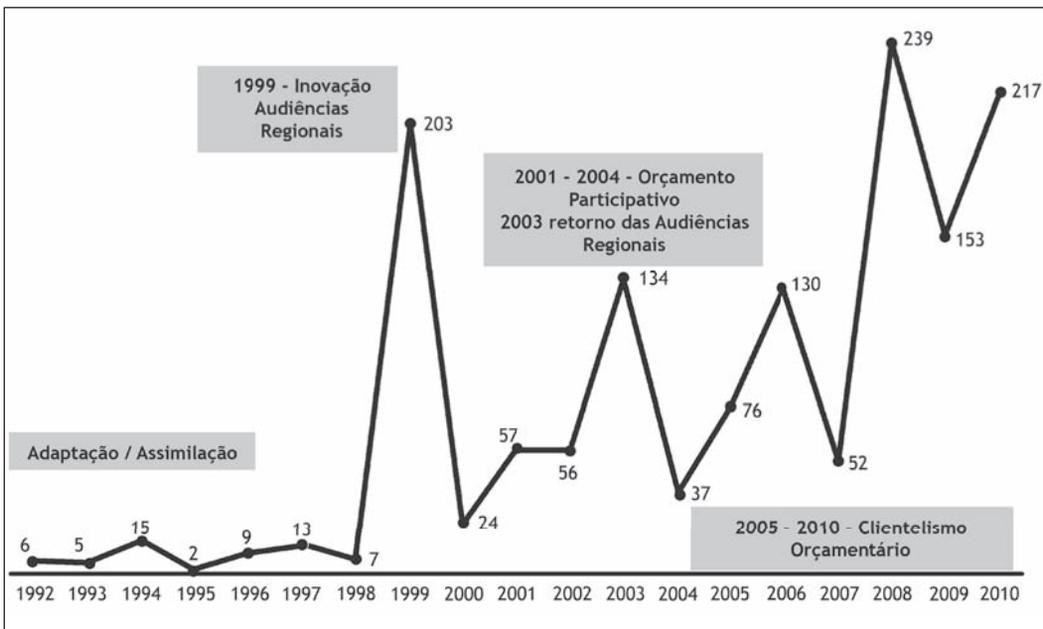
Ano	Audiência Geral	Audiência Regional	Audiência Temática Reunião Técnica	TOTAL
1992	2		9	11
1993	2			2
1994	1		17	18
1995	3			3
1996	2			2
1997	2		9	11
1998	2		6	8
1999	4	14	9	27
2000	2		8	10
2001	2		13	15
2002	2		14	16
2003	2	2	15	19
2004	2	1	1	4
2005	1	3	7	11
2006	2	6	16	24
2007	2		7	9
2008	2	7	16	25
2009	2	5	10	17
2010	2	5	13	20
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>43</b>	<b>170</b>	<b>252</b>

Fonte: Elaborada pela autora.

## 5.2 Participantes das audiências públicas do orçamento

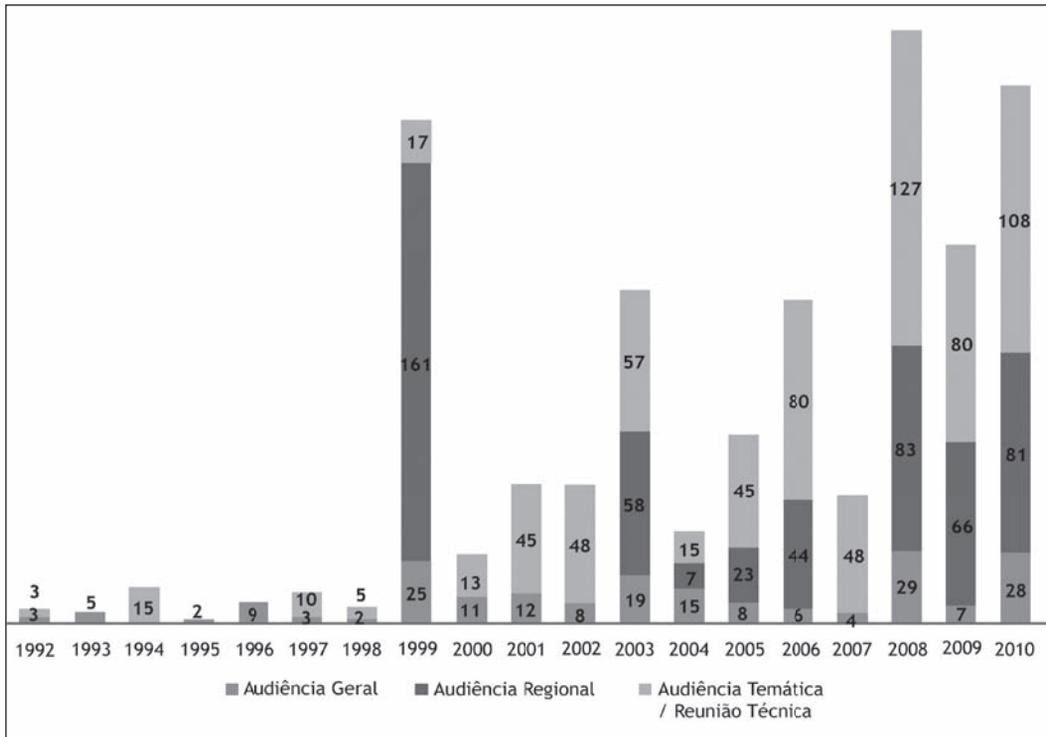
Em todo o período de análise foi possível identificar a fala de 1.435 indivíduos da sociedade civil, distribuídos ao longo dos anos segundo o gráfico 1. Esses são indivíduos que, além de estarem presentes nas audiências, se manifestaram após se inscreverem para falar. Os assessores de parlamentares, que estavam presentes nas audiências e se inscreveram para falar junto à sociedade civil, não fazem parte desse somatório por se considerar que estavam presentes por serem assessores parlamentares e não por serem membros da sociedade civil. Como dito na seção de coleta de dados, esse número não representa o total de falas da sociedade civil nas audiências do orçamento, pois há falhas como erros de gravação em algumas audiências, pessoas falando fora do microfone e páginas ilegíveis, que podem levar o número total de manifestações da sociedade civil a ser subestimado. Contudo, a quantidade de material analisado representa a grande parte do total de audiências ao longo do período analisado e, por ser este um estudo exploratório, os dados encontrados são capazes de fornecer um bom panorama do que é o processo de participação da sociedade nas audiências do orçamento na CMSP.

**Gráfico 1** – Membros da sociedade civil que falaram nas audiências públicas de discussão da LOA



Fonte: Notas Taquigráficas das Audiências Públicas do Orçamento do Município de São Paulo (1992 a 2010).

O gráfico 2 mostra a participação da sociedade de acordo com cada tipo de reunião. Em 1999, com a inovação das audiências regionais, cresce significativamente a participação. Nos anos seguintes, ela também cresce muito nas reuniões técnicas/audiências temáticas.

**Gráfico 2** – Número total de participantes por tipo de audiência/reunião de discussão da LOA

Fonte: Elaborada pela autora

Em relação a quem participa, observa-se uma diversidade de indivíduos e grupos, conforme tabela 2, evidenciando que o subsistema sociedade civil é bastante heterogêneo e, na verdade, composto por outros subsistemas com lógicas, valores e processos autopoiéticos próprios, como, por exemplo, os movimentos sociais, a Rede Nossa São Paulo, o Movimento de Resistência do Orçamento Participativo de São Paulo, as associações de bairro, entre outras. Há indivíduos que se apresentam como representantes de mais de uma instituição e isto é levado em consideração, por isso o total da tabela abaixo não coincide com o total de participantes. Por exemplo, há pessoas que se apresentam como sendo de uma organização da sociedade civil ligada à Igreja e também conselheira do Conselho Municipal de Assistência Social; outra pessoa se apresenta como representante de associação de bairro e também do movimento de moradia; outro caso é o de uma pessoa que é do conselho gestor de um hospital e também do Conselho Comunitário de Segurança (Conseg) do seu bairro. Assim, a classificação que se usou para os indivíduos é a forma como estes se apresentam nas audiências públicas. Aqueles que não se apresentam são classificados como munícipes.

Os grupos que mais participaram foram o de munícipes (22,1%), movimentos sociais (14,2%), associações e movimentos de bairro (13%), conselhos (9,9%), organizações da sociedade civil (9,1%), conselheiros e delegados do Orçamento Participativo (8,5%).

Tabela 2 – Atores do subsistema sociedade civil

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total	%
Associação e Movimento de Bairro	1	4	1	0	0	0	1	48	0	1	3	11	1	4	24	13	27	20	35	194	13,0
Conselho tutelar	0	0	1	0	2	1	0	0	0	0	0	1	0	2	2	1	1	2	1	14	0,9
Conselho Saúde								8				2	1	2	2		2	9	6	32	2,1
Conselho Gestor de Hospital			1								1	3		1	1	1	2	4		14	0,9
Conselho Municipal da Criança e do Adolescente				1	2	2	1	1	1		4	1		1						14	0,9
Conselho Fundo Municipal da Criança e Adolescente					1			1	1											3	0,2
Conselho Comunitário de Segurança - Conseg	1							8							4			1	9	23	1,5
Conselhos (outros)						1		4			7	3	4	5	7		14	6	11	62	4,2
Conselheiros e delegados do OP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	41	13	47	19	5	2	0	0	0	0	127	8,5
Corpo de Bombeiros	0	0	2	0	0	2	1	4	2	3	1	0	0	0	1	0	0	0	0	16	1,1
Guarda Civil Metropolitana	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	4	0,3
Ex-vereador	0	0	0	0	0	2	0	4	1	0	0	0	0	0	0	1	2	2	3	15	1,0
Forum em Defesa das Criança e Adolescentes					2	1		1	2			3	1				1			11	0,7
Lider Comunitario	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	1	1	1	2	0	2	9	0,6
Movimento de Moradia			4				2	30	5			6		6	21		9	5	3	91	6,1
Movimento Saúde						1		2						3	3	2		0	1	12	0,8
Movimento Educação								2									2	5	7	18	1,2
Movimentos (outros)								6	1	2	2	7		2	10	2	26	24	9	91	6,1
Movimento Agenda 21	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	14	1	6	23	1,5
Movimento (Rede) Nossa São Paulo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13	9	8	30	2,0
Municípe	1	0	3	0	0	1	0	47	4	0	5	32	6	23	22	26	62	27	70	329	22,1
Fabio Siqueira - Saúde														5	7	1	10	9	12	44	3,0
Terezinha Barros de Almeida - Jabaquara																	3		5	8	0,5
Maria do Socorro Alves - Itaquera														1			8	2	5	16	1,1
Organização da Sociedade Civil	1	1	3	0	2	0	0	21	1	2	8	7	3	7	7	2	16	12	12	105	7,0
Organização da Sociedade Civil ligada à Organizações Religiosas / Igreja	0	0	0	0	0	0	0	6	1	0	4	4	0	3	1	1	5	4	1	30	2,0
Partido Político	0	0	0	0	0	0	0	11	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	14	0,9
Servidor público (ativa e aposentado)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	2	2	0	2	0	9	3	0	23	1,5
Síndicato	0	0	0	1	0	2	1	2	5	6	4	1	0	5	8	0	19	2	18	74	5,0
Não identificado e outros	2	0	0	0	0	0	1	6	0	2	0	3	0	4	11	0	3	8	5	45	3,0
TOTAL	6	5	15	2	9	13	7	214	24	57	57	134	37	81	138	54	253	161	224	1491	100,0

Fonte: Elaborada pela autora

A classificação em movimentos foi dividida em saúde, educação, moradia e outros (exemplo: catadores, mulheres, transporte, emprego). É muito comum os membros de movimentos participarem em grande número das audiências. Por exemplo, nas audiências de habitação, há um grande número de representantes de movimentos de habitação/mutirão. Nas audiências do verde e do meio ambiente, há grande número do movimento de catadores, mesmo esta não sendo a audiência correta, já que a questão de resíduos sólidos é responsabilidade da Secretaria de Serviços. Em relação às associações de bairro, percebe-se sua intensa participação nas audiências regionais. O movimento da criança e do adolescente, por sua vez, pode ser analisado como um subsistema composto pelos conselheiros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), pelos conselheiros do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) e pelo Fórum em Defesa das Crianças e Adolescentes, que costumam atuar em conjunto, reforçando suas reivindicações mutuamente. De 1995 a 2005, observa-se sua forte atuação, já que foi o período de consolidação do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990).

Os conselheiros e delegados do OP têm sua participação concentrada de 2001 a 2004, anos de realização do OP em São Paulo. Há três municípios que são assíduos nas audiências e encabeçam o Movimento de Resistência do Orçamento Participativo criado em 2006. É interessante observar como o Movimento de Resistência do OP constitui um subsistema autopoietico, que se reproduz de acordo com a sua própria lógica, pois, mesmo sem haver OP nas gestões seguintes, o grupo continuou realizando eleições para a escolha dos conselheiros. Ao mesmo tempo em que continuam conselheiros, também pertencem ao Movimento de Resistência do OP-SP, criado em 2006, e nele militam como forma de concretizar a luta para a Manutenção do OP na Cidade de SP. Isso ocorre devido à inércia organizacional e à resistência à mudança. Ou seja, no caso desta pesquisa, os ambientes nos quais os subsistemas operam sofrem impactos de diferentes naturezas que promovem a mudança nas organizações/subsistemas, contudo, nem todas mudam e algumas o fazem de forma muito lenta (ALVES; KOGA, 2006).

O ex-vereador Odilon Guedes destaca-se como participante das audiências públicas por ser um grande conhecedor do orçamento. No início de sua participação, o ex-vereador representava o Conselho Regional de Economia e, a partir de 2008, passou a representar a Rede Nossa São Paulo. As ex-vereadoras Ana Martins, Terezinha Martins e Claudete Alves também participam de algumas audiências. Tanto a Rede Nossa São Paulo como o Movimento Agenda 21 tiveram forte atuação a partir de 2008, destacando-se por discutirem as políticas públicas da cidade e por serem suas falas com frequência mais qualificadas e munidas de informações relevantes para a discussão.

As organizações da sociedade civil compõem um grupo significativo (9,1%) e atuam em diversas causas, abrangendo organizações/indivíduos ligados à Igreja, associações de entidades (por exemplo, de comerciantes, de feirantes) e associações esportivas.

A Rede Nossa São Paulo é uma rede de associações que nasceu em São Paulo em 2007 com o objetivo de: “construir uma força política, social e econômica capaz de comprometer a sociedade e sucessivos governos com uma agenda e um conjunto de metas a fim de oferecer melhor qualidade de vida para todos os habitantes da cidade” com o intuito de alcançar uma cidade segura, saudável, bonita, solidária e democrática” (REDE NOSSA SÃO PAULO, 2011). Composta por mais de 600 organizações, nasceu por iniciativa de Oded Grajew, fundador do Instituto Ethos, e foi inspirada no Movimento Bogotá Como

Vamos, na Colômbia. Como uma de suas principais conquistas, pode-se citar a inclusão do Programa de Metas na LOMSP. A Agenda 21 é um movimento resultante da Conferência Eco-92, realizada no Rio de Janeiro para discutir questões ambientais. Trata-se de um programa de ação que busca promover o desenvolvimento levando em consideração proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica.

Há uma pequena participação de representantes de partidos políticos, destacando-se a sua atuação em 1999, ano em que se instituem as audiências regionais. Os sindicatos representam 5% do total das falas e os servidores públicos, ativos e aposentados, 1,5%. Não é um grande grupo, mas percebe-se um aumento na atuação dos sindicatos nos últimos anos, e estes usam uma tática igual à dos movimentos. Manifestam-se nas audiências vários integrantes do sindicato a fim de fazer uma forte pressão da classe que representam. Destaca-se nos últimos anos a atuação do SINDISEP, Sindicato dos Trabalhadores na Administração Pública e Autarquias do Município de São Paulo.

### 5.3 Funcionamento das audiências públicas do orçamento

No quadro 2, descreve-se o funcionamento das audiências públicas do orçamento com base no tipo de audiência (geral, temática ou regional), objetivo, local, horário, divulgação oficial e ordem da fala. Costumam estar no início das audiências os assessores da Comissão de Finanças e Orçamento (CFO), responsável pela organização das audiências, o vereador que irá presidir a audiência e alguns membros da sociedade civil. Ao longo da audiência, as pessoas da sociedade civil e outros vereadores continuam chegando. É possível observar que as audiências são abertas, em sua maioria, pelo relator da lei orçamentária ou pelo presidente da Comissão de Finanças e Orçamento, importantes atores nesse processo.

O Plenário 1º de Maio, palco de algumas audiências nos últimos anos, é uma sala imponente, com pé-direito alto e lugar para os 55 vereadores. As mesas são de madeira; as poltronas, forradas de couro; as paredes, cobertas de mármore. Na frente, fica a mesa diretora mais elevada, e atrás dela, bem centralizada, uma grande cruz dourada pende da parede, apesar de o estado ser laico. Assim, quando a sociedade se manifesta, ela o faz olhando para a mesa diretora, onde estão presentes o secretário ou representante da pasta em questão, o vereador que preside a audiência e os demais membros do executivo e vereadores presentes. A cruz transmite a sensação de “proteção” não só à sala, mas aos vereadores e ao executivo, assemelhando-se a uma igreja onde o padre fala e atrás sempre há uma grande cruz, mostrando-o como o enviado de Deus. Ao lado da mesa diretora, fica uma mesa com os assessores (burocratas) da Comissão de Finanças. Trata-se de um detalhe, mas que diz muito sobre a relação estabelecida entre sociedade civil, legislativo, executivo e burocracia nas audiências públicas. De um lado, o sistema sociedade civil, e de outro, num patamar mais elevado, os demais sistemas.

O Salão Nobre, apesar de menos grandioso que o Plenário e com uma definição de espaço mais horizontalizada, também exibe características imponentes como, por exemplo, o alto pé-direito e as aranhas de cristal. Em relação ao plenário Prestes Maia, também apelidado de Plenarinho, trata-se de uma sala menor e mais simples. Naturalmente, por ser menor, possui menos cadeiras. Assim, reuniões com grande presença da população precisam ser agendadas no Plenário 1º de Maio ou no Salão Nobre.

Quadro 2 – Características das audiências públicas de discussão da LOA

	Audiência Pública			Reunião Técnica
	Geral	Temática	Regional	
<b>Objetivo</b>	Discutir todo o orçamento de forma ampla. Também chamada de audiência regimental.	Discutir o orçamento junto aos secretários e representantes de acordo com diferentes pastas e temas: educação, saúde, Instituto de Previdência do Município, serviço funerário, outros.	Discutir o orçamento das regiões e por subprefeituras junto aos moradores da região.	Discutir o orçamento junto aos secretários e representantes técnicos de acordo com diferentes pastas e temas. São as reuniões que depois se transformam em audiências temáticas.
<b>Local</b>	Câmara Municipal	Câmara Municipal	Equipamentos públicos como escolas e subprefeituras, organizações da sociedade civil	Câmara Municipal
<b>Horário</b>	Durante o dia antes da sessão plenária da Câmara que é as 15hs.	Durante o dia antes da sessão plenária da Câmara que é as 15hs.	Finais de semana e à noite durante a semana.	Durante o dia antes da sessão plenária da Câmara que é as 15hs.
<b>Quem participa</b>	Vereadores, sociedade civil, assessores da comissão de finanças, assessores de vereadores, secretários e/ou técnicos do executivo.	Vereadores, sociedade civil, assessores da comissão de finanças, assessores de vereadores, secretários e/ou técnicos do executivo.	Vereadores da região, presidente da Comissão de finanças, relator da LOA, sociedade civil, subprefeitos e outros membros do executivo.	Vereadores e secretários/técnicos do executivo. Não há previsão de participação da sociedade civil, em muitos casos ela não é convidada e não se abre a palavra para que possa se manifestar
<b>Divulgação oficial</b>	É obrigatória a divulgação no diário oficial e em pelo menos dois jornais de grande circulação. Com a Internet a divulgação passou a ser feita também através do site da Câmara Municipal e em 2010 houve campanha de comunicação em rádio e TV.			Não há obrigatoriedade de divulgar as reuniões técnicas.
<b>Ordem da fala</b>	O vereador que preside a reunião, geralmente, o presidente da Comissão de finanças ou o relator do orçamento abre a reunião e passa a palavra para o secretário ou representante do executivo apresentar o orçamento. Após a apresentação os vereadores fazem perguntas e o secretário responde. Ao final é aberta a palavra à sociedade civil para que se manifeste e após o representante do executivo responde. Em 2010, atipicamente, a sociedade civil se manifestou antes que os vereadores.		No caso das audiências regionais alguns vereadores da região apresentam o orçamento e em outros casos os subprefeitos que o fazem. Há espaço para a fala dos vereadores que comparecem na audiência fazerem uma espécie de apresentação e após a sociedade civil se manifesta. Ao final vereadores e subprefeitos respondem.	Trata-se de uma reunião onde participam vereadores e técnicos/secretários do executivo numa dinâmica de apresentação do orçamento, perguntas dos vereadores e respostas do executivo. Há pouca ou nenhuma participação da sociedade civil.

Fonte: Elaborada pela autora

As audiências regionais costumam ocorrer em espaços que comportam uma quantidade significativa de pessoas. Pelas notas taquigráficas observa-se que, se no início, em 1999, as audiências regionais ocorriam em associações comerciais da região e clubes, nos últimos anos, passam a acontecer em lugares como subprefeituras, espaços ligados a órgãos do executivo. A disposição de móveis repete a da plenária, uma mesa grande que comporta os membros do executivo (subprefeitos) e legislativo (vereadores) com cadeiras em frente para a sociedade civil, geralmente sendo salas mais simples e, em alguns casos, improvisadas.

O ritual do encontro inicia-se da seguinte forma: o presidente da Comissão de Finanças e Orçamento ou relator da LOA abrem a sessão esclarecendo que se trata de uma reunião técnica ou audiência pública (temática, geral ou regional) do projeto de lei que discute o orçamento do ano seguinte. Convida-se o secretário da pasta a ser analisada para se sentar à mesa, assim como alguns de seus assessores ou presidentes de autarquias. O relator/presidente da Comissão explica como funciona a audiência pública, que se baseia em ouvir o secretário sobre a previsão orçamentária para a sua pasta e, posteriormente, responder as perguntas dos vereadores, começando por aqueles que compõem a CFO e depois pelos demais vereadores. Os representantes da sociedade civil que quiserem se manifestar poderão se inscrever e poderão falar após os vereadores (apenas em 2010 houve inversão da ordem). A cada cidadão inscrito é dada a palavra por três minutos. Geralmente, poucos vereadores comparecem às audiências, e é comum o vereador falar quem são os membros do executivo e da sociedade civil (movimentos e associações) que estão presentes, como parte de um ritual formal de apresentação.

O secretário faz sua apresentação de cerca de 15 minutos - percebe-se que nos últimos anos o recurso do Power Point® é cada vez mais utilizado. Uma vez terminada a apresentação, os vereadores começam a perguntar. Às audiências temáticas costumam ir os vereadores que têm mais afinidade com a pasta em questão, por exemplo, nas audiências públicas de saúde, comparecem mais frequentemente vereadores que fazem parte da Comissão de Saúde ou que têm histórico de militância na área, ocorrendo de forma semelhante nas audiências de educação, habitação e assim por diante. Nas audiências de transporte observa-se um grande número de vereadores, já que se trata de um tema polêmico para a cidade de São Paulo, tanto pela questão do valor da tarifa como pelas obras envolvidas (corredores, metrô, monotrilho) e pela relação dos vereadores com prestadores de serviços (companhias de transporte urbano, serviço de ônibus fretado).

O secretário responde às perguntas, posteriormente é feita mais uma rodada de perguntas ou se estabelece uma série de perguntas e respostas diretas entre secretário e vereador. Uma vez terminado esse processo, o vereador que preside a reunião pega a lista de inscritos e chama os inscritos para que se manifestem ao microfone, que costuma ficar na frente da sala. A sociedade civil começa a fazer suas perguntas e colocações. Observam-se três tipos de participantes da sociedade civil: i) aqueles focados em discutir uma política pública ou uma ação específica do orçamento e que possuem conhecimento técnico a respeito, ii) aqueles que fazem demandas pontuais, por exemplo, pavimentação de ruas, equipamentos públicos como Unidades Básicas de Saúde (UBS) em seus bairros, creches, escolas, canalização de córregos. Trata-se de demandas legítimas, já que afeta a vida dos cidadãos, e em muitos casos a ausência dessas melhorias significa grandes transtornos à vida daquele cidadão e iii) aqueles que agradecem o vereador da região, nesse caso muitas vezes os indivíduos vão à audiência a pedido dos próprios vereadores, que, em alguns casos, fornecem o transporte até o local.

O tempo concedido a cada pessoa é, geralmente, de três minutos, e o vereador que preside a reunião tende a levar isso em conta, valendo-se de argumento de autoridade para cortar a fala em alguns casos, e para conceder mais tempo em outros casos. Quando há muitos indivíduos da sociedade civil para falar, esse tempo é reduzido para dois minutos, e quando há poucos inscritos já houve casos de se estender a até cinco minutos.

O controle do tempo da sociedade civil, que chega em alguns casos a ser um abuso de poder por parte dos vereadores, não consta do Regimento Interno da Câmara Municipal. De acordo com a seção X, artigo 86, § 2º a 6º, fala-se em controle de tempo para a fala dos vereadores e não há menção de controle de tempo de três minutos para a fala da sociedade civil. Contudo, na realidade, não existe controle de tempo da fala dos vereadores, que, muitas vezes usam o tempo para fazer discursos políticos. O Regimento Interno fala de direito à réplica e tréplica na discussão dos vereadores, mas esse direito não é dado à sociedade civil. Assim, a sociedade tem o ônus do controle ao ser tratada como o vereador na questão do tempo, mas não tem o bônus do direito à réplica e tréplica. Todos os indivíduos da sociedade civil entrevistados nesta pesquisa acham que a sociedade civil não tem direito à réplica. Segundo o Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo:

*SEÇÃO X – Das Audiências Públicas*

*Art. 86 – Nos casos previstos no artigo 41 da Lei Orgânica do Município:*

*III – a Comissão selecionará para serem ouvidas as autoridades, os especialistas e pessoas interessadas, cabendo ao Presidente da Comissão expedir os convites;*

*§ 1º – Na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, a Comissão procederá de forma que possibilite a audiência de diversas correntes de opinião.*

*§ 2º – O autor do projeto ou o convidado deverá limitar-se ao tema ou questão em debate e disporá, para tanto, de 20 (vinte) minutos, prorrogáveis a juízo da Comissão, não podendo ser aparteados.*

*§ 3º – Caso o expositor se desvie do assunto, ou perturbe a ordem dos trabalhos, o Presidente da Comissão poderá adverti-lo, cassar-lhe a palavra ou determinar a sua retirada do recinto.*

*§ 4º – A parte convidada poderá valer-se de assessores credenciados, se para tal fim tiver obtido consentimento do Presidente da Comissão.*

*§ 5º – Os Vereadores inscritos para interpelar o expositor poderão fazê-lo estritamente sobre o assunto da exposição, pelo prazo de 3 (três) minutos, tendo o interpelado igual tempo para responder, facultadas a réplica e a tréplica, pelo mesmo prazo, vedado ao orador interpelar qualquer dos presentes.*

*§ 6º – No caso do inciso III deste artigo, sempre que a audiência versar sobre matéria relativa à criança e ao adolescente, deverá obrigatoriamente ser expedido convite ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. (SÃO PAULO, 2013).*

Pela análise das notas taquigráficas e com base na observação participante nota-se como o controle de tempo é utilizado. É natural que o tempo seja controlado, a fim de

permitir a fala de todos os membros da sociedade civil, mas, como já foi dito, isso não é feito com a fala dos vereadores, que costuma ser longa. O controle também é exercido sobre o conteúdo da fala da sociedade, o que não está de acordo com o intuito da audiência pública, de permitir que a sociedade se manifeste sobre o projeto de lei em questão.

Observou-se no período de 2007 a 2010, por orientação do vereador-relator desde 2007, Milton Leite, uma forte recomendação para que a sociedade civil entregue sua demanda por escrito para que a relatoria possa analisá-la e incluir nas emendas. Apesar de a folha de demanda já existir desde 1999, a forma como o processo é conduzido nos últimos anos é de uma forte insistência para que a sociedade “traga” as demandas por escrito. Mesmo aqueles que apenas querem questionar uma determinada política são orientados a trazer uma ou mais demandas por escrito.

Após a fala da sociedade civil, o secretário/representante do Executivo anota as perguntas e as responde na sequência. Parte das perguntas é respondida e parte não, contudo, o indivíduo que não obteve resposta não pode se manifestar novamente, ou seja, não há réplica. O tempo para as perguntas da sociedade civil geralmente é muito menor do que o tempo de debate entre vereador/secretário e, em muitas audiências, o término da mesma ocorreu mesmo sem todos os inscritos terem se manifestado devido ao avançado do horário da audiência. Assim, mesmo sem responder às perguntas da sociedade civil, muitas audiências terminam devido à limitação do horário.

## 6. Conclusões

Este artigo procurou apresentar os mecanismos e espaços de participação presentes na Lei Orgânica do Município de São Paulo com destaque para uma análise do funcionamento e dos participantes das audiências públicas da Lei do Orçamento Anual na CMSP de 1990 a 2010.

Observa-se à conformidade das audiências públicas à LOMSP e ao regimento interno da CMSP. A Constituição Federal de 1988 estabelece-se como marco para a democracia participativa, mimetizado pela Lei Orgânica do Município de São Paulo, que institui as duas audiências públicas obrigatórias para discutir o orçamento junto à população. O Regimento Interno estabelece poucas normas sobre a realização das audiências públicas, não sendo específico, por exemplo, quanto à fala da sociedade civil. Fica claro, após que a falta de regras e normas em relação ao que é uma audiência pública, para o que serve, quem participa, e como deve ser conduzida deixa tais decisões a critério dos diferentes atores envolvidos (ex: presidente da CFO e relator da LOA). Como esses atores são providos de crenças e valores próprios, há variação na maneira como as audiências são conduzidas (ordem das falas, a agenda de audiências, com definição de horários e a forma como é divulgada), afetando o formato deste espaço participativo. Existe a obrigatoriedade de divulgar as audiências públicas em dois jornais de grande circulação, mas, é uma comunicação que atinge poucos cidadãos.

Quanto ao tema das audiências, observa-se que alguns geram maior mobilização da sociedade civil, como, por exemplo, saúde, educação, habitação, devido à forma como a sociedade civil vem-se mobilizando ao longo dos anos ao redor desses assuntos. Em relação ao tipo das audiências, a realização de reuniões técnicas, no início da década de 1990, mostra que estas tinham baixa participação da população, já que não eram

divulgadas e havia pequena ou nenhuma abertura à fala da população. Com a instituição das audiências regionais, observa-se um marco para o processo participativo na Câmara Municipal, que passa a atingir um maior número de participantes. Posteriormente, a realização do orçamento participativo em 2001 causa mudanças no formato das audiências públicas, que passam a ser um palco de grande exaltação desse tipo de iniciativa e de retomada e ratificação das decisões tomadas pelos cidadãos nas plenárias do OP.

Os membros da sociedade civil participam motivados para terem suas demandas incluídas no orçamento ou para participar na discussão de políticas públicas. A recorrência observada, ano a ano, de demandas que são feitas, incluídas no orçamento e que não são executadas devido ao remanejamento do orçamento diminui a credibilidade do processo e isso faz com que as pessoas deixem de participar, pois acreditam que não traz resultados. No caso daqueles que buscam discutir determinados projetos e políticas públicas, como, por exemplo, o Plano de Mobilidade Urbana, Plano de Metas ou o Programa de Alfabetização de Jovens e Adultos, estes também questionam a capacidade das audiências públicas como espaço de discussão e influência. Adicionalmente, observa-se que o parlamento, como instituição no Brasil, tem baixa credibilidade, o que faz com que a crise de credibilidade influencie ainda mais a participação nas audiências públicas do orçamento.

A linguagem própria do parlamento e do orçamento, o uso da tribuna, do microfone, de espaços imponentes como o Salão Nobre e o Plenário 1º de Maio (com a cruz dourada) imbuem as audiências de valores cognitivos e subjetivos. As audiências podem ser vistas como um teatro onde os atores dos diferentes subsistemas representam verdadeiros scripts. Essa variável está em linha com a teatralização da política, como Schwartzberg (1977) analisa, pois, de acordo com o autor, a política são as pessoas/personagens, e não mais as ideias. A cultura do espetáculo caracteriza-se pela simulação: representação enganosa da democracia e uma farsa da cultura de participação, em que o cidadão crê que participa e que é um ator do sistema político, quando, na verdade, não passa de um espectador. Essa realidade pode ser observada nas audiências públicas, pois a fala, quando consentida, é cedida por muito pouco tempo à sociedade civil que se manifesta e, por inúmeros motivos, suas observações não são levadas em consideração. Muitos dos entrevistados afirmam que as audiências são apenas para “cumprir tabela”, cumprir uma formalidade, mostrando que de fato há uma ilusão de participação, sendo o subsistema sociedade civil muito mais espectador da discussão entre os subsistemas legislativo e executivo do que ator, participe do processo orçamentário nas audiências públicas do orçamento.

Conclui-se que as audiências públicas e o processo de emendas à lei orçamentária constituem o espaço em que se materializa o clientelismo orçamentário (BRELÀZ, 2012). Este pode ser definido como a relação estabelecida entre cidadãos e alguns vereadores no processo de discussão do orçamento, no qual os cidadãos apresentam uma série de demandas e pedidos. Parte dessas demandas é transformada em emendas por alguns vereadores, privilegiando sua base eleitoral e as regiões onde atuam. Muitas dessas emendas são apresentadas pelos vereadores, mas não aprovadas de fato no orçamento (apesar de serem propagandeadas pelos parlamentares). E muitas, mesmo aprovadas, não são realizadas no ano seguinte, instalando-se um ciclo que se repete a cada ano. Observa-se um aumento da participação, mas não de uma participação que busca discutir as políticas públicas e a aplicação do orçamento, mas uma atuação clientelista, conduzida e tutelada pelo subsistema poder legislativo.

Este estudo gostaria de levantar quatro pontos centrais para a futura discussão da participação no processo orçamentário na Câmara Municipal. O primeiro deles refere-se a definir o que é uma audiência pública, a fim de não permitir que a mudança dos atores seja uma variável com tanta influência na dinâmica do processo. O segundo ponto é a necessidade de se trabalhar a questão da pedagogia da participação (PONTUAL, 1994), com cidadãos, membros do executivo, legislativo e burocratas. Contudo, a participação só poderá ocorrer de fato se forem dadas as condições para a sociedade participar, como, por exemplo, uma divulgação ampla da agenda de audiências públicas, realização das mesmas em horários e dias que permitam o comparecimento da população e uma capacitação em relação ao entendimento do orçamento da cidade.

Por último, com os avanços da tecnologia de informação e comunicação, a participação da sociedade civil na CMSP deve ser repensada a fim de permitir canais de diálogo que extrapolem a presença física na CMSP e que permitam aos cidadãos de uma cidade com as dimensões de São Paulo participar não apenas como telespectadores passivos do palco das audiências, mas como cidadãos ativos e com direito à fala, mesmo que à distância.

Esta pesquisa qualitativa procurou contribuir com o debate sobre participação da sociedade civil e representação e para o debate sobre a participação em um espaço pouco estudado, o poder legislativo, por meio de um olhar que buscou inovar em relação aos estudos já existentes.

## Referências

- ALVES, Mario A.; KOGA, Natalia. Brazilian nonprofit organizations and the new legal framework: an institutional perspective. *Brazilian Administration Review*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 68-83, July/Dec. 2006.
- AMICUS CURIAE. 2009. Disponível em: <<http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/files/AmicusCuriaeConselhoRepresentantes.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2010.
- ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. A reforma da representação. In: ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo (Org.). *A reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 17-33.
- AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- BRASIL. Constituição Federal (1988). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- BRELÀZ, Gabriela de. *O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010)*. 2012. 314 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) — EAESP, Fundação Getúlio Vargas, 2012.
- BRELÀZ, Gabriela de; ALVES, Mario Aquino. Deliberative democracy and advocacy: lessons from a comparative perspective. *Canadian Journal of Administrative Sciences*, n. 28, p. 202-216, 2011.
- BRELÀZ, Gabriela de; ALVES, Mario A. O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010). *Revista de Administração Pública* (Impresso), v. 47, p. 803-826, 2013.

- BURGOS, Cristiano de C. *O processo de participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas: a experiência da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados de 2001 a 2005*. 2007. 172 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Social e Trabalho) — Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007.
- CALDERÓN, A. I. *Democracia local e participação popular*. São Paulo: Cortez, 2000.
- COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA. Cartilha de Orientação. 2. ed. São Paulo, 2006.
- COHEN, Joshua. Procedure and substance in deliberative democracy. In: BOHAN, James; REGH, William (Org.). *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Cambridge: MIT Press, 1997. p. 407-437.
- DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.
- DAGNINO, Evelina. Civil society in Latin America. In: EDWARDS, Michael (Ed.). *The Oxford handbook of civil society*. New York: Oxford University Press, 2011. p. 122-133.
- DRYZEK, John S. *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- ELSTER, Jon. *Deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- EISENHARDT, Kathleen. Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.
- FLEURY, Sonia. Iniciativa popular. In: ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 94-98.
- GOZZETO, Andrea. A quem interessa regulamentar o lobby? In: CONFERÊNCIA ABERJE DE RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS, 3., 2015, São Paulo.
- GRIN, Eduardo J. *Caminhos e descaminhos das subprefeituras na cidade de São Paulo no Governo Marta Suplicy (2001-2004)*. 2011. 120 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.
- GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. *Why deliberative democracy?* Princeton: Princeton University Press, 2004.
- HABERMAS, Jürgen. *Between facts and norms*. Cambridge: MIT Press, 1996.
- LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, São Paulo, v. 67, p. 49-103, 2006.
- LOUREIRO, Maria R. Interpretações contemporâneas da representação. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, DF, v. 1, p. 63-93, jan.-jun. 2009.
- LÜCHMANN, Lígia H. H. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, São Paulo, v. 70, p. 139-170, 2007.
- LUHMANN, Niklas. *Sistemas sociais: lineamientos para una teoría general*. Barcelona: Javerino, 1998.
- MANCUSO, Wagner P. *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: EDUSP, 2008.
- MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera S. P.; NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004. cap. 1, p. 21-40.

OLIVEIRA, Andréa C. J. *Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesse no Brasil*. 2004. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

PATEMAN, Carole. *Participation and democratic theory*. London: Cambridge University Press, 1970.

PITKIN, Hanna F. Representação: palavras, instituições e idéias. *Lua Nova*, São Paulo, v. 67, p. 15-47, 2006.

PONTUAL, Pedro. Por uma pedagogia da participação popular. In: VILLAS-BOAS, Renata (Org.). *Participação popular nos governos locais. Pólis*, São Paulo, v. 14, p. 63-68, 1994.

SANCHEZ, Felix R. O orçamento participativo em São Paulo (2001/2004): uma inovação democrática. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Unesp, 2004. p. 409-470.

SÃO PAULO, 2009. <http://www.camara.sp.gov.br/institucional/historia-da-camara/>

SÃO PAULO (Município). Câmara Municipal de São Paulo. Fórum. Disponível em: <<http://www.camara.sp.gov.br/atividade-legislativa/foruns/>>. Acesso em: 14 maio 2016.

SÃO PAULO (Município). Câmara Municipal de São Paulo. *Frentes parlamentares instaladas*. Disponível em: <<http://www.camara.sp.gov.br/atividade-legislativa/frentes-parlamentares/>>. Acesso em: 14 maio 2016.

SÃO PAULO (Município). Câmara Municipal de São Paulo. *Regimento interno*. Disponível em: <<http://www.camara.sp.gov.br/atividade-legislativa/regimento-interno/>>. Acesso em: 14 maio 2016.

SÃO PAULO (Município). Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 04 de abril de 1990. Publicada no Diário Oficial do Município em 06 de abril de 1990. Disponível em: <<http://www2.camara.sp.gov.br/Lei-Organica/Lei-Organica.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2016.

SÃO PAULO (Município). Resolução n. 2 de 26 de abril de 1991. Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em: <[http://www.camara.sp.gov.br/central\\_de\\_arquivos/homepage/Regimento-Interno-2010-03-18.pdf](http://www.camara.sp.gov.br/central_de_arquivos/homepage/Regimento-Interno-2010-03-18.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2016.

SCHWARTZENBERG, Roger-Gerard. *O Estado espetáculo*. São Paulo: Círculo do Livro, 1977.

SORJ, Bernardo. *A nova sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

TATAGIBA, Luciana. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Unesp, 2004. p. 323-370.

URBINATI, Nadia. *Representative democracy: principles and genealogy*. Chicago: Chicago University Press, 2006.

WAMPLER, Brian. Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004.

WHITAKER, Francisco. Iniciativa popular de lei: limites e alternativas. In: BENEVIDES, Maria Victoria; KERCHE, Fábio; VANNUCHI, Paulo (Org.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 182-200.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. São Paulo: Artemed, 2005.

YOUNG, Iris M. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova*, São Paulo, v. 67, p. 139-190, 2006.