

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

GABRIELA DE BRELÀZ

**O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NA CÂMARA
MUNICIPAL DE SÃO PAULO**
uma Análise das Audiências Públicas do Orçamento (1990-2010)

SÃO PAULO
2012

GABRIELA DE BRELÀZ

**O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NA CÂMARA
MUNICIPAL DE SÃO PAULO**
uma Análise das Audiências Públicas do Orçamento (1990-2010)

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Orientador: Prof. Dr. Mário Aquino Alves

SÃO PAULO

2012

Brelàz, Gabriela de.

O Processo de Institucionalização da Participação na Câmara Municipal de São Paulo – uma Análise das Audiências Públicas do Orçamento (1990-2010) / Gabriela de Brelàz. - 2012.

314 f.

Orientador: Mário Aquino Alves.

Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Desenvolvimento institucional. 2. Administração municipal – Participação do cidadão – São Paulo (SP). 3. Orçamento municipal – Participação do cidadão – São Paulo (SP). 4. Burocracia. 5. São Paulo (SP) Câmara municipal. I. Alves, Mário Aquino. II. Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 352(816.11)

GABRIELA DE BRELÀZ

**O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NA CÂMARA
MUNICIPAL DE SÃO PAULO**
uma Análise das Audiências Públicas do Orçamento (1990-2010)

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Data de aprovação:

____/____/____

Banca examinadora:

Prof. Dr. Mário Aquino Alves (Orientador)
FGV-EAESP

Prof. Dr. Marco Antônio de Carvalho Teixeira
FGV-EAESP

Prof. Dr. Cláudio Gonçalves Couto
FGV-EAESP

Prof. Dr. Adrian Gurza Lavalle
USP-FFLCH

Prof. Dr. Flávio Carvalho de Vasconcelos
FGV-EBAPE

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer àqueles que contribuíram direta ou indiretamente para o desenvolvimento desta pesquisa.

Ao meu orientador, Professor Mário Aquino Alves, meu sincero agradecimento pelo grande aprendizado e crescimento durante estes quatro anos. Este estudo é fruto dos seus preciosos ensinamentos e da orientação que se iniciou no mestrado e que espero levar para a vida toda.

Aos meus professores, com os quais aprendi muito. Certamente esta tese é resultado desse aprendizado. Aos professores Marco Antônio Carvalho Teixeira e Claudio Couto, pelas importantes contribuições na qualificação do projeto de tese.

Agradeço aos entrevistados, cuja participação enriqueceu este estudo, aos funcionários da Câmara Municipal que auxiliaram na busca de documentos e àqueles que através de conversas tanto me ensinaram sobre participação, Câmara Municipal e as relações entre os diversos atores.

Um especial agradecimento aos vereadores, assessores de vereadores, funcionários da Câmara Municipal de São Paulo e diversos membros da sociedade civil que participaram das audiências públicas na Câmara Municipal de São Paulo e que contribuíram para esta pesquisa. Através de vocês tive a oportunidade de conhecer pessoas interessantes, com diferentes histórias, e que muito me ensinaram sobre a vida e sobre o meu objeto de estudo.

Aos funcionários da FGV-EAESP: pessoal do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo, pessoal da Secretaria de Pós-Graduação e da Biblioteca Karl Boedecker, que me deram suporte sempre que necessário.

Aos queridos colegas Patricia Laczynski, Patricia Mendonça, Eduardo Grin, Fernando Nogueira, Marcus Vinicius Peinado Gomes, Fernando Burgos, Maria Fernanda Rodovalho, Inês Mindlin Lafer, Lara Simielli e Paula Pedroti, pelo companheirismo, aprendizado e amizade que nasceu deste processo. Agradeço a Eduardo Grin e Fernando Nogueira pelos comentários construtivos e correções à tese.

Agradeço à Capes e ao GV Pesquisa, pela bolsa de estudos concedida durante o doutorado. Ao Tomás, meu marido, pelo amor e apoio nas minhas escolhas e por ser uma eterna fonte de inspiração e de conhecimento. Ao meu filho, Lucas, minha maior razão de existir.

RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar o processo de institucionalização da participação da sociedade civil na Câmara Municipal de São Paulo através de uma análise das audiências públicas do orçamento de 1990 a 2010. Levando em consideração o amplo debate sobre os limites da democracia representativa e a importância da participação da sociedade civil em suprir um suposto déficit democrático, este estudo analisa a participação da sociedade civil como parte e não como substituto de uma democracia representativa. Em termos de metodologia, trata-se de uma pesquisa qualitativa que visa enfatizar as características das entidades, dos processos e significados, usando os sentidos dados pelos atores sociais a fim de entender como a participação como experiência social é criada e seus sentidos produzidos. 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, esta 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 foram fundamentais, sendo possível 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 conclui 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 através 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, institucionalização, sociedade civil, poder legislativo, poder executivo, burocracia, orçamento, sistema autopoietico, audiência pública.

ABSTRACT / RESUMEN / RESUME

The purpose of this research is to analyze the process of institutionalization of civil society participation at São Paulo city council through the analysis of the budget public hearings between 1990 and 2010. This research took into account the discussions regarding the limits of representative democracy and the importance of civil society participation as a mechanism to complement but not replace representative democracy. In terms of methodology, it is a qualitative analysis focused on the characteristics of the entities, processes and purposes. The case study methodology – largely used in topics with limited previous studies, as is the case of the civil society participation in the legislative branch - was applied together with the longitudinal field work. Regarding theoretical frame, this research was based on organizational studies institutionalism, with emphasis on micro foundations, focusing on cultural and cognitive explanations, very useful in the study of participation. In the review of the various participants involved in the institutionalization process and the different mechanics of participation, the contribution of Niklas Luhmann autopoietic system theory was of seminal importance. The study identifies four subsystems: legislative power, executive power, civil society, and the bureaucracy of the city council. The dynamics of each subsystem during the 20 year period reviewed in this research enables us to analyze the set of regulatory, normative and cultural-cognitive variables that influences the process of civil society participation institutionalization. This research concludes that, despite of being institutionalized, the participation at the legislative house faces limitations to be effectively exercised due to normative and cultural-cognitive constraints that exceeds each of the individual subsystem, specially the Legislative Power. It is problematical to institutionalize the participation at the São Paulo city council because the city representatives belong to an autopoietic subsystem with particular norms and values that poses challenges to the entrance of the civil society subsystem in the discussion of the annual budget. There is some opportunity for participation, but such participation is shaped by the existent behavior in the relationship between representatives and its constituents, including a strong clientelism, sedimenting what this research names as budgetary clientelism, a type of participation focused on supplying very specific demands of civil society that are fulfilled through amendments to the annual budget, and not a participation focused in discussing public policies and exercising a true social control over the annual budget.

Key-words: participation, institutionalization, civil society, legislative power, executive power, bureaucracy, budget, autopoietic system, public hearing.

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Esquema 1 – Convergência de Evidências (estudo único)	41
Esquema 2 – O Sistema e os Subsistemas da Participação da Sociedade Civil sustentados pelos Pilares Regulativo, Normativo e Cultural-cognitivo	70
Esquema 3 – As Variáveis Regulativas, Normativas e Cultural-Cognitivas	72
Esquema 4 – Trajeto das Sugestões na Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa – Câmara Municipal de São Paulo.	108
Esquema 5 – Processo Orçamentário na Câmara Municipal de São Paulo	115
Esquema 6 – Tipo de encontro ao longo do tempo	118
Esquema 7 – Linha do Tempo e o Clientelismo Orçamentário	223
Gráfico 1 – Membros da Sociedade Civil que Falaram	120
Gráfico 2 – Número Total de Participantes por Tipo de Audiência / Reunião	121
Quadro 1 – Enfoques para Coleta de Dados	25
Quadro 2 – Etapas da Atividade Analítica	26
Quadro 3 – Codificações para Análise das Notas Taquigráficas	31
Quadro 4 – Tabela-matriz para Análise de Dados	32
Quadro 5 – Relação de Entrevistas Subsistema Sociedade Civil	36
Quadro 6 – Relação de Entrevistas Subsistema Poder Legislativo	37
Quadro 7 – Relação de Entrevistas Subsistema Poder Executivo	38
Quadro 8 – Relação de Entrevistas Subsistema Burocracia da Câmara Municipal de São Paulo	38
Quadro 9 – Instituições de acordo com Richard Scott (2001)	42
Quadro 10 – Três Pilares das Instituições	71
Quadro 11 – Pilares institucionais e Veículos	72
Quadro 12 – Mapeamento da Participação na Câmara Municipal de São Paulo	106
Quadro 13 – Características das Audiências Públicas	128
Quadro 14 – Atores dos Subsistemas Poder Executivo e Poder Legislativo	143
Quadro 15 – Os Aspectos da Cultura Política	209
Tabela 1 – Número de Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos segundo Classificação das Entidades sem Fins Lucrativos – Brasil – 2005	85

Tabela 2 – Total de Audiências Públicas e Reuniões Técnicas com Notas Taquigráficas	122
Tabela 3 – Participação da Sociedade Civil por Tipo de Audiência / Reunião	123
Tabela 4 – Atores do Subsistema Sociedade Civil	124

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABONG – Associação Brasileira de Organizações não Governamentais
CEMPRE – Cadastro Central de Empresas
CCJLP – Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa
CLP – Comissão de Legislação Participativa
CFO – Comissão de Finanças e Orçamento
CMDCA - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CMSP – Câmara Municipal de São Paulo
CMTC – Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos
COPNI - Classificação dos Objetivos das Instituições sem Fins Lucrativos ao Serviço das Famílias
COVISA - Coordenação de Vigilância em Saúde
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CTEO - Consultoria Técnica de Economia e Orçamento
DEM – Democratas
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
EPR – Expõe, Pergunta, Responde
FMDCA - Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
FEBEM - Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
GIFE – Grupo de Institutos Fundações e Empresas
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPREM - Instituto de Previdência Municipal
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei do Orçamento Anual
LOM – Lei Orgânica do Município
OCR – *Optical Character Recognition*
OP – Orçamento Participativo
OS – Organização Social
OSCIP – Organização Social de Interesse Público
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PDS – Partido Democrático Social

PFL – Partido da Frente Liberal

PL – Partido Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP – Partido Progressista

PPA – Plano Plurianual

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PR – Partido da República

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT - Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PV – Partido Verde

SINDISEP - Sindicato dos Trabalhadores na Administração Pública e Autarquias do Município de São Paulo

SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
2. METODOLOGIA E DESENHO DA PESQUISA	18
2.1 Considerações iniciais e problema de pesquisa	18
2.2 Objetivos e questões da pesquisa	21
2.3 Estudo de Caso	22
2.4 Coleta de dados	26
2.4.1 Documentos	27
2.4.2 Entrevistas	34
2.4.3 Observação direta	39
2.4.4. Três princípios para a coleta de dados	40
3. INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO	42
3.1 Introdução ao institucionalismo na teoria das organizações	42
3.2 As microfundações do institucionalismo	48
3.3 Processo de institucionalização	51
3.4 Legitimidade e institucionalização	57
3.5 As contribuições de Niklas Luhmann ao processo de institucionalização	62
3.6 Os pilares de Scott e a institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: um <i>framework</i> de análise	68
4. PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA	76
4.1 Considerações iniciais	76
4.2 Contexto histórico da participação da sociedade civil no Brasil	81
4.3 Constituição de 1988: um marco para o processo participativo	86
4.4 A Lei Orgânica do Município de São Paulo e a participação local	91
4.4.1 Plebiscito, referendo e iniciativa popular	92
4.4.2 Tribuna Popular	94
4.4.3 Conselhos municipais e conselho de representantes	96

4.4.4 Audiências públicas	98
5. PARTICIPAÇÃO NA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO	101
5.1 A Câmara Municipal de São Paulo	101
5.2 Outros mecanismos de participação além dos dispostos na Lei Orgânica do Município de São Paulo	106
5.2.1 Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa	106
5.2.2 Frente parlamentar	109
5.2.3 <i>Lobby</i>	110
6. ESTUDO DE CASO: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO ORÇAMENTO	112
6.1 O processo orçamentário e as audiências públicas da Lei do Orçamento Anual	112
6.2 Um mapeamento das audiências públicas do orçamento	116
6.3 Descritivo das Audiências Públicas do Orçamento	127
6.4 Linha do tempo: uma análise das audiências públicas de 1990 a 2010	142
6.4.1 Período de 1990 a 1992 – Aprendizagem e assimilação do processo participativo	147
6.4.2 Período de 1993 a 1996 – Assimilação do processo participativo	149
6.4.3 Período de 1997 a 2000 – A assimilação e o marco das audiências regionais	159
6.4.4 Período de 2001 a 2004 – O Orçamento Participativo em São Paulo e suas implicações na Câmara Municipal	171
6.4.5 Período de 2005 a 2010 – A institucionalização do clientelismo orçamentário	177
7. PARTICIPAÇÃO NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO ORÇAMENTO E AS VARIÁVEIS REGULATIVAS, NORMATIVAS E CULTURAL-COGNITIVAS	191
7.1 Variáveis Regulativas	192
7.2 Variáveis Normativas	192
7.2.1 Presidência da Comissão de Finanças e Orçamento	192
7.2.2 Relatoria da Lei do Orçamento Anual	194
7.2.3 Presidência da Câmara Municipal de São Paulo	194
7.2.4 Outros membros da Comissão de Finanças e Orçamento	195
7.2.5 A audiência pública	195
7.2.6 Burocracia da Câmara Municipal de São Paulo	200
7.2.7 Sociedade civil e credibilidade	203
7.3 Variáveis cultural-cognitivas	206
7.3.1 Linguagem, <i>scripts</i> , instrumentos, símbolos e local das audiências públicas	206

7.3.2 Cultura política	208
7.3.3 Clientelismo orçamentário	216
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	229
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	243
APÊNDICE	257
ANEXOS	283

1. INTRODUÇÃO

A participação da sociedade civil em diferentes espaços e através de diversos mecanismos é um tema amplamente discutido pela academia, principalmente, pelo campo da ciência política (TATAGIBA, 2002, 2004; TEIXEIRA, 2000; LÜCHMANN, 2007, 2008; AVRITZER, 2002, 2003, 2009; SANCHEZ, 2004; WAMPLER, 2007; LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006). Essa participação é vista como forma de aprofundar a democracia, ao trazer os cidadãos para a discussão dos diversos problemas que atingem as cidades, as possíveis soluções e a forma como tais soluções se traduzem em políticas públicas. Recentemente, novos estudos surgem para entender a qualidade da participação, as relações entre os atores envolvidos e a *accountability* da sociedade civil que participa (DAGNINO; TATAGIBA, 2007; LAVALLE, 2011).

Esses espaços e arranjos participativos surgem com grande ênfase com a Constituição de 1988. Resultado de um intenso período de redemocratização, ela pontuou claramente o papel dos cidadãos dentro de um contexto democrático, sendo por isso chamada de Constituição Cidadã. As Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas dos Municípios, posteriormente, em todo o Brasil, incorporaram vários preceitos estabelecidos pela Constituição Federal o que levou essas inovações para o âmbito da cidade.

A Lei Orgânica do Município de São Paulo institui diversos mecanismos de participação, como a iniciativa popular, o referendo, o plebiscito, as tribunas populares, os conselhos e as audiências públicas do orçamento. A maior parte dos estudos sobre participação se refere a espaços ligados ao poder executivo, como, por exemplo, conselhos e orçamento participativo. Os estudos sobre a relação entre sociedade civil e poder legislativo concentram-se no campo da ciência política, mais especificamente nos estudos sobre *lobby* e grupos de interesse (SALISBURY, 1975; COHEN; ROGERS, 1992; SABATIER, 1992). Poucos estudos analisam a participação da sociedade civil no legislativo sob a ótica de espaços e mecanismos participativos como as audiências públicas, as comissões de legislação participativa, as tribunas populares, entre outros (ABREU, 2007; BURGOS, 2007; VAZ; PIRES, 2011).

O objetivo desta tese é compreender como ocorreu o processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo (CMSP) nas audiências públicas do orçamento de 1990 a 2010, levando em consideração os diferentes atores que participam dos subsistemas poder legislativo, poder executivo, sociedade civil e

burocracia da Câmara Municipal; assim como os pilares que sustentam a institucionalização da participação, compostos de variáveis regulativas, normativas e cultural-cognitivas.

Este trabalho inova em três aspectos: primeiro, ao trazer o olhar da participação para dentro da Câmara Municipal, ou seja, para dentro do poder legislativo e não do poder executivo, evidenciando a tensão existente entre participação e representação; segundo, ao abordar este tema sob o marco teórico do institucionalismo na teoria das organizações, também conhecido como institucionalismo sociológico (DIMAGGIO, POWELL, 1991; GREENWOOD et al, 2008; SCOTT, 2008); e terceiro, ao abordar o tema da participação envolvendo as relações entre quatro importantes atores de uma democracia: poder executivo, poder legislativo, sociedade civil e burocracia.

O capítulo dois deste estudo descreve a metodologia e coleta de dados, salientando, inicialmente, algumas considerações que levaram à realização deste trabalho e o problema de pesquisa que este procura resolver. Depois, discute a escolha desta tese em realizar uma pesquisa qualitativa (DENZIN; LINCOLN, 2000; VIEIRA, 2004), recomendada no caso de temas novos e pouco estudados, e a escolha do estudo de caso (YIN, 2005; EISENHARDT, 1989) como método, combinado com estudo de campo longitudinal (BARLEY, 1990) para analisar como a participação se institucionaliza na Câmara Municipal de São Paulo nos últimos vinte anos. Nessa seção são colocados os objetivos da pesquisa, as perguntas que nortearam a análise e as hipóteses desenvolvidas, assim como a forma como foi realizada a coleta de dados.

Os capítulos três e quatro abordam o marco teórico deste trabalho. O capítulo três faz uma introdução ao institucionalismo na teoria das organizações, enfatizando as microfundações do institucionalismo (POWELL; COLYVAS, 2008; BERGER; LUCKMANN, 1985), o processo de institucionalização (BERGER; LUCKMANN, 1985; ZILBER, 2003; ZUCKER, 1977, 1991), assim como a relação entre legitimidade e institucionalização (BERGER; LUCKMANN, 1985; SUCHMAN, 1995; SUDDABY; GREENWOOD, 2005; DEEPHOUSE; SUCHMAN, 2008). A teoria de sistemas de Luhmann (LUHMANN, 1997, 2007; COHEN; ARATO, 1999) e suas contribuições ao institucionalismo das organizações (CRUBELLATE, 2007) são abordadas a seguir, e é apresentado o *framework* de análise composto pelos pilares regulativo, normativo e cognitivo cultural (SCOTT, 2001, 2008), a fim de se identificarem e caracterizarem as variáveis que influenciam no processo de institucionalização da participação.

No capítulo quatro apresenta-se a relação entre os conceitos de democracia e participação da sociedade civil, enfatizando-se a discussão entre democracia participativa

(HELD, 2006; NOBRE, 2002; PATEMAN, 1970) e democracia representativa (PITKIN, 2006; URBINATI; 2006a, 2006b), para então se delinear o contexto histórico da participação no Brasil e o marco da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica do Município de São Paulo para a participação em nível local. É neste capítulo que é discutido o mecanismo das audiências públicas.

No quinto capítulo apresenta-se a Câmara Municipal de São Paulo, suas características e seu modo de funcionamento, assim como outros mecanismos de participação além dos dispostos na Lei Orgânica do Município de São Paulo. No sexto capítulo expõe-se o estudo de caso propriamente dito e faz-se uma descrição das audiências públicas do orçamento, após um mapeamento inicial que leva em consideração as notas taquigráficas obtidas para análise. Uma vez realizado o mapeamento geral, parte-se para uma análise detalhada e descritiva dos períodos de legislatura do poder legislativo que coincidem com os diferentes governos do poder executivo. Essa descrição permite compreender ao longo do tempo os diferentes momentos e as características da participação nas audiências públicas do orçamento desde a sua obrigatoriedade em 1990.

Na penúltima seção aplica-se o *framework* de pilares (SCOTT, 2008) que sustentam as instituições e se definem as variáveis que, conforme identificou a pesquisa, influenciam na institucionalização da participação na Câmara Municipal nas audiências do orçamento. Por fim, o último capítulo expõe as considerações finais e conclui sobre a relação entre os subsistemas analisados e as variáveis que influenciam o processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo nas audiências públicas do orçamento.

2. METODOLOGIA E DESENHO DA PESQUISA

2.1 Considerações iniciais e problema de pesquisa

O tema escolhido nesta pesquisa de doutorado é decorrente de um processo de amadurecimento pós-dissertação de mestrado, intitulada *Advocacy das organizações da sociedade civil: um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos* (2007). Tratou-se de uma análise das organizações da sociedade civil e das suas formas de atuação, especialmente o papel de influenciar políticas públicas, também conhecido por *advocacy*, *advocacy* em políticas públicas e *lobby*, dependendo do contexto e país de análise. O significado de *advocacy* e como esse fenômeno se manifesta foram o foco de estudo, no qual se comparou a atuação de três organizações da sociedade civil: o *Independent Sector* nos Estados Unidos, o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) e a Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (ABONG) no Brasil. Essas organizações se caracterizam pelo fato de representarem outras organizações da sociedade civil e fazem *advocacy* em políticas públicas como parte de sua estratégia. Foi analisado como ocorre esse *advocacy* e qual o papel dessa forma de atuação dentro de um contexto de democracia deliberativa, que pressupõe a deliberação de cidadãos na esfera pública sobre assuntos de seu interesse, como a elaboração, a execução e o monitoramento de leis e políticas públicas.

Durante o processo, a autora deste estudo tomou contato com um espaço de participação chamado Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados, criada em 2001, que chamou a atenção por ser um espaço institucionalizado de participação no poder legislativo, locus de representação política, onde as organizações da sociedade civil poderiam participar do processo de criação legislativa de forma muito mais simples do que através do processo de iniciativa popular, que requer cerca de 1,3 milhão de assinaturas¹. De 2001 a julho de 2010, apenas uma sugestão de iniciativa de organização da sociedade civil

¹ Constituição Federal, 1988 – Artigo 61, § 2º: A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (BRASIL, 2010). Diante da impossibilidade de conferência das assinaturas, é comum que os parlamentares encampem e apresentem os projetos.

apresentada à comissão havia sido aprovado na Câmara dos Deputados, e mais de cinquenta comissões de legislação participativa surgiram em diversos estados e municípios até novembro de 2011. Estudo de Burgos (2007) sobre a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados discutiu possíveis “ruídos” em relação ao processo de participação junto a representantes eleitos, o que exigiu maior aprofundamento desta tese em teoria democrática e nos debates entre democracia participativa e democracia representativa.

Com o intuito de aprofundar o estudo no nível local, a pesquisadora observou que o estado de São Paulo e o município de São Paulo possuíam tais comissões em sua Assembleia Legislativa e em sua Câmara de Vereadores, respectivamente. A pesquisa se iniciou com o funcionamento de ambas. Constatou-se que, até julho de 2010, esta comissão nunca havia se reunido na assembleia, a não ser para a definição de seu presidente e vice-presidente, e que na Câmara dos Vereadores ela funcionava junto com a Comissão de Cidadania e Justiça, apesar de ter sido criada separadamente, possuindo uma atividade relativamente modesta. Até então, a ideia inicial era comparar como funcionavam as comissões de legislação participativa nos níveis federal, estadual e municipal, para entender as particularidades e semelhanças de funcionamento desse novo espaço de participação.

A pesquisadora começou a frequentar as reuniões de diversas comissões da Câmara Municipal de São Paulo, mais especificamente da comissão de constituição, justiça e legislação participativa, para entender como se dava a participação da sociedade civil neste espaço. Um dia, após participar da reunião de criação da Comissão Extraordinária Permanente de Meio Ambiente, esta pesquisadora foi convidada pelo presidente da Comissão, vereador Floriano Pesaro, a assistir a uma audiência da Frente Parlamentar pela Defesa e Incentivo à Moradia Popular na cidade de São Paulo, que estava ocorrente na câmara naquele momento no mesmo andar. Como observadora não participante, a pesquisadora dirigiu-se ao salão nobre da câmara. Vereadores sentados na frente da sala em um espaço elevado, outros membros da Frente como o Padre Júlio Lancelotti, também presente, e diversos cidadãos, alguns deles moradores de rua, falando ao microfone sobre a situação da moradia popular. Observou-se naquele momento que analisar a participação da sociedade civil no legislativo apenas através das comissões de legislação participativa traria uma visão limitada do que é a participação na Câmara Municipal.

A participação não estava ausente da Câmara Municipal apenas porque não havia muitas propostas de projetos de lei sendo apresentados pela sociedade civil. Sendo assim, a pesquisadora passou a frequentar a Câmara Municipal, as reuniões de comissões, seminários e audiências públicas para entender o processo participativo, tentar fazer um mapeamento das

formas de atuação dos diferentes atores da sociedade civil (municípios, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, sindicatos e outros) e dos espaços nos quais se manifestam (reuniões ordinárias, manifestações públicas em frente à câmara, audiências públicas, encontros com parlamentares, entre outros). A participação dentro do legislativo municipal paulista é complexa e diversificada, e com base em conversas com técnicos do legislativo observou-se que processos, procedimentos, crenças e valores e a linguagem própria do legislativo eram variáveis que tinham relação com o processo de institucionalização da participação.

Após uma ampla revisão da literatura e uma 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, 2003, 2004; COELHO; VERÍSSIMO, 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).

Como essa participação ocorre no legislativo? Quem participa? Quando e onde a sociedade civil participa? Encontrou-se assim um importante problema de pesquisa que deveria ser investigado, ou seja, como ocorre a participação na Câmara Municipal de São Paulo desde a Lei Orgânica do Município de São Paulo de 1990, que institui espaços como as tribunas populares e as audiências públicas do orçamento? 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? Consciente da amplitude das perguntas levantadas e da impossibilidade de abordar todas elas nesta tese, a pesquisadora optou por analisar o processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo nas audiências públicas do orçamento (audiências de discussão do orçamento que se tornaram obrigatórias com a Lei Orgânica de 1990).

Escolheu-se o institucionalismo na teoria das organizações por ser o referencial teórico apropriado para esse tipo de análise, pois agrega uma nova perspectiva aos estudos já realizados com base na teoria democrática (principalmente ao debate entre participação e representação), sendo capaz de trazer contribuições significativas, já que a lógica da institucionalização é permeada por uma série de processos, procedimentos, crenças, valores,

símbolos, linguagem e cultura que são observados quando se analisa a participação na Câmara Municipal.

Essas considerações iniciais e a definição do problema de pesquisa no item de metodologia e desenho da pesquisa procuraram apresentar as inquietações que levaram a pesquisadora a escolher o tema deste estudo. As próximas seções detalharão os objetivos e questões do trabalho, a metodologia utilizada para análise e a forma de coleta de dados.

2.2 Objetivos e questões da pesquisa

Após introduzir as ideias iniciais que levaram à realização deste estudo, é importante definir os objetivos propostos pela pesquisa para que o leitor possa compreender o raciocínio desenvolvido e a metodologia utilizada. O objetivo deste trabalho é:

Compreender o processo de institucionalização da participação da sociedade civil nas audiências públicas do orçamento na Câmara Municipal de São Paulo de 1990 a 2010.

Como objetivos específicos, este estudo buscará:

- 1) *Compreender a dinâmica de relações existentes entre sociedade civil, poder legislativo, poder executivo e burocratas da Câmara Municipal de São Paulo.*
- 2) *Identificar quais são as variáveis que influenciam no processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo e como estas se estabelecem ao longo do tempo.*

Uma vez definido o objetivo, cabe estabelecer as perguntas que o estudo procurará responder:

- 1) *Quais são as variáveis que influenciam o processo de institucionalização da participação da sociedade civil na Câmara Municipal de São Paulo?*

- 2) *Como é a participação que se institucionaliza na Câmara Municipal, levando em consideração a dinâmica de relações entre sociedade civil, poder legislativo, poder executivo e burocratas da Câmara Municipal de São Paulo?*

Uma vez definidos os objetivos e as perguntas, desenvolveram-se as seguintes hipóteses explicativas, construídas a partir de referências teóricas, para o processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo:

- 1) *A participação da sociedade civil está institucionalizada na Câmara Municipal de São Paulo.*
- 2) *A participação da sociedade civil, apesar de institucionalizada por regras e de fazer parte de um procedimento anual da Câmara Municipal de São Paulo, ainda encontra dificuldades para ser exercida, pois há variáveis normativas e cultural-cognitivas que influenciam negativamente o processo.*
- 3) *Há dificuldade em institucionalizar a participação na Câmara Municipal de São Paulo, e isso ocorre porque os vereadores fazem parte do subsistema poder legislativo, que é autopoietico; têm valores e normas próprias e dificulta a entrada do subsistema sociedade civil que busca participar do subsistema poder legislativo.*

2.3 Estudo de Caso

Esta pesquisa qualitativa utiliza 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, é amplamente empregada para investigações sobre participação da sociedade civil, como é o caso dos conselhos de políticas públicas e orçamentos participativos, já que são espaços recentes de participação.

A seguir será apresentada uma reflexão sobre a importância do estudo qualitativo, e um descritivo da técnica de estudo de caso. Posteriormente, o texto se aprofundará na coleta

de evidências baseadas nas seguintes fontes: documentos (notas taquigráficas e notícias de jornal), entrevistas e observação direta.

A pesquisa qualitativa é um método de investigação científica que usa uma abordagem interpretativa e naturalística do objeto de análise. Enfatiza as características das entidades, dos processos e significados que ocorrem naturalmente, sendo a análise feita, geralmente, no ambiente em que ocorrem estes processos, valendo-se dos sentidos dados pelos atores sociais. Além disso, esse tipo de pesquisa analisa como determinadas experiências sociais são criadas e como determinados sentidos são produzidos (DENZIN; LINCOLN, 2000; VIEIRA, 2004).

Algumas características básicas identificam os estudos denominados “qualitativos”. Segundo esta perspectiva, um fenômeno pode ser mais bem compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte, devendo ser analisado numa perspectiva integrada. Para tanto, o pesquisador vai a campo buscando “captar” o fenômeno em estudo a partir da perspectiva das pessoas nele envolvidas, considerando todos os pontos de vista relevantes. Vários tipos de dados são coletados e analisados para que se entenda a dinâmica do fenômeno. (GODOY, 1995, p. 21).

Para Gephart (2004), é um grande desafio conduzir boas pesquisas qualitativas, e muitos acadêmicos acreditam que pesquisas qualitativas sejam mais difíceis e mais demoradas que as quantitativas. Isso porque as primeiras envolvem trabalho de campo e este não pode ser realizado através de algoritmos, o que acaba levando, naturalmente, a um número menor de estudos realizados. Sendo assim, os trabalhos qualitativos devem ser avaliados não por quantidade, mas sim pela qualidade, ou seja, pelo impacto e significado que têm no campo: “A pesquisa qualitativa frequentemente avança no campo através da provisão de contribuições únicas, memoráveis, importantes socialmente e teoricamente significativas para o discurso acadêmico e para a vida organizacional” (GEPHART, 2004, p. 461).

Os estudos de caso são a melhor estratégia para definir questões do tipo “como” e “por quê”; quando o pesquisador possui pouco controle sobre os acontecimentos e quando estes ocorrem no contexto da vida real (YIN, 2005). Esses estudos são utilizados para gerar conhecimento sobre fenômenos individuais, organizacionais, sociais, políticos e de grupo, sendo realizados em diversas áreas além da administração, como psicologia, sociologia, ciência política, trabalho social e economia: “Um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (YIN, 2005, p. 32). Segundo Eisenhardt (1989), o estudo de casos é um tipo de

ferramenta de pesquisa apropriado para o estudo de novos tópicos e áreas e que possibilita a construção de novas teorias testáveis e empiricamente válidas. Os estudos de caso podem incluir não apenas dados qualitativos, mas também dados quantitativos para estabelecer e aclarar algum aspecto relevante da questão investigada. Quando ocorre o uso de análise quantitativa, geralmente esta não é acompanhada de uma análise estatística sofisticada.

Para Joia (2004), o uso de estudos de caso nas ciências sociais aplicadas já é muito disseminado para contestar teorias estabelecidas (estudos de caso contestatórios), explorar novas áreas de conhecimento (estudos de caso exploratórios) e para avaliar intervenções. O autor afirma ainda que, em geral, sobressaem três tipos básicos de estudo de caso: os descritivos (descrever uma situação com profundidade, buscando ilustrar e dar realismo a ela, pela maior quantidade de dados e informações coletadas); explanatórios (explicar o relacionamento entre os vários componentes do caso, tentando avaliá-lo por meio de relações causais); e exploratórios (quando a situação é nova, objetivando gerar hipóteses que possam ser testadas por investigações futuras).

As unidades de análise podem ser organizações, processos decisórios, grupos ou indivíduos. Estão ligadas à definição da questão de pesquisa e pode optar-se por realizar um estudo de caso único ou de múltiplos casos. A unidade de análise desta pesquisa é a participação da sociedade civil na Câmara Municipal de São Paulo. Para Yin (2005), os projetos de caso único e de casos múltiplos são variantes dentro da mesma estrutura metodológica. Projetos de casos múltiplos apresentam vantagens, pois são considerados mais convincentes, agregando robustez ao estudo. Já o fundamento lógico para caso único, geralmente, não pode ser satisfeito por múltiplos casos. Isso ocorre na análise de caso raro ou incomum, casos crítico e caso revelador. A utilização de múltiplos casos é interessante quando se procura descrever um fenômeno ou construir ou testar uma teoria. Contudo, para a realização de casos múltiplos é necessário também maior disponibilidade de tempo e de recursos humanos e financeiros.

A pesquisa de estudo de casos envolve, geralmente, as seguintes etapas: início do processo e definição da pergunta de pesquisa; seleção de caso(s); criação de instrumentos e protocolos (entrevistas, observações, fontes de arquivo – combinação de dados quantitativos e qualitativos); análise de campo (sobreposição entre a coleta e a análise dos dados, permitindo ajustes ao longo do processo); análise de dados (importante para o processo de construção de teoria quando aparece a essência da análise e o cruzamento das informações); formulação de hipóteses; aprofundamento no estudo da literatura (comparação entre conceitos emergentes, teorias ou hipóteses na literatura sobre o assunto); finalização / encerramento: a análise de

casos se encerra quando a continuidade da análise dos casos passa a gerar apenas um desenvolvimento mínimo da teoria. A autora também afirma que a saturação teórica se combina com considerações pragmáticas como tempo e recursos financeiros necessários para o desenvolvimento dos casos (EISENHARDT, 1989).

Assim, este estudo de caso longitudinal incorpora a técnica de estudo de caso prevista por Yin e Eisenhardt a elementos da técnica de estudo de campo longitudinal conforme descrito por Barley (1990). Mais que um estudo de caso, o autor concebe a sua análise de campo longitudinal como uma pesquisa etnográfica que remete a uma narrativa confessional. Importante para tal estudo são os três enfoques para a coleta de dados: sincrônico, diacrônico e paralelo.

Análise sincrônica	Qualquer ambiente social pode ser lido como um documento histórico de si próprio, momentaneamente imobilizado entre o presente e o passado. Qualquer que seja a ordem social corrente, nós sabemos que se tornou aquilo pelo que era no passado. Para onde a ordem social evoluir, nós sabemos que chegará lá por alguma transformação do que é hoje. A maior parte das ordens sociais deixa para trás poucas relíquias do seu reinado. Os traços que sobrevivem como artefatos rituais são, frequentemente, apenas sombras de uma longínqua matéria esquecida. O que existiu e por que existiu pode ser obtido apenas pelas memórias de pessoas que viveram no período ou de registros que sobreviveram ao tempo.
Análise diacrônica	Se por um lado a análise sincrônica congela o tempo e olha para um determinado ambiente como um todo, uma análise diacrônica examina uma questão específica, contrastando períodos passados e posteriores. Uma análise diacrônica é muito compatível com uma noção interacionista simbólica de ordem negociada: a ideia que estruturas sociais sedimentam como resultado de uma corrente de ações, interações e interpretações em andamento, as quais gradualmente definem os contornos das tarefas, funções e relacionamentos.
Análise paralela	Ao conduzir estudos paralelos em diferentes ambientes, é possível identificar rapidamente as idiosincrasias culturais e estruturais de cada organização, assim como apontar suas semelhanças.

Quadro 1 - Enfoques para coleta de dados

Fonte: Barley (1990, adaptado) e Pozzebon e Freitas (1998, adaptado).

Pozzebon e Freitas (1998) ressaltam que a análise sincrônica é útil para embasar asserções que generalizam, através de um conjunto de eventos, pessoas, atividades. Já a

análise diacrônica é fundamental para fazer uma tipologia das diferenças, e, por último, a análise paralela contribui para generalizar as descobertas sincrônicas e diacrônicas em ambientes similares. Considerando que será analisado o processo de institucionalização da participação da sociedade civil na Câmara Municipal de São Paulo desde 1990, o estudo de caso longitudinal é o mais adequado, pois é uma investigação observacional que procura encontrar correlação entre variáveis através de uma análise de observações repetidas ao longo de vinte anos. O papel atribuído ao tempo não é o de traçar limites baseados no horário do relógio ou no tempo de calendário, mas sim o de estabelecer uma unidade de análise baseada em um conjunto de eventos e suas relações (LAWRENCE; WINN; JENNINGS, 2001).

Quanto à sistematização dos dados, o estudo de Barley divide a atividade analítica em quatro etapas:

Desenvolvimento de categorias	Qualquer conjunto de notas pode ser analisado por diversas perspectivas. Contudo, um primeiro passo é desenvolver categorias para classificar os dados. Pode-se construir uma tipologia de episódios, analisar os tipos de interação ou os tipos de dias.
Agrupamento de dados	Mediante um sistema de categorias, o pesquisador lê as notas e as classifica e ordena.
Identificação de <i>scripts</i>	Após classificar as notas e organizar incidentes dentro de cada categoria por ordem cronológica, examinam-se os dados procurando por padrões ou <i>scripts</i> – comportamentos recorrentes que definem, em termos observáveis, a essência dos papéis e ações que caracterizam uma interação em particular.
Comparação de <i>scripts</i> de forma sincrônica e diacrônica	Uma vez definidos os <i>scripts</i> evidentes nas notas de pesquisa, o último passo consiste em analisá-los sob um olhar sincrônico e diacrônico. Neste ponto a análise requer um eixo quantitativo.

Quadro 2 - Etapas da Atividade Analítica

Fonte: Barley (1990, adaptado) e Pozzebon e Freitas (1998, adaptado).

2.4 Coleta de dados

A coleta de evidências² deste estudo de caso longitudinal foi feita através 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.

2.4.1 Documentos

A documentação utilizada neste estudo são as notas taquigráficas das audiências públicas, que são 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):

Art. 88 – Das reuniões de audiência pública serão lavradas atas, arquivando-se, no âmbito da Comissão, os pronunciamentos escritos, as notas taquigráficas e documentos que os acompanharem.

§ 1º – As notas taquigráficas das audiências públicas obrigatórias, determinadas pelo artigo 41 da Lei Orgânica do Município, integrarão o processo.

§ 2º – É permitido, a qualquer tempo, o traslado de peças e fornecimento de cópias aos interessados.

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 na Secretaria de Documentação,

² De acordo com Yin (2005), em um estudo de caso as fontes de evidência mais comuns são: documentação, registros em arquivos, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos. Há outras fontes, como filmes, fotos, testes psicológicos, entre outros, mas são menos utilizadas.

junto à equipe do arquivo geral na Câmara Municipal de São Paulo. Contudo, após a leitura de todas as notas disponíveis, foi possível observar a falta de algumas delas e a falta de padrão no arquivamento dessas transcrições. Houve anos em que apenas as notas taquigráficas das duas audiências públicas obrigatórias foram arquivadas, anos em que as notas das audiências públicas e das reuniões técnicas foram arquivadas, anos em que as audiências públicas, audiências temáticas e audiências regionais foram arquivadas e anos em que não há registros em notas taquigráficas da realização das audiências públicas (1990 e 1991). O arquivamento de tais documentos junto às pastas que integram o processo da lei orçamentária é de responsabilidade da burocracia da secretaria das comissões (SGP-1), especificamente da equipe da secretaria das comissões do processo legislativo (SGP-15), e não há uma padronização quanto ao procedimento em relação às notas taquigráficas, exceto no caso das notas das duas audiências obrigatórias. Um manual de procedimento está sendo desenvolvido desde 2011, mas ainda não é vigente.

É possível observar pela fala dos atores quantas audiências foram realizadas ano a ano e confirmar a incompletude dos arquivos apensos ao projeto. Tais transcrições podem não ter sido apensadas ao projeto ou podem ter se perdido junto ao arquivo da câmara (opção menos plausível, já que há um controle da quantidade de pastas que integram o processo). Após entrevistar uma coordenadora da Secretaria de Registro Parlamentar e revisão (SGP-4), especificamente da equipe de taquigrafia e revisão (SGP-41), foi possível identificar que eles possuíam uma base de dados digital de todas as notas taquigráficas desde 1999 e isso ajudou a suprir parte das falhas do arquivo geral. Assim, junto ao 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 correspondem a 252 encontros (reuniões técnicas e audiências públicas) para a discussão do orçamento conforme o apêndice A.

As notas taquigráficas de 1992 a 2000 foram xerocadas na Câmara Municipal e enviadas para digitalização em formato PDF Adobe® com definição de OCR – *optical character recognition* – por esta pesquisadora em novembro de 2010. As notas de 2001 a 2010 foram entregues pelo arquivo geral da câmara em formato PDF Adobe® também com OCR já como decorrência da digitalização do arquivo geral da câmara, implantada em 2011. As notas taquigráficas de 1992 a 1996 apresentaram pior qualidade e, em muitos casos, páginas sem leitura (150 no total), pois nesse período se usava máquina de escrever e papel carbono. Para cada nota taquigráfica eram feitas 10 cópias com papel carbono, distribuídas em diferentes instâncias da câmara. Os arquivos entregues pela equipe da taquigrafia estavam em formato Word®.

Podem-se resumir as falhas no processo de análise dos dados a quatro problemas: 1) as notas taquigráficas de algumas audiências públicas estavam ausentes das pastas que compõem o projeto de lei do orçamento; 2) algumas audiências públicas não foram gravadas e, conseqüentemente, não foram transcritas; 3) nem todas as pessoas que se manifestaram nas audiências constam das notas taquigráficas, seja porque falaram fora do alcance do microfone, seja devido às falhas na gravação; 4) foi impossível ler certas notas taquigráficas devido à má qualidade das cópias feitas com papel carbono.

Posteriormente, 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. Através do uso desse software foi possível organizar a grande quantidade de notas taquigráficas, permitindo a codificação e análise dos dados. Para Bandeira de Mello (2006), a utilização do Atlas/Ti é de grande valia no processo de geração de teoria substantiva, também conhecida por *grounded theory* (CORBIN; STRAUSS, 1990). Assim, conforme Barley (1990) e Pozzebon e Freitas (1998), foram desenvolvidas categorias para a classificação dos dados. Em um primeiro momento, houve uma grande quantidade de categorias criadas e, à medida que a análise longitudinal avançou, a quantidade foi redimensionada. Assim, as codificações seguiram uma série de palavras-chave que estão agrupadas abaixo. À medida que a análise era realizada, foram sendo identificadas as variáveis regulativas, normativas e cultural-cognitivas que serão apresentadas posteriormente.

Audiência e reunião	Audiência pública Audiência pública global Audiência pública do executivo Audiência pública temática Audiência regional Dilema audiência pública ou reunião técnica Inovação Reunião técnica Reunião temática
Participação, espaços e mecanismos	Conselho Conselho de representantes Democracia

	<p>Descentralização</p> <p>Lei de Diretrizes Orçamentárias</p> <p>Lei Orgânica do Município</p> <p>Orçamento Participativo</p> <p>Participação da sociedade civil</p> <p>Plano de Bairro</p> <p>Plebiscito</p> <p>Plano Plurianual</p> <p>Regimento</p> <p>Representação</p> <p>Transparência</p> <p>Tribuna Popular</p>
Dinâmica	<p>Barulho</p> <p>Controle de tempo</p> <p>Deus</p> <p>Fala fora do microfone</p> <p>Fala sociedade civil</p> <p>Fala sociedade civil por escrito</p> <p>Ironia</p> <p>Linguagem técnica</p> <p>Comunicação</p> <p>Credibilidade</p> <p>Discussão / manifestação</p> <p>Emenda</p> <p>Ordem de quem fala</p> <p>Página sem leitura</p> <p>Procedimento</p> <p>Saudação ao vereador</p> <p>Subserviência</p>
Atores e relações	<p>Burocracia</p> <p>Comissão de Finanças e Orçamento</p> <p>Executivo e Legislativo</p> <p>Rede Nossa São Paulo</p> <p>Movimento Social</p> <p>Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento</p>

	Presidente da Câmara Municipal Relação da sociedade civil com o secretário Relação da sociedade civil com o vereador Relação do vereador com o secretário Relação do vereador com o subprefeito Relação do vereador com outro vereador Relator Sociedade civil Sindicato Outros atores específicos
Características do sistema	Balcão de pedidos Cabo eleitoral Clientelismo Credibilidade Emenda Pedido Fala sociedade civil por escrito Rubrica Margem de remanejamento Margem de suplementação

Quadro 3 – Codificações para análise das notas taquigráficas

Fonte: Elaboração própria

A identificação de *scripts* e a comparação de forma sincrônica foram feitas através de uma tabela de dados em Excel®. Cada audiência pública tinha uma linha da planilha e uma série de informações foi preenchida conforme a tabela abaixo. Ao criar categorias foi possível sistematizar a análise de cada audiência pública, sendo possível evidenciar padrões e *scripts* recorrentes que definem a essência dos papéis e das ações que caracterizam uma interação em particular e isso foi essencial para o entendimento da dinâmica das audiências públicas.

Número da audiência	Número da audiência realizada naquele ano a fim de mensurar a quantidade de audiências.
Ano, prefeito e presidente da CMSP	Ano de realização da audiência, qual o prefeito(a) e o presidente da câmara municipal.

LOA	Número do projeto de lei do orçamento anual.
Arquivo	Codificação interna para controle dos arquivos em PDF Adobe® e Word®.
Data do evento	Dia de realização da audiência.
Local	Identificação do local de realização da audiência / reunião quando a informação estava disponível na folha de rosto ou nas notas taquigráficas.
Tipo de Audiência	Audiência (pública geral, temática, regional) ou reunião (técnica, temática).
Membros da CFO	Membros que compunham a comissão e o responsável pela presidência da comissão e relatoria da lei orçamentária.
Vereadores e assessores de vereadores que falaram	Vereadores e assessores que se manifestaram ao longo da audiência pública.
Vereadores e assessores de vereadores presentes	Vereadores e assessores que estavam presentes ao longo da audiência pública.
Membros do executivo e outros convidados	Membros do executivo (secretários, assessores e técnicos) que participaram das audiências/reuniões.
Sociedade Civil	Indivíduos da sociedade civil que se manifestaram e a forma como se apresentavam (municípios, representantes de organizações de bairro ou de organização da sociedade civil, sindicato, entre outros).
Dinâmica	Como ocorreu a audiência pública, buscando entender a dinâmica de falas, o papel do relator e do presidente da comissão, a relação entre os atores e características específicas de cada audiência. Buscou-se identificar quem participa na dinâmica (sociedade civil e vereadores), quais os temas debatidos nas audiências (discussões sobre políticas públicas, reivindicações amplas ou localistas), o conteúdo das falas, quanto tempo é dedicado à sociedade civil e quanto é dedicado à fala dos parlamentares, como os parlamentares e o executivo respondem às perguntas da sociedade civil, qual a real presença de membros da sociedade civil, o que leva as audiências a serem cheias ou esvaziadas (ex: aviso em cima da hora do horário da audiência, grupos setoriais mais mobilizados como o da saúde, parlamentar mobilizando a sua base local), entre outros.

Quadro 4 – Tabela-matriz para análise de dados

Fonte: Elaboração própria

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. Porém, diferentemente da recomendação de Barley (1990) e Pozzebon e Freitas (1998), não foi feita uma análise quantitativa. De acordo com Hannah e

Lautsch (2011) o uso de contagem em pesquisas qualitativas não é consenso entre os acadêmicos. Os autores discutem quando os pesquisadores devem fazer a contagem, quando devem evitá-la e quando devem optar por guardar os dados (*to closet the counting*). Em um determinado momento desta pesquisa pareceu interessante usar dados quantitativos como contagem de palavras e realizar uma análise, embasada em fundamentos quantitativos, de como certas falas passavam a ser institucionalizadas por determinados atores (por exemplo, como a discussão de emendas passa a fazer parte da discussão do orçamento e como se estabelece a relação entre demandas e emendas na relação entre sociedade civil e vereadores). Porém, após avaliação dos dados, concluiu-se que este não era o objetivo inicial da pesquisa e que a forma como fora conduzido todo o processo de análise de dados não tinha esse objetivo inicial. O resultado da análise poderia trazer evidências frágeis e não seria interessante comprometer as descobertas qualitativas fundamentadas que este trabalho apresenta. Contudo, este estudo montou uma base de dados na qual é possível fazer futuras contagens e outras análises quantitativas.

A análise de notícias de jornais, outra importante fonte de evidências dentro do eixo de documentos, foi feita através da hemeroteca da Câmara Municipal. Buscaram-se notícias sobre as audiências públicas do orçamento e a participação da sociedade civil. Foram solicitadas notícias que tivessem sido catalogadas pelas palavras-chave “audiência pública”, “participação” e “sociedade civil”, mas não havia essas classificações. A palavra-chave possível para a pesquisa foi “orçamento”. Por esta catalogação havia inúmeras pastas com artigos que versavam sobre o tema. 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 digitalizadas³, 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. Não se pode desconsiderar que as notícias da pasta de orçamento da Câmara Municipal foram organizadas pela própria Câmara, de modo que o arquivamento pode omitir algumas informações e possuir algum tipo de clivagem. Contudo, estudar a relação da mídia na discussão do orçamento seria incluí-la como outro subsistema, o que, para efeitos desta

³ Certamente, se a hemeroteca fosse digitalizada, a busca por palavras-chave com a opção de leitura por OCR teria sido muito mais eficaz.

pesquisa, optou-se por não fazer, mesmo que o seu papel dentro de um contexto de esfera pública seja de extrema relevância.

Há um aumento na cobertura de notícias de jornais em estudos de ações coletivas que facilitam pesquisas comparativas e históricas e tornam pesquisas quantitativas sobre movimentos sociais e organizações da sociedade civil mais viáveis. Uma literatura crítica tem acompanhado o aumento das análises de eventos de protesto retratando o viés na escolha das notícias (que eventos são escolhidos pelas diferentes agências jornalísticas) e o viés descritivo (qual a veracidade da cobertura dada a esses eventos). Alguns eventos são considerados mais interessantes pela imprensa, e conseqüentemente, ganham cobertura. São eles: proximidade do evento com a agência de notícia, tamanho e intensidade do evento, violência, presença de polícia, apoio de movimentos sociais ou uso de equipamentos de som (EARL et al., 2004).

Foi identificado um baixo número de notícias sobre as audiências públicas do orçamento e uma recursividade em relação a elas. Independente do ano de análise, as notícias ao longo do ano eram muito parecidas, seguindo a lógica de etapas do processo orçamentário. Há um padrão que se reproduz na análise longitudinal em relação às notícias de jornal. Esses dados estão disponíveis no capítulo seis na análise das audiências públicas ao longo dos anos.

2.4.2 Entrevistas

As 23 entrevistas foram conduzidas com parlamentares, ex-parlamentares, assessores parlamentares, funcionários concursados da câmara, pesquisadores da área e atores da sociedade civil, como membros de organizações da sociedade civil, líderes comunitários e municipais. 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 gravada⁴ e, posteriormente, transcrita. Sempre que possível, as entrevistas foram realizadas pessoalmente, já que este método propicia inúmeras vantagens em relação às entrevistas por telefone: 1) respostas mais precisas devido ao contexto de naturalidade, que permite maior conforto e liberdade de expressão; 2) respostas mais abertas e menos

⁴ Em duas entrevistas, a entrevistadora optou por não usar o aparelho a fim de dar mais conforto ao entrevistado, e em três entrevistas o entrevistado pediu que a gravação não fosse realizada.

delimitadas; 3) maior efetividade para assuntos complexos; 4) respostas mais elaboradas e reflexivas; 5) resultados mais precisos, pois uma entrevista por telefone é mais cansativa do que a entrevista pessoal (SHUY, 2002).

Para Alvesson (2003), é comum usar a técnica de entrevistas para levantar informações sobre o conhecimento, experiência e práticas sociais de diversos atores, porém muitas vezes se negligencia o fato de que a entrevista é uma situação linguística e socialmente complexa. Sendo assim, é importante não idealizá-la nem simplificá-la, acreditando que os entrevistados são sempre competentes, falam a verdade e atuam a serviço da ciência. O autor critica as duas linhas amplamente utilizadas em entrevistas, o neopositivismo e o romanticismo (SILVERMAN, 1993), e propõe um pragmatismo reflexivo sobre a entrevista. Isso significa usar linhas alternativas de interpretação e um vocabulário que evitam a ingenuidade associada com a crença de que a informação simplesmente revela a realidade, usando a criatividade como forma de apreciar a riqueza do material empírico. A essa nova linha denomina “localismo” e enfatiza que as afirmações de entrevistas devem ser vistas em seu contexto social, ou seja, a entrevista faz parte da situação empírica.

Nos quadros abaixo é possível observar uma relação dos entrevistados dos diferentes subsistemas. Em relação aos membros da sociedade civil entrevistaram-se pessoas atuantes nos últimos anos no processo das audiências públicas e também acadêmicos envolvidos em experiências prévias ligadas ao planejamento orçamentário e ao orçamento participativo.

Subsistema Sociedade Civil	
Nome	Função
1. Dora Lima	Ativista do movimento Agenda 21. Entrevista realizada em 26/08/2011 em Padaria no Centro, em frente à Câmara Municipal.
2. Fabio Siqueira	Sociólogo e coordenador do Movimento de Resistência dos Conselheiros do Orçamento Participativo de São Paulo. Ex-gestor de políticas públicas da Coordenadoria do Orçamento Participativo entre 2002 a 2004 (gestão Marta Suplicy). Entrevista realizada em 12/09/2011 na Câmara Municipal de São Paulo.
3. Maria do Socorro Alves	Representantes da organização da sociedade civil Nosso Sonho. Entrevista realizada em 30/08/2011 no Conjunto habitacional Águia de Haia, Itaquera.
4. Samantha Neves	Membro do grupo de trabalho de educação da Rede Nossa São Paulo e educadora. Entrevista realizada em 01/09/2011 na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.
5. Felix Sanchez	Coordenador do orçamento participativo na gestão Marta Suplicy. Professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Entrevista realizada em 01/07/2011 por telefone.
6. Úrsula Dias Peres	Professora da Universidade de São Paulo. Foi assessora do vereador José Mentor e assessora geral do orçamento municipal na gestão Marta Suplicy tendo participado da implementação do orçamento participativo em São Paulo. Entrevista realizada em 08/09/2011 em Café na Vila Madalena.

Quadro 5 – Relação de Entrevistas Subsistema Sociedade Civil

Fonte: Elaboração própria

Os membros do subsistema poder legislativo entrevistados foram escolhidos por serem vereadores e ex-vereadores atuantes no processo de audiências públicas. Entrevistou-se também a ex-vereadora Soninha Francine por ter uma visão crítica em relação ao parlamento e também o assessor do vereador Roberto Trípoli que atua assessorando a discussão do orçamento.

Subsistema Poder Legislativo	
Nome	Função
1. Aldaíza Sposati	Ex-vereadora eleita por 3 legislaturas (1993-1996; 1997-2000, 2001-2004). Na gestão Marta Suplicy assumiu a secretaria municipal de assistência social e na gestão Luiza Erundina, de 1989 a 1990 assume a secretaria municipal de administrações regionais. Atualmente é professora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Entrevista realizada em 20/09/2011 na PUC/SP.
2. Antonio Donato	Vereador desde 2005 em sua 2ª legislatura. Foi secretário das subprefeituras na gestão Marta Suplicy. Entrevista realizada em 30/08/2011 na Câmara Municipal de São Paulo.
3. Eliseu Gabriel	Vereador desde 2001 em sua 3ª legislatura. Entrevista realizada em 22/11/2011 na Câmara Municipal de São Paulo.
4. José Police Neto	Presidente da Câmara Municipal de São Paulo em 2011 e vereador em sua 2ª legislatura desde 2005. Entrevista realizada em 14/04/2011 na Câmara Municipal de São Paulo.
5. Mario Adamo Seabra	Atua como assessor parlamentar desde 2005 e atualmente como assessor do vereador Roberto Trípolo. Entrevista realizada em 14/10/2011 na Câmara Municipal de São Paulo.
6. Milton Leite	Vereador desde 1997, em sua 4ª legislatura. Atuando na Comissão de Finanças e Orçamento desde 2001, sendo o relator do orçamento desde 2007. Entrevista realizada em 17/11/11 na Câmara Municipal de São Paulo.
7. Odilon Guedes	Foi vereador por 4 legislaturas (1989 a 2004). Subprefeito do Jabaquara na gestão Marta Suplicy. Hoje é coordenador grupo de trabalho sobre orçamento da Rede Nossa São Paulo. Entrevista realizada em 04/08/2011 em Padaria no Butantã, São Paulo.
8. Paulo Fiorilo	Ex-vereador (2005 a 2008). Foi chefe de gabinete da ex-prefeita Marta Suplicy e hoje é secretário de administração de Osasco. Entrevista realizada em 29/08/2011 Café em Pinheiros, São Paulo.
9. Roberto Tripoli	Vereador desde 1989 em sua 6ª legislatura. Entrevista realizada em 09/08/2011 na Câmara Municipal de São Paulo.
10. Soninha Francine	Foi vereadora de 2005 a 2008. Hoje é superintendente do trabalho artesanal nas comunidades. Entrevista realizada em 14/09/2011 em Lanchonete na Sé, São Paulo.

Quadro 6 – Relação de Entrevistas Subsistema Poder Legislativo

Fonte: Elaboração própria

Os entrevistados do poder executivo foram escolhidos por serem pessoas que representam o poder executivo nas audiências públicas nos últimos anos e por serem técnicos ligados ao planejamento e execução orçamentária.

Subsistema Poder Executivo	
Nome	Função
1. Alexandre Schneider	Secretário Municipal de Educação desde 2005. Entrevista realizada em 22/08/2011 na Secretaria Municipal de Educação.
2. Miriam Tokumori Hokama	Assessora geral do orçamento da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. Entrevista realizada em 21/06/2011 na Secretaria Municipal de Planejamento
3. Rubens Chammas	Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. Entrevista realizada em 17/08/2011 na Secretaria Municipal de Planejamento
4. Sérgio Luiz de Moraes Pinto	Coordenadoria de estudos econômicos da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. Entrevista realizada em 30/06/2011 na Secretaria Municipal de Planejamento

Quadro 7– Relação de Entrevistas Subsistema Poder Executivo
Fonte: Elaboração própria

No caso do subsistema burocracia da Câmara Municipal escolheram-se pessoas conhecedoras dos procedimentos da Câmara e com grande experiência no cargo a fim de que tivessem um histórico e um bom conhecimento da atividade de suas respectivas áreas.

Subsistema Burocracia da Câmara Municipal de São Paulo	
Nome	Função
1. Gilberto R. Hashimoto	Consultor Geral de Economia e Orçamento da Câmara Municipal de São Paulo. Entrevista realizada em 03/05/2011 na Câmara Municipal de São Paulo.
2. Maria Tereza Affonso da Silva	Supervisora da Secretaria das Comissões Permanentes da Câmara Municipal de São Paulo. Entrevista realizada em 27/10/2011 na Câmara Municipal de São Paulo.
3. Paula de Castro Bello	Supervisora da equipe de taquigrafia e revisão. Entrevista realizada em 12/09/2011 na Câmara Municipal de São Paulo.

Quadro 8 – Relação de Entrevistas Subsistema Burocracia da Câmara Municipal de São Paulo
Fonte: Elaboração própria

Além das entrevistas semiestruturadas, diversas conversas espontâneas que não foram formalizadas aqui como entrevistas ocorreram ao longo do processo de análise, por exemplo, nas audiências públicas com os assessores parlamentares, lideranças de partidos, membros da sociedade civil ou nas salas de espera de gabinetes, na biblioteca e no arquivo

geral. Tais entrevistas espontâneas foram importantes fontes de dados para esta pesquisa. Essas pessoas tiveram importante papel de informantes capazes de passar informações-chave muitas vezes não obtidas nas entrevistas propriamente ditas e auxiliaram a guiar esta pesquisadora.

2.4.3 Observação direta

As observações diretas foram realizadas através de participação passiva nas audiências públicas da lei do orçamento anual, reuniões de comissões, seminários realizados pela Câmara Municipal, entre outros, levando em consideração como ocorrem estas reuniões, como são os diálogos estabelecidos, quem são seus atores e quais são os seus objetivos. A observação direta realizada no processo das 20 audiências públicas do ano de 2010 foi registrada em forma de anotações diárias em um diário de campo. As seguintes informações serviam de orientação para a realização do diário de campo: tipo e tema da reunião, data, horário, local, participantes, descrição (aparência, fala, gestos, disposição e condições do espaço, pessoas envolvidas, comportamento da pesquisadora) e reflexão (especulações, pensamentos, reflexões, metodologia, pressupostos). Foram tiradas fotografias e feitas gravações de voz durante o processo.

O processo de convívio não significa o estabelecimento direto de padrões lógicos de ação sobre a participação na Câmara Municipal. Tomando como exemplo o trabalho de William Foote Whyte, *Sociedade de esquina* (2005), as ideias que os pesquisadores têm nas pesquisas são parcialmente um produto lógico da análise de evidências, e em geral a maneira de refletir não é linear. O convívio e a vivência junto às práticas participativas ajudarão a compreender como se institucionaliza a participação:

Com frequência⁵ temos a sensação de estarmos imersos numa massa confusa de dados. Nós os analisamos cuidadosamente, colocando sobre eles todo o peso de nosso poder de análise lógica. Saímos disso com uma ou duas idéias. Mas os dados ainda não revelam qualquer padrão coerente. Então, passamos a conviver com os dados – e com as pessoas até que, quem

⁵ A grafia das citações diretas (trechos de livros, artigos, notas taquigráficas etc.) não foi atualizada de acordo com o Acordo Ortográfico, mas mantida conforme o original.

sabe, algum acontecimento fortuito lance uma luz totalmente diferente sobre eles e começemos a enxergar um padrão até então não visualizado. Esse padrão não é puramente uma criação artística. Quando pensamos que o vemos, somos forçados a reexaminar nossas notas e, talvez, coletar novos dados a fim de determinar se o padrão percebido representa adequadamente a vida que observamos ou é simplesmente um produto da nossa imaginação. A lógica, então, tem uma participação importante. Mas estou convencido de que a evolução real das idéias na pesquisa não acontece de acordo com os relatos formais que lemos sobre métodos de investigação. As idéias crescem, em parte, como resultado de nossa imersão nos dados e do processo total de viver (WHYTE, 2005, p. 283-284).

Outro trabalho que contribuiu para esta análise foi o de Forester (1992), que busca compreender, através da teoria habermasiana da ação comunicativa, a prática dos agentes em um ambiente politicamente estruturado. O objetivo desse tipo de trabalho “etnográfico” crítico é revelar a política de um ambiente complexo e multifacetado. “É crítico na medida em que foca relações de poder e hegemonia e suas consequências – e não porque provê qualquer regra de decisão ou ferramenta simples com a qual se possa mensurar a dominação”. Esse trabalho possibilita analisar as interações políticas e sociais, que moldam os pontos de vista, os consensos, a credibilidade e a atenção.

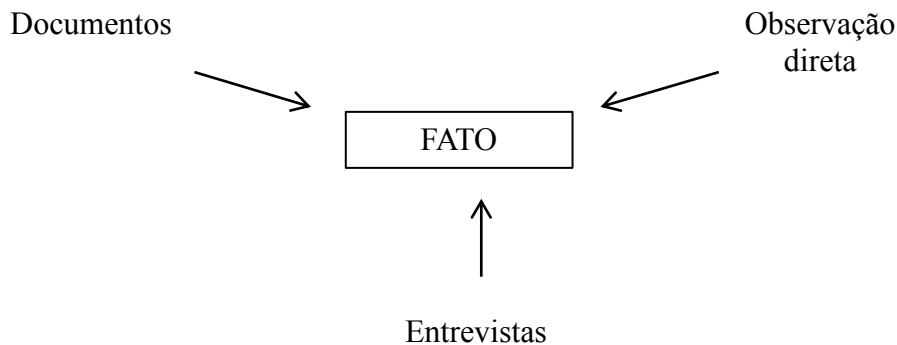
Quando nós entramos em uma reunião na prefeitura (ou em uma Igreja, ou na sala do diretor de uma faculdade, entre outros), nós queremos saber tipicamente quem busca o quê e quais os propósitos, interesses, vontades, intenções, mas nós queremos saber muito mais do que isso, também. Nós queremos saber não apenas sobre as possíveis decisões dos outros atores sobre custos, benefícios, trocas – em geral, sobre suas vantagens, mas nós queremos saber também sobre sua obediência e lealdade, sobre sua integridade de caráter e fidelidade – em geral sobre suas identidades políticas e sociais (FORESTER, 1992, p. 47, tradução nossa).

2.4.4. Três princípios para a coleta de dados

Yin (2005) destaca a importância de três princípios para a coleta de dados: utilizar fontes de evidência, criar um banco de dados para o estudo de caso e manter o encadeamento das evidências.

A utilização de várias fontes de evidência permite uma maior triangulação de dados, reforçando a validade do construto e a confiabilidade da investigação, ou seja,

qualquer descoberta do estudo de caso será mais convincente e acurada se for baseada em diferentes fontes de informação.



Esquema 1 – Convergência de Evidências (estudo único)
Fonte: YIN (2005) adaptado

O segundo princípio, a criação de um banco de dados, foi fundamental para organizar e documentar os dados coletados, inclusive permitindo que outros pesquisadores possam revisar as evidências encontradas. Esse banco de dados é composto pelas unidades hermenêuticas de análise do Atlas/Ti, pela matriz de dados sobre audiências públicas em Excel®, pelo diário de campo e pelas transcrições das entrevistas. Por último, o estudo de caso deve manter o encadeamento das evidências, ou seja, deve permitir que um observador externo seja capaz de fazer conexões entre as questões iniciais da pesquisa, as evidências encontradas e as conclusões alcançadas.

3. INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO

3.1 Introdução ao institucionalismo na teoria das organizações

As instituições são foco de diversas análises em diferentes campos, como administração, ciências sociais e ciência política, por isso não existe uma definição única de instituição que seja amplamente aceita, muito pelo contrário, há muita controvérsia na literatura sobre o que é uma instituição. Em geral pode-se trabalhar como uma definição ampla que inclui tanto organizações formais como procedimentos e regras formais e informais que estruturam comportamentos. Para DiMaggio e Powell (1991), instituições são regras, procedimentos, normas, *scripts* cognitivos, símbolos e modelos morais que propiciam uma estrutura de significação que guia a ação, quase que identificando instituições com cultura. Greenwood et al. (2008, p. 4, tradução nossa) definem instituições como “comportamento social repetitivo mais ou menos tido como certo, sustentado por sistemas normativos e entendimentos cognitivos que dão sentido à troca social e assim permitem a autorreprodução da ordem social.”

Scott (2008) contribui para a definição trazendo os três pilares que nortearão esta análise: “instituições são compostas de elementos regulativos, normativos e cultural-cognitivos que, junto com atividades associadas e recursos, proveem estabilidade e sentido à vida social” (SCOTT, 2008). Abaixo segue um quadro com uma definição detalhada do conceito de instituição de acordo com Scott (2001).

Instituições são estruturas sociais que atingiram um alto grau de resiliência.
Instituições são compostas de elementos culturais cognitivos, normativos e regulativos que, associados com atividades e recursos proporcionam estabilidade e sentido à vida social.
Instituições são transmitidas por vários tipos de veículos, incluindo sistemas simbólicos, sistemas relacionais, rotinas e artefatos.
Instituições operam em múltiplos níveis de jurisdição, do sistema mundial a relações interpessoais específicas.
Instituições por definição conotam estabilidade, mas estão sujeitas a processos de mudança, tanto de incremento como de descontinuidade.

Quadro 9 – Instituições de acordo com Richard Scott (2001)

Fonte: SCOTT, 2001, p. 48, tradução nossa.

Para Hall e Taylor (1996) e Immergut (2006), a teoria institucionalista pode ser definida por três grandes escolas de pensamento: o institucionalismo de escolha racional, o institucionalismo histórico e o institucionalismo na teoria organizacional, também conhecido por institucionalismo sociológico. Os diversos tipos de institucionalismos possuem características próprias e, apesar de suas diferenças, todos são unidos pela convicção comum de que instituições, arranjos institucionais e processos sociais importam. É interessante, porém, entender para quem importam. Em que intensidade? De que maneira? E como mudam?

A escolha racional analisa a ação estratégica de atores racionais que buscam maximizar seus objetivos dentro de ambientes regulados e utiliza ferramentas como a teoria dos jogos para a sua análise, uma vez que as instituições servem, de fato, a esse jogo de maximização. Para os seguidores dessa teoria, as instituições são importantes características de um contexto estratégico, impondo constrangimentos em indivíduos autointeressados, ou seja, as instituições definem ou constroem as estratégias que os atores adotam na busca de seus interesses (THELEN; STEINMO, 1998; IMMERGUT, 2006).

O institucionalismo histórico também afirma que as instituições propiciam o contexto em que atores políticos definem suas estratégias para alcançar seus interesses. Os adeptos dessa vertente teórica dão maior ênfase à contingência, ao legado histórico na trajetória das organizações e ao modo como isso cria o seu *path dependence*⁶. Além disso, defendem que os atores políticos não devem ser apenas vistos como aqueles que querem apenas maximizar seus interesses, pois agem em grande medida mais por influência de regras do que por interesses individuais. Assim, os institucionalistas históricos analisam como os atores, seus interesses e estratégias e a distribuição de poder entre eles se relacionam com as instituições sociais, políticas e econômicas por diferentes caminhos ao longo do tempo, assim como as diferentes combinações que podem produzir. Para Thelen e Steinmo (1998), as instituições constroem e restringem a política, ou seja, estruturam as interações políticas e

⁶ O conceito de *path dependence* (dependência de trajetória) baseia-se na ideia de que trajetórias e contextos históricos são influenciados por escolhas feitas no passado. A história importa e tem consequências, ou seja, eventos ocorridos em determinado momento afetarão eventos no futuro: “a dependência de caminho significa que para onde vamos a seguir não depende só de onde estamos agora, mas também de onde fomos. A história importa. Processos estocásticos são caminho-dependentes se eles apresentam memória” (LEIBOWITZ; MARGOLIS, 2011, p. 981). Para Pierson (2000) *path dependence* é um processo social fundamentado em uma dinâmica de retornos crescentes. O autor afirma que padrões específicos de tempo e sequência importam; uma ampla série de resultados é possível: pequenos eventos podem causar grandes consequências e determinados cursos de ação, uma vez introduzidos, podem ser irreversíveis. Isso faz com que o desenvolvimento político seja marcado por momentos críticos e junções que moldam os contornos básicos da vida social.

dessa forma afetam os resultados políticos, mas elas não são nunca a única causa dos resultados.

O institucionalismo na teoria das organizações, linha teórica que guia este estudo, afirma que há alguns limites humanos, artificiais ou organizacionais, que impedem a tomada de decisões racionais. A isso se pode adicionar o fato de que o tempo e as informações necessárias para que os indivíduos calculem suas preferências ponderando todas as possibilidades não são abundantes. Assim, os atalhos da racionalidade limitada, tal como a confiança em padrões operacionais de procedimentos, permitem aos indivíduos tomarem decisões. Logo, o comportamento não expressa preferências, mas resulta na verdade dos diversos mecanismos que os indivíduos adotam para enfrentar e superar seus limites cognitivos (IMMERGUT, 2006).

Há diversos teóricos que influenciaram o desenvolvimento da teoria institucional. De acordo com Scott (2008), os precursores da teoria institucional sobre a qual este estudo se aprofunda são: Herbert Spencer (1876, 1896, 1910) e sua noção de instituição, que permeia a sociologia e cujas concepções foram posteriormente ampliadas por William Graham Sumner (1906). Além deles, Cooley (1902, 1956) e seus seguidores enfatizaram a interdependência entre os indivíduos e as instituições. Os trabalhos de Karl Marx, Emile Durkheim, Max Weber e Talcott Parsons foram igualmente seminais para o desenvolvimento do campo da sociologia e tiveram também grande importância no desenvolvimento da teoria organizacional. Scott (2008) cita, ainda, George Herbert Mead (1934), que enfatizou a interdependência entre o indivíduo e a sociedade, em especial os sistemas simbólicos criados nessa inter-relação; Alfred Schutz (1932, 1967), que examinou as formas como sentidos comuns são construídos na inter-relação entre indivíduos; Pierre Bourdieu (1971, 1973) que se empenhou em combinar a teoria de Marx e Durkheim ao examinar a forma como os interesses de classe se expressam em lutas simbólicas; e Berger e Luckmann (1985), que defenderam que a realidade social é uma construção humana, um produto da interação social.

Além destes, o trabalho de Philip Selznick (1949, 2008) é um dos mais influentes na teoria institucional, ao inaugurar o campo da teoria organizacional com foco especial nas organizações. Especial contribuição foi dada pelo *TVA and the grass roots* (1949), estudo de caso da organização pública Tennessee Valley Authority. De acordo com Scott (1987), uma das grandes contribuições de Selznick foi analisar a estrutura organizacional como um veículo adaptável, moldado pelas características dos participantes e pelas influências e constrangimentos do ambiente externo. Para Selznick, a ideia de institucionalização é uma forma de inculcar valor a uma estrutura ou valor que antes da institucionalização tinha apenas

utilidade instrumental – e, ao inculcir valor, a institucionalização promove persistência da estrutura ao longo do tempo. O autor também distinguiu diferentes tipos de organizações: as organizações como instrumentos tecnicamente concebidos, as organizações como ferramentas mecânicas e descartáveis e as organizações que se tornaram institucionalizadas, com valor, comunidades preocupadas com sua própria automanutenção como fim em si mesmas.

Uma importante análise das principais contribuições da teoria institucionalista foi feita por Greenwood et al. (2008) a fim de dar clareza ao que é a corrente institucional na teoria das organizações, ressaltando o potencial e as limitações de suas contribuições. Seguindo uma abordagem cronológica, os autores traçam uma linha do tempo que mostra a evolução dos estudos nessa área do conhecimento e como ocorreu a construção social da teoria institucional no campo da teoria das organizações. Em sua análise, um marco para o institucionalismo na teoria das organizações são os trabalhos de Meyer e Rowan (1977) e Zucker (1977), que introduzem o que ficou conhecido como o novo institucionalismo. Esses trabalhos, somados aos de Meyer e Rowan (1983), DiMaggio e Powell (1983), Tolbert e Zucker (1983) e Meyer e Scott (1983), estabelecem as fundações conceituais para o moderno institucionalismo organizacional. Os autores observam o desenvolvimento do campo de acordo com a seguinte cronologia: 1977 a 1983: fundações; 1983-1991: primeiros anos; 1987 a 1991: realização de um balanço; 1991 a 2007: expansão de horizontes.

Os primeiros institucionalistas buscavam entender o papel dos significados compartilhados, os processos institucionais e a conformidade institucional dando ênfase aos valores sociais e aos sistemas cognitivos. Por exemplo, a análise de como as agências regulatórias moldam o comportamento organizacional são explicações institucionais incompletas a menos que sejam capazes de mostrar como o marco regulatório incorpora e transmite valores e normas sociais. Uma importante contribuição de 1983, o trabalho de DiMaggio e Powell sobre institucionalização mostra que ela ocorre através de três mecanismos de difusão: coercitivo – quando organizações com grande poder como o Estado forçam as organizações a adotar um determinado modelo ou elemento organizacional; normativo, que ocorre através de projetos de profissionalização ou legitimação de estruturas mediante o reconhecimento de sua validade por uma entidade supraorganizacional – nesse caso as organizações escolhem voluntariamente se querem aderir ao modelo que será fonte de prestígio e diferenciação, ou seja, não é coercitivo; e por último o mecanismo de mimetismo organizacional, que ocorre quando uma organização incorpora o modelo de outra organização por considerá-lo racional ou apenas para não ser vista como defasada.

O trabalho de Meyer e Rowan (1977), sobre organizações institucionalizadas e a estrutura formal como mito e cerimônia, traz uma grande contribuição ao constatar que as estruturas formais de muitas organizações refletem os mitos de seus ambientes institucionais ao invés das demandas de suas atividades de trabalho. Para manter a conformidade cerimonial interna e externa, as organizações tendem a amortecer as suas estruturas formais das incertezas das atividades técnicas através de um processo de *decoupling*, ou seja, um baixo acoplamento entre as estruturas formais e as atividades de trabalho. Assim, quanto mais institucionalizado o ambiente, mais a elite organizacional gasta tempo e energia em administrar a sua imagem pública e *status* do que em coordenar e administrar as relações entre as suas atividades e interdependências.

Ainda segundo Greenwood et al. (2008), posteriormente os estudos no campo do institucionalismo organizacional foram influenciados por Tolbert e Zucker (1983), que, ao analisar a difusão de práticas de emprego no serviço público de governos locais nos Estados Unidos, identificaram que a difusão envolve dois estágios definidos pela motivação para adoção. Aqueles que adotam primeiro um modelo ou uma ideia o fazem com o intuito de melhorar, tornar mais eficaz uma operação, já os que o fazem posteriormente têm como motivação ganhar legitimidade, parecendo modernos, eficientes e racionais. Assim, à medida que um grande número de organizações adota uma inovação, a inovação em si se torna institucionalizada progressivamente ou passa a ser entendida como um componente fundamental de uma estrutura organizacional racional. Estes estudos passaram a ser seguidos por comparações entre categorias (exemplo: organizações sem fins lucrativos, com fins lucrativos e organizações públicas), comparações entre países, estudos sobre formas de transmissão como meios e agentes de difusão entre outros.

É no final da década de 1980 que algumas limitações das pesquisas realizadas ficam aparentes e torna-se evidente que alguns temas precisam ser aprofundados. A primeira limitação é que a maior parte dos estudos era feita com organizações sem fins lucrativos e com o setor público. Outra questão foi o fato de nem todas as organizações responderem igualmente aos processos institucionais, devendo-se esclarecer que isomorfismo não deve ser entendido como o fato de que as organizações irão responder da mesma forma, mas sim como a forma de relacionamento entre a organização e o seu contexto institucional. Um terceiro ponto se refere à natureza de uma explicação institucional, já que o conceito instituição passa a ter dois significados: por um lado, pode ser entendido como modelos que se tornam prescrições culturais, tornando-se mitos racionalizados em um contexto cultural no sentido de Meyer e Rowan (1977); por outro lado, pode ser visto como uma moldura de agências e

políticas regulatórias, feitas principalmente pelo Estado, que não necessariamente incorpora elementos culturais. A terceira questão se refere à pergunta básica que a teoria institucional busca responder. Esta passa a se distanciar do ponto de vista weberiano sobre a racionalização da sociedade e de formas organizacionais burocráticas para procurar entender padrões institucionalizados de comportamento, independentemente de semelhantes práticas serem indicadores de racionalização. Essa mudança de foco serviu para expandir o escopo e a aplicabilidade da teoria institucional e foi característica do final da década de 1980 (GREENWOOD et al., 2008).

No período seguinte, 1991 a 2007, o campo expande seus horizontes. Os anos 1990 se tornaram um período de muita riqueza teórica com ampliação da agenda de aplicações e grande sistematização de ideias. Os focos desses estudos foram o isomorfismo e suas dinâmicas, discussões sobre legitimidade, mudança institucional, empreendedorismo institucional e lógica institucional. Nesse período o conceito de instituição continuou sendo um tema polêmico, utilizado de diferentes formas. Foi em meados da década de 90 que o trabalho de Scott (1995) apontou a pluralidade de significados que o conceito de instituição tinha adquirido e trouxe ordem às diferentes linhas da análise institucional ao distinguir três pilares ou elementos que sustentam as instituições: regulativo, normativo e cultural-cognitivo. Esses pilares se transformaram em uma das principais contribuições da teoria institucional e, separadamente, são utilizados por vários teóricos do campo. Isso às vezes colabora para a desconexão entre os elementos, pois os três pilares são com frequência encontrados simultaneamente sendo que é no pilar cognitivo cultural que se encontram as fundações mais profundas das formas institucionais. É muito importante especificar que pilares operam em quais cenários, como eles se desdobram e com quais efeitos, contudo poucos autores conseguiram operacionalizar satisfatoriamente análises sobre os três pilares (GREENWOOD et al., 2008).

Conclui-se, com base na teoria do institucionalismo organizacional, que as instituições são resultado da atividade humana, mas não são necessariamente produtos de um *design* consciente. O institucionalismo na teoria das organizações compreende uma rejeição da ideia de atores racionais, um interesse nas instituições como variáveis independentes e uma virada na direção de explicações culturais e cognitivas.

Após elencar uma série de definições para o conceito instituição, este estudo trabalhará com uma concepção que é a combinação de conceitos de Greenwood et al. (2008) e Scott (2008), e analisará a participação da sociedade civil como uma instituição, ou seja, como *um comportamento social repetitivo tido como certo e sustentado por elementos*

regulativos, normativos e cultural cognitivos que dão sentido à troca social e permitem a autorreprodução da ordem social.

3.2 As microfundações do institucionalismo

Berger e Luckmann (1985), em seu trabalho seminal *A construção social da realidade*, de meados da década de 1960, já chamam a atenção para o que aqui denominamos de microfundações do institucionalismo. Os autores aprofundam sua análise sociológica na realidade da vida diária, no conhecimento que guia a conduta na vida do dia a dia e no que influencia a criação de um senso comum da realidade. Na rotina diária, quando surgem atitudes, necessidades que não fazem parte do cotidiano, a tendência é incorporá-las àquilo que é sabido e que não é considerado um problema, tornando-se hábitos adquiridos.

Esta pesquisa sobre institucionalização da participação não enfoca a institucionalização a partir de uma perspectiva macro como fazem muitos estudos institucionalistas ao analisar setores ou transformações sociais de grande escala. Pelo contrário, esta tese traz um olhar para aquilo que Powell e Colyvas (2008) chamam de microfundações do institucionalismo e para o que Lawrence et al. (2011) chamam de “trabalho institucional”, que procura trazer de volta o ator / indivíduo para a teoria institucional, procura reexaminar a relação entre agência e instituições e proporcionar uma ponte entre visões críticas e institucionais sobre organizações. Os autores enfatizam o fato de que indivíduos se engajam em processos de criação, manutenção, ruptura e mudança institucional e que possuem motivações, comportamentos e relacionamentos que devem ser observados. Defendem inclusive o desenvolvimento de uma análise de biografia institucional, ou seja, a relação de determinados indivíduos com as instituições. Hwang e Colyvas (2010) observam, porém, que com o crescente interesse pelo “trabalho institucional” é necessário lidar com duas questões problemáticas: a subteorização da natureza das instituições e o *status* causal privilegiado dado aos chamados “atores”.

Powell e Colyvas (2008), ao analisar as microfundações da teoria institucional, ressaltam que os estudos de teoria institucional em sua maioria têm focado o nível global, setorial ou de área de atuação, e que, apesar de durante duas décadas diferentes autores terem mostrado a importância de tornar mais explícitas as microfundações da teoria organizacional,

poucos foram os avanços nesse aspecto. Salientam que é possível desenvolver uma microanálise de institucionalização que leve em consideração como as instituições são formadas por indivíduos em situações sociais concretas da prática do dia a dia, e como são posteriormente sustentadas, alteradas ou extintas. Essa microanálise serve de subsídio para análises de macroeventos e relacionamentos. É fundamental ter um entendimento mais rico de como os indivíduos se situam dentro das relações sociais e interpretar esse contexto, ou seja, como esses indivíduos mantêm e transformam as forças institucionais que guiam as práticas diárias, levando em consideração que interesses e paixões estão implicados no comportamento humano. Sobre a relação entre os níveis micro e macro:

Forças institucionais dão forma a interesses e desejos individuais, moldando as possibilidades de ação e influenciando se os comportamentos resultam em persistência ou mudança. Efeitos macroinstitucionais, através de processos de classificação ou categorização, criam convenções que são os scripts para a construção de significados. Este processo é recursivo e auto-reforçado. As lógicas institucionais são explicadas e carregadas por indivíduos através de suas ações, ferramentas e tecnologias. Algumas ações reforçam convenções existentes enquanto outras as reformam ou as alteram. Ideias podem ser selecionadas em um cenário e transportadas para outro, ferramentas podem ter propósito múltiplo, e alguns cenários possuem lógicas múltiplas. Tais situações proporcionam um espaço considerável para a interpretação e ação do indivíduo [...] (POWELL; COLYVAS, 2008, p. 277, tradução nossa).

Para os autores, as transformações institucionais tendem a ser sutis e a demandar um determinado período de tempo, ao invés de abruptas e rápidas. A maioria dos micromotivos são mundanos e vão sendo interpretados e moldados, transformando lógicas e alterando identidades. Assim, os autores ressaltam que a análise institucional deve dar mais atenção aos eventos corriqueiros do dia a dia do que aos mais específicos e importantes; aos membros menos poderosos das organizações, e não apenas aos líderes; e também aos aspectos culturais, cognitivos e políticos. Nesse contexto, uma atenção especial aos rituais de interação, ao papel mediador da linguagem e outras categorias servirá para esclarecer como as rotinas e regras organizacionais se desenvolvem, fixam e caem em desuso.

Adicionalmente, Powell e Colyvas (2008) discutem que a literatura que subsidia as microfundações do institucionalismo pode ser dividida em dois grupos. Um deles defende um foco de construção no qual os rituais nos microníveis e as negociações se agregam com o tempo e podem ameaçar e substituir coerências no macronível. O outro grupo observa como macro-ordens são puxadas para baixo e se imbricam em causas locais e específicas, situando macroefeitos nas organizações e nos indivíduos. Neste estudo podemos observar que a

participação na Câmara Municipal poder ser vista como um movimento que se encaixa nas duas correntes. Há um movimento interno da Câmara que vê uma necessidade de abertura à participação, defendida por alguns vereadores ou membros da burocracia, e há um movimento externo (macro-ordem), isto é, uma prática externa que já vinha sendo exaltada pela Constituição Federal, Lei Orgânica do Município e grupos participacionistas, e que foi sendo absorvida pela Câmara ao longo do tempo. Os autores destacam diferentes pesquisas que ajudam a construir as microfundações do institucionalismo: rituais de interacionismo, etnometodologia, criação de sentido (*sensemaking*), teoria de ator-rede, *status* de expectativas. Este estudo sobre participação na Câmara se assemelha à análise de rituais de interacionismo desenvolvida por Goffman (1967), segundo a qual a fala, a expressividade e o comportamento incorporam intenções, e esses instrumentos individuais são “governados” pela ordem normativa da sociedade.

Em termos de métodos de pesquisa, para se entender como microníveis impactam na emergência e sustentabilidade das instituições, atenção deve ser dada à linguagem e ao vocabulário, pois estes são:

[...] os protocolos que as pessoas usam para se engajar em diálogo e atingir entendimento mútuo e conscientização intersubjetiva. O próximo passo é ver quais aspectos da linguagem tornam-se codificados em medidas formais de performance e realização. Essas definições construídas se tornam métricas pelas quais as pessoas avaliam umas às outras. À medida que esses cálculos de performance ou atividade ocorrem, eles se tornam reificados, ou seja, recebidos e aceitos como normais pelos seus participantes e adotados e imitados por outros que não fizeram parte da sua criação inicial. Dessa forma, medidas locais se tornam “naturais”. Uma vez naturais, passam a ser públicas, redefinem e reinterpretam a história, evoluem para modelos a que outros aspiram e são reconhecidas como guias de realização (POWELL; COLYVAS, 2008, p. 292, tradução nossa).

Outra fonte de dados importante para os autores são os arquivos da organização, que proporcionam uma conversa longitudinal sobre como as atividades são compreendidas por outros. Uma análise nos arquivos, na correspondência, *websites*, *blogs* e *e-mails* permite evidenciar certas questões da organização e como ocorre a reprodução social no micronível através de conversações e histórias sobre os objetivos e metas da organização. Neste estudo, especial ênfase é dada à linguagem específica do Parlamento e ao modo como ela faz parte do processo de institucionalização da participação. A principal fonte de dados para tal investigação são as notas taquigráficas das audiências públicas do orçamento ao longo de vinte anos, corroborando a ideia de que esta é uma pesquisa de ênfase nas microfundações do

institucionalismo e que uma análise longitudinal permitirá observar pequenos e grandes marcos que causam alterações no processo participativo.

3.3 Processo de institucionalização

O institucionalismo na teoria das organizações dá grande ênfase ao que é um processo de institucionalização e como ele se desenvolve. Como precursores Berger e Luckmann (1985) analisaram os fatores que guiam a conduta na vida do dia a dia e os que influenciam na criação de um senso comum da realidade. Isso acaba por significar a institucionalização de várias ações e sentidos. Para esclarecer as fundações do conhecimento na vida cotidiana, os autores propõem uma análise fenomenológica como método empírico puramente descritivo. Afirmam que a expressividade humana é capaz de objetivações e se manifesta em produtos da atividade humana que são comuns às pessoas. As objetivações (realidade objetiva que é exteriorizada pelos indivíduos) são expressões das subjetivações (realidade subjetiva, interna aos indivíduos). Após a exteriorização e a objetivação, movimento de um processo dialético contínuo, ocorre a interiorização, pela qual o mundo social objetivado é introduzido na consciência dos indivíduos durante o processo de socialização.

Na rotina diária, quando surgem atitudes e necessidades que não fazem parte do diário, a tendência é incorporá-las àquilo que é familiar e por isso não é considerado um problema. Todas as atividades humanas podem se tornam hábitos adquiridos, sendo os processos de institucionalização precedidos do processo de habitualização (tornar algo um hábito). A institucionalização acontece quando houver uma tipificação recíproca de ações habituais por tipos de atores. Em termos de tipificação, as ações habituais que constituem instituições são sempre compartilhadas, possuem reciprocidade e estão disponíveis para todos os membros do grupo em particular. A instituição tipifica atores individuais assim como ações individuais. Essa institucionalização não ocorre ao acaso. Ela é produto de um processo histórico, e essas instituições também atuam na definição do comportamento humano ao estabelecer padrões predefinidos de conduta e exercer uma espécie de controle social. Dizer que um segmento da atividade humana foi institucionalizado significa afirmar que foi submetido ao controle social, e novos mecanismos de controle social são necessários apenas

se os processos de institucionalização não forem bem sucedidos (BERGER; LUCKMANN, 1985). A análise histórica que este estudo propõe mostra claramente a importância do tempo no processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal e mostra também como o controle social está presente.

As instituições implicam, além disso, a historicidade e controle. As tipificações recíprocas das ações são construídas no curso de uma história compartilhada. Não podem ser criadas instantaneamente. As instituições têm sempre uma história da qual são produtos. É impossível compreender adequadamente uma instituição sem entender o processo histórico em que foi produzida (BERGER; LUCKMANN, 1985, p. 79-80).

A produção de sinais, a significação, pode ser feita através de gesticulação, movimentos corporais padronizados e artefatos materiais, sendo um caso importante de objetivação: “um sinal pode distinguir-se de outras objetivações por sua intenção explícita de servir de índice de significados subjetivos” (BERGER; LUCKMANN, 1985, p. 55). A linguagem, entendida como sistema de sinais vocais, é fundamental, pois marca as coordenadas da vida em sociedade e preenche a vida com objetivos significativos, sendo o que permite interação e comunicação com as pessoas: “A vida cotidiana é, sobretudo, a vida com a linguagem, e por meio dela, de que participo com meus semelhantes. A compreensão da linguagem é por isso essencial para minha compreensão da realidade da vida cotidiana” (p.57). A linguagem, contudo obriga às pessoas a entrarem em seus padrões e isso é claro em processos de institucionalização.

Para DiMaggio e Powell (1991), na tradição sociológica, institucionalização é um processo onde certas relações sociais e onde ações são tidas como certas (*taken for granted*). O conceito de institucionalização e institucionalizado foi definido por Meyer e Rowan no seminal trabalho de 1977 como mostram Greenwood et al:

Institucionalização é o processo pelo qual “processos sociais, obrigações ou realidades passam a assumir um status de regra no pensamento social e na ação” (MEYER & ROWAN, 1977). Algo está “institucionalizado” quando tem a condição de regra. Em uma famosa frase, Zucker concluiu que institucionalização significa que “alternativas são literalmente impensáveis” (1983, p.5). Tolbert e Zucker sugeriram três indicadores de práticas institucionalizadas: elas são amplamente seguidas, sem debate e exibem permanência (GREENWOOD et al, p.5).

Meyer e Rowan (1977) ressaltam como a incorporação de procedimentos e estruturas do ambiente institucional dão legitimidade à organização e Di Maggio e Powell

(1983), posteriormente, agregaram que uma vez que um determinado fato social se institucionalizou, criam-se modelos de ação que criam respostas unificadas à incerteza e que levam ao isomorfismo institucional, ou seja, a adoção das mesmas práticas por diversas organizações que querem ganhar legitimidade com esse processo já que as organizações que parecem legítimas aumentam suas chances de sobrevivência.

Assim, a participação da sociedade civil pode ser vista como um elemento que se institucionaliza na Câmara Municipal e que serve para garantir legitimidade ao processo orçamentário e a realização de emendas como poderá ser verificado posteriormente mesmo que essa participação não signifique uma participação dentro do sentido de discussão e deliberação pela sociedade civil de políticas públicas e definição do orçamento, mas apenas uma comunicação de demandas. Para compreender a dinâmica da institucionalização devem-se notar as estruturas e práticas institucionalizadas e os seus significados específicos também. Isso significa que não basta concluir que a participação da sociedade civil na Câmara Municipal de São Paulo está institucionalizada no que se refere à discussão orçamentaria, mas torna-se fundamental entender que participação é essa? Qual o significado dessa participação? Qual a qualidade dessa participação?

Para compreender a institucionalização da participação na casa dos representantes eleitos, ou seja, no parlamento municipal é necessário explorar as suas particularidades e contextos tanto no nível organizacional como no nível interorganizacional o que faz sentido nesse estudo que irá mostrar mais adiante que possui vários subsistemas funcionando simultaneamente e que são espaços de onde se estabelecem diferentes interesses e dinâmicas de poder.

Zilber (2008) afirma que no processo de institucionalização diferentes estudos mostram que, mesmo após estruturas e práticas estarem institucionalizadas, seus significados ainda sofrem mudanças e que o processo também deve ser problematizado:

Institucionalização é, portanto, não apenas sobre resultados, mas sobre todo o processo (ZUCKER, 1987) de como é realizada constantemente e o papel importante do significado nesse processo. [...] Assim, enquanto institucionalização era entendida como um processo dinâmico, o processo em si, uma vez estabelecido, não era problematizado. Era considerado uma questão de volume (quantas firmas adotaram) ao invés de qualidade (o que significa adotar, o que é exatamente adotado) [...] Finalmente, uma vez que eram estudos de nível macro, geralmente focando no nível do campo, eles negligenciavam micro processos, incluindo aspectos de poder e política (ZILBER, 2008, p. 161).

Zucker (1977, 1991), em estudo etnometodológico sobre o papel da institucionalização na persistência cultural, conclui que quanto maior a institucionalização, maior a uniformidade de gerações sobre entendimentos culturais, maior a manutenção sem controle social direto e maior a resistência à mudança através de influência pessoal. Para Zucker, entendimentos culturais são socialmente construídos, transmitidos, mantidos e resistentes às mudanças. A transmissão é o processo através do qual os entendimentos culturais são comunicados a uma sucessão de atores. Essa comunicação pode ser feita por um ator para outros múltiplos atores, em forma de rede ou de maneira sequencial – um ator comunica para outro, que comunica para outro, e assim sucessivamente. Dependendo do grau de institucionalização de um fator, a transmissão irá variar de acordo com a influência pessoal dos atores, mas esta variável não é tão forte, pois atos realizados por atores que exercem influência pessoal são únicos, destinados a um ator particular e não transferíveis aos atores que sucedem. Assim, influência pessoal não tem um efeito tão grande na transmissão quanto um contexto institucionalizado. Isso pode ser observado em 2010, quando o vereador Roberto Trípoli, presidente da Comissão de Finanças e Orçamento, e condutor do processo de audiências públicas, sugere à comissão que seja invertida a ordem das falas, de maneira que a sociedade civil se manifeste antes dos vereadores, algo inédito até então. Em 2011, essa inversão de ordem não foi mantida no processo de audiências, ou seja, ela derivou de uma ação pessoal do vereador, que não foi mantida pelo condutor das audiências no ano seguinte, vereador Milton Leite.

O processo de continuidade, manutenção da transmissão, também aumenta a institucionalização: “quanto mais a história do processo de transmissão é conhecida, maior o grau de continuidade que os atores assumem” (ZUCKER, 1991, p. 87). A transmissão garante que o sentido do ato é parte do senso comum intersubjetivo e que, à medida que a continuidade aumenta, aumenta-se a objetivação dos atos e sua exteriorização, ou seja, os atos são repetidos e não específicos de uma determinada situação. Nesse sentido, pode-se observar como a partir de 2005 todo o processo de discussão orçamentária é feito através de audiências públicas. Deixaram de existir as reuniões técnicas, cujo retorno, muito difícil de ocorrer, não é algo que a sociedade civil precise temer. Isso está em linha com o que Zucker (1977, 1991) afirma sobre a relação entre controle social e o grau de institucionalização. Para a autora, quanto maior a institucionalização de um ato, maior a manutenção do mesmo sem controle social, ao passo que nos atos com baixa institucionalização o controle social direto é necessário. Por último, quanto à resistência à mudança dentro da análise de persistência cultural, a autora afirma que atos com grande institucionalização terão resistência às tentativas

de mudanças feitas por influência pessoal, pois esses atos são vistos como fatos externos que já são parte do processo e que o definem ao mesmo tempo.

Lawrence, Winn e Jennings (2001) propõem uma análise que enfatiza a dinâmica temporal e mecanismos de poder através da sistematização de tempos e processos de institucionalização. Afirmam que passo e estabilidade, duas dimensões temporais do processo de institucionalização, dependem de quatro mecanismos⁷ usados pelos agentes para apoiar o processo de institucionalização: influência, força, disciplina e dominação. Sua contribuição se resume aos seguintes pontos: 1) entendimento da relação entre o passo do processo de institucionalização e a estabilidade das instituições produzidas, enfatizando o papel do tempo na teoria institucional; 2) criação de uma nova tipologia para os mecanismos que sustentam o desenvolvimento e manutenção das instituições; 3) questionamento do modelo tradicional de institucionalização proposto até então e proposição de novas curvas de institucionalização. Em uma curva de institucionalização tradicional há um estágio inicial de aceitação, em que a inovação é primeiramente reconhecida e acolhida por poucos atores, depois é amplamente difundida e aceita dentro do campo, e finalmente essa fase é seguida de saturação e completa legitimação. Por último ocorre a desinstitucionalização, conceito que não é abordado neste estudo.

Ao apresentar quatro mecanismos que influenciam no processo de institucionalização, os autores mostram que há diferentes variáveis temporais configurando diferentes possíveis processos. A primeira variável temporal leva em conta que o *grau de difusão* de uma regra, prática ou tecnologia dentro de um campo organizacional pode variar muito (certas inovações se difundem rapidamente; outras, de forma vagarosa), e isso define o passo da institucionalização. A segunda variável temporal tem a ver com o momento em que a instituição atingiu o estágio de legitimação e as práticas são difundidas amplamente para todos os membros do campo. A questão é a *estabilidade*⁸ dessa instituição, ou seja, quão estável, permanente e influente a instituição será, independentemente de ter sido institucionalizada de forma rápida ou vagarosa. Em relação aos mecanismos de poder, a influência é uma forma central de poder nas organizações, mas os processos de institucionalização também sofrem influência de mecanismos de força, disciplina e

⁷ Os autores (2001, p. 628) entendem por mecanismos as forças sociais que estimulam a difusão de uma inovação e levam ao seu entrenchamento dentro de um campo organizacional.

⁸ Os autores definem estabilidade como o período de tempo pelo qual uma instituição permanece altamente difundida e legitimada.

dominação que, associadas com formas de poder episódico ou sistêmico⁹, terão um importante impacto nas características temporais dos processos de institucionalização. Formas sistêmicas de poder apresentam maior probabilidade de propiciar instituições estáveis e longevas do que formas episódicas de poder. No caso da influência e da disciplina, o alvo do poder de ambas tem capacidade de agência, ou seja, é capaz de escolher. Por outro lado, a força e a dominação partem do princípio de que o alvo é um objeto, ou seja, um ator incapaz de escolher ou cuja escolha é irrelevante para o exercício de poder. Esses mecanismos de poder têm influência na questão temporal que envolve o processo de institucionalização.

Barley e Tolbert (1997) propõem um modelo de institucionalização como um processo de estruturação, pois acreditam que a teoria da estruturação e a teoria institucional fornecem *insights* complementares. Para os autores, em linha com o institucionalismo na teoria das organizações, as organizações e os seus indivíduos estão inseridos em uma rede de valores, normas e regras que são parcialmente feitos por si próprios e que definem como o mundo é e deveria ser. Assim como os teóricos do estruturalismo, os institucionalistas afirmam que os constrangimentos culturais não determinam completamente a ação humana. Assim como a racionalidade perfeita é rara, não existe também racionalidade limitada completa e, “através de escolha e ação, indivíduos e organizações podem deliberadamente modificar e até eliminar instituições” (p. 94), ou seja, há uma interdependência entre ações e instituições.

O trabalho de Anthony Giddens (1976, 1979, 1984) em estruturação é uma tentativa de articular uma teoria orientada para o processo que analisa a estrutura (instituição) como produto e constrangimento da ação humana, o que nos leva a crer que analisar como os padrões de interação conduzem à emergência de uma nova instituição é uma tarefa importante. Essa análise pode ser feita com base em tipos de evento e atividades, tipos de atores e tipos de comportamentos que geram *scripts*. Esses *scripts* permitem identificar sistematicamente padrões de interação social que codificam princípios institucionais, ou seja, olhar uma instituição nas ações do dia a dia e entender como a interpretação dos atores sobre essas ações se relacionam com a reprodução ou modificação da instituição. Analisar isso ao longo do tempo, nesse caso, vinte anos, através de documentos como notas taquigráficas,

⁹ Poder episódico (atos de mobilização discretos e estratégicos iniciados por atores auto interessados) e formas sistêmicas de poder atuam através de práticas rotineiras em andamento nas organizações e não aparentam ser formas de poder (LAWRENCE; WINN; JENNINGS, 2001).

notícias de jornal, entrevistas e observação não participante, nos permite identificar as ações envolvidas na reprodução ou não da participação na Câmara Municipal de São Paulo.

3.4 Legitimidade e institucionalização

Para Berger e Luckmann (1985), após um processo de institucionalização há o processo de legitimação, quando as objetivações da ordem institucional devem ser transmitidas para uma nova geração, ou seja, quando não podem mais ser mantidas pela memória e hábito dos indivíduos, sendo necessário explicar e justificar os elementos da tradição institucional. Há diferentes níveis de legitimação: a legitimação incipiente, que ocorre já no início da institucionalização (a ideia de que “é assim que tem que ser feito”); legitimação através de proposições teóricas em forma rudimentar, que seriam explicações pragmáticas como provérbios, lendas e histórias populares; legitimação através de teorias explícitas concebidas por pessoas especializadas, que desenvolvem um corpo diferenciado de conhecimento e o transmitem de tal forma que o processo de legitimação começa a atingir um grau de autonomia em relação às instituições legitimadas. O quarto nível de legitimação são os universos simbólicos, construções teóricas em diferentes áreas de significação, que abrangem a ordem institucional em uma totalidade simbólica. Nesse nível, todos os setores da ordem institucional estão integrados de forma global, daí o termo “universo”: “O universo simbólico é concebido como a matriz de todos os significados socialmente objetivados e subjetivamente reais” (BERGER; LUCKMANN, 1985, p. 132). O universo simbólico é a esfera à qual pertencem todas as formas de conduta e papéis institucionais, é a legitimação final da ordem institucional e também ordena a história, ou seja, liga acontecimentos passados, presentes e futuros. A linguagem tem um papel fundamental, de acordo com os autores, para a construção do processo de institucionalização e para a construção do universo simbólico:

Com relação ao passado, estabelece uma memória que é compartilhada por todos os indivíduos socializados na coletividade. Em relação ao futuro, estabelece um quadro de referência comum para a projeção das ações individuais [...] Conforme já observamos, o universo simbólico fornece uma integração unificadora de *todos* os processos institucionais separados. A sociedade inteira agora ganha sentido. Instituição e papéis particulares são

legitimados por sua localização em um mundo compreensivelmente dotado de significação (BERGER; LUCKMANN, 1985, p. 140-141).

Assim, os universos simbólicos são produtos sociais que têm uma história e atuam de forma a legitimar a biografia individual e a ordem institucional, ordenando e legitimando os papéis cotidianos, as prioridades e os procedimentos operativos. São cristalizados, seguindo os procedimentos de objetivação, sedimentação e acumulação de conhecimento. Quando se analisa a institucionalização da participação da sociedade civil na Câmara, é preciso levar-se em consideração a existência prévia de dois universos simbólicos: o do sistema representativo e o da participação da sociedade civil, que possuem formas de conduta e papéis institucionais próprios. Integrar a participação dentro do sistema representativo estabelecido deixa claro que o surgimento de outro universo simbólico torna-se uma ameaça ao universo simbólico existente. Isso é perceptível quando se procura entender como se dá o processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal, casa dos representantes eleitos, cerne de um sistema representativo. Os indivíduos que participam devem entender e compartilhar do universo simbólico do sistema representativo e a participação da sociedade civil como universo simbólico representa uma ameaça ao sistema representativo como universo simbólico.

Para Berger e Luckmann (1985), os universos simbólicos precisam ser legitimados, assim como as instituições, através de mecanismos específicos de manutenção que são a mitologia, a teologia, a filosofia, a ciência, a terapêutica e a aniquilação. Todos os mecanismos tentam manter o universo simbólico como ele é.

[...] tornam-se necessários procedimentos específicos de manutenção do universo quando o universo simbólico tornou-se um problema. Enquanto isto não acontece o universo simbólico mantém-se por si mesmo, isto é, legitima-se a si mesmo pela pura facticidade de sua existência objetiva na sociedade em questão. É possível conceber uma sociedade em que isto seja possível. Esta sociedade seria um “sistema” harmonioso, fechado sobre si mesmo, em perfeito funcionamento. Na realidade, uma sociedade dessa espécie não existe (BERGER; LUCKMANN, 1985, p. 144).

A terapêutica como mecanismo de manutenção do universo simbólico busca conservar todos dentro do universo em questão, ou seja, procura garantir que os atuais e os possíveis discordantes se conservem dentro das definições institucionalizadas da realidade e não emigrem. Por outro lado, a aniquilação como mecanismo de manutenção do universo simbólico visa a liquidar conceitualmente tudo que está fora desse universo. É possível

observar que o sistema representativo como universo simbólico busca de certa forma incorporar e tutelar a participação de forma terapêutica, pois a participação é uma força discordante. Após a ditadura militar, o potencial democrático da democracia representativa é questionado e há uma forte pressão daqueles que propõem formas de democracia direta e mecanismos de democracia participativa. Assim, ao incorporar a participação, a Câmara Municipal se abre não para se transformar, mas para manter a própria ordem.

O conceito de legitimidade é muito importante para o institucionalismo organizacional, e o desenvolvimento do conceito advém das contribuições de Max Weber e Talcott Parsons. Diversos estudos observam como a institucionalização de determinados elementos protege a organização de pressões externas e de ter sua conduta questionada, garantindo assim sua legitimidade.

Deephouse e Suchman (2008) afirmam que muitos pesquisadores usam o termo legitimidade, mas poucos o definem. A dupla de autores sugere a definição de Suchman (1995, p. 574, tradução nossa): “Legitimidade é uma percepção ou suposição de que as ações de uma entidade são desejáveis, adequadas ou apropriadas dentro de um sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições”. Para o autor, existem dinâmicas de legitimação diferentes, por isso ele propõe a existência de três tipos de legitimidade organizacional: pragmática, moral e cognitiva. A legitimidade pragmática se baseia nos cálculos auto interessados do público de uma organização. Geralmente isso envolve trocas diretas entre o público e a organização, mas pode também envolver uma interdependência política, econômica e social mais ampla, em que a ação organizacional pode afetar o bem-estar do público. Dentro dessa dinâmica pragmática, pode haver 1) legitimidade pela troca, ou seja, apoio a uma política organizacional baseada no valor esperado dessa política para determinados indivíduos; 2) legitimidade pela influência, em que os indivíduos apoiam uma organização não necessariamente porque acreditam que ela proporciona trocas específicas favoráveis, mas porque a veem como entidade suscetível aos seus interesses mais amplos. Em relação ao estudo de caso, podemos aqui pensar que a sociedade civil traz nas audiências públicas suas demandas de forma a resolver um determinado problema (pavimentação da rua, canalização do córrego, vaga na creche, entre outros), dando em troca o seu apoio a um determinado vereador. Dentro da dinâmica de legitimidade pragmática, pode ocorrer também 3) legitimidade “disposicional”, segundo a qual os indivíduos conferem legitimidade às organizações que acreditam serem confiáveis, decentes, que compartilham os mesmos valores e que são honestas.

A legitimidade moral, por sua vez, advém de uma avaliação normativa da organização e das suas atividades. Assim, não se baseia em julgamentos sobre se uma atividade beneficia o indivíduo, mas sim em considerações de se a atividade é a coisa certa a ser feita. Nesse caso, as audiências públicas do orçamento e a sua ampliação ao longo do tempo possuem grande legitimidade moral, pois é aceita e difundida a ideia de que elas devem ser realizadas, mesmo quando a sua realização seja dificultada (em dias e horários pouco acessíveis e através de uma baixa divulgação da agenda). É politicamente correto fazer as audiências públicas e chamar a população para a participação, contudo, isso não significa que essa atividade efetivamente proporcione bem-estar social. A legitimidade moral, de acordo com Suchman (1995), pode se desenvolver de quatro formas: 1) *outputs* e consequências como, por exemplo, taxa de mortalidade de um hospital, ou resultados de avaliação de uma escola, 2) através de técnicas e procedimentos, ou seja, as organizações podem ganhar legitimidade por adotar técnicas e procedimentos socialmente aceitos, e esta legitimidade por procedimento se torna mais significativa na ausência de medidas claras de resultados; 3) através de categorias e estruturas, ou seja, os indivíduos veem que uma organização merece apoio, pois são capazes de realizar determinados tipos de trabalho; e, por último, 4) através de legitimidade pessoal, que se baseia no carisma dos líderes da organização, sendo esse tipo de legitimidade muito transitória e idiossincrática. No caso das audiências públicas do orçamento, o procedimento que envolve sua realização proporciona legitimidade à participação da sociedade civil, e a Câmara dos Vereadores de São Paulo é um espaço tido como a casa do povo, onde os indivíduos podem ser ouvidos e em alguns casos ter suas demandas atendidas.

Por último, a legitimidade cognitiva é baseada na compreensibilidade e nos atos tidos como aceitos. No caso da compreensibilidade, a legitimidade é dada por modelos culturais que fornecem explicações plausíveis para a organização e seus empreendimentos. Através desses modelos, as atividades da organização se tornam previsíveis, significativas e acolhedoras. A legitimidade através de atos tidos como certos faz com que determinadas coisas sejam feitas de uma maneira, sendo praticamente impensável fazê-las de outro modo. Essa forma de legitimidade é a mais sutil e a mais poderosa: “Se alternativas se tornam impensáveis, desafios se tornam impossíveis, e a entidade legitimada se torna indiscutível por construção” (SUCHMAN, 1995, p. 583).

A legitimidade dentro da teoria institucional é socialmente construída e emerge da relação do indivíduo com regras, leis, normas, valores e *frameworks* cognitivos em um amplo sistema social (DEEPHOUSE; SUCHMAN, 2008). É possível, também, adotar um olhar

segundo o qual a legitimidade pode ser usada de forma estratégica para ajudar a organização a atingir determinados objetivos (SUCHMAN, 1995).

A legitimidade pode ser construída por uma regra, procedimento, um grupo de pessoas, símbolos organizacionais, sistema de posições entre outros. No caso deste estudo de caso pode-se citar a presença de vereadores, de indivíduos da sociedade civil, de secretários do executivo, e o uso do plenário para as audiências públicas, a Lei Orgânica do Município, o Regimento Interno da Câmara, entre outros elementos que conferem legitimidade ao processo participativo.

Dentro de um processo de institucionalização e legitimação, é importante destacar o papel que a retórica tem de legitimar mudanças institucionais profundas, ou seja, o uso estratégico de uma linguagem persuasiva é a forma através da qual ocorrem as mudanças de lógica institucional. O uso de vocabulário institucional, como palavras, expressões e significados, serve para articular uma lógica específica que não se baseia apenas na imitação de uma ação pelos observadores imediatos, mas na criação de textos que apoiam a nova lógica, como conversas entre colegas de trabalho, textos, livros (PHILLIPS; MALHOTRA, 2008). Nesse sentido, as notas taquigráficas das audiências públicas são um importante material de análise que nos permite observar como o discurso da participação vai sendo institucionalizado.

Novas formas organizacionais não emergem rotineiramente para preencher oportunidades de recursos latentes, têm que adquirir legitimidade. O critério para legitimidade é codificado de acordo com lógicas institucionais. Assim, legitimar uma forma organizacional que não se encaixe em uma lógica existente envolve modificar ou deslocar aquela lógica para estabelecer um novo critério de legitimidade, e isso é atingido, principalmente, através do uso da retórica (SUDDABY; GREENWOOD, 2005).

Apesar de não ser o propósito deste estudo, uma interessante análise dentro da institucionalização da participação seria observar como se legitimam as mudanças de discurso ao longo da linha do tempo das audiências públicas através de uma análise do discurso. Se, na primeira década, predominou certo fechamento à participação, a posterior abertura às audiências regionais em 1999, a influência do orçamento participativo no processo de audiências públicas da Câmara Municipal de 2001 a 2004 e a implementação do clientelismo orçamentário a partir de 2005, que será explicado mais adiante, podem ser analisados em profundidade levando em consideração a retórica adotada pelos vereadores e sociedade civil no processo participativo. O uso de palavras como “orçamento participativo”, “pedidos”, “demandas” e “emendas” serviria para uma análise aprofundada do poder do discurso na

legitimação do processo participativo. Outra possibilidade seria analisar a relação causal entre a ação simbólica (discursos, aparecimentos em público, por exemplo) e resultados materiais como, por exemplo, a relação entre os pedidos realizados pela sociedade e as emendas incluídas no orçamento.

3.5 As contribuições de Niklas Luhmann ao processo de institucionalização

Dentro da ótica da institucionalização da participação e das ações que levam à sua reprodução, a teoria de sistemas luhmanniana contribui muito para a análise. Luhmann enfatiza mais do que outros autores o fato de que as sociedades modernas são definidas por sistemas sociais autônomos e diferenciados e possuem uma lógica de autopoiese.

Pois bem, sistema é para Luhmann um conjunto de elementos delimitados segundo o princípio da diferenciação. Os elementos ligados uns aos outros, excluem outros elementos do seu convívio, formam em relação a estes, um conjunto diferenciado. Todo sistema pressupõe, portanto, um mundo circundante com o qual se limita. O mundo é, por hipótese, o que não pertence ao sistema. Ora, se o sistema é um conjunto estruturado, o mundo é, em relação a ele, complexidade, isto é, um conjunto aberto e infinito de possibilidades. Ou seja, todo sistema é uma *redução seletiva* de possibilidades em comparação com as possibilidades infinitas do mundo circundante. Como as possibilidades selecionadas do sistema podem ou não ocorrer, diz-se que o sistema é sempre contingente. Aquilo que garante o sistema contra a contingência das possibilidades escolhidas é a *estrutura* do sistema. Nestes termos: a sociedade é um sistema de interações sempre ameaçado pela contingência; a sociedade escolhe interações baseadas, por exemplo, na reciprocidade, mas o indivíduo concreto, que faz parte do mundo circundante, introduz na sociedade a contingência do seu arbítrio. Aí aparece o direito como uma das estruturas sociais contra a contingência a que estão sujeitas (FERRAZ JR. 1980, p.3).

Para o autor, os sistemas sociais são produtores e processadores de significados, e é isso que os distingue de outras categorias gerais de sistemas como os biológicos. A ideia de que os sistemas sociais estão continuamente criando seus próprios elementos e limites torna-os inevitavelmente autorreferenciados. Luhmann argumenta que, nas sociedades modernas, a evolução levou à separação de três tipos ou níveis de sistemas – *interacional*, *organizacional* e *societal*. Todos são constituídos em termos de comunicação ou eventos comunicativos, não

de pessoas. Ou seja, sistemas sociais não consistem de pessoas ou ações, mas de comunicações (LUHMANN, 1998).

O sistema interacional envolve a presença física de pessoas e de sua interação através da comunicação ou através da percepção dos gestos ou aparência dos outros. O sistema societal (*world system*) é o que contém todas as comunicações interacionais e organizacionais. Contudo, não é apenas uma agregação dessas interações, mas um sistema emergente de ordem. A sociedade se diferencia em sistemas funcionais distintos, sendo cada qual um sistema autopoietico de comunicações recursivas como, por exemplo, as leis, a política, a economia, a ciência e a mídia de massa. Além de suas concepções sobre a teoria de sistemas, Luhmann também trouxe importantes contribuições à teoria democrática e análises sobre sociedade civil, representação e participação (COHEN; ARATO, 1999; LUHMANN, 2007). A análise de Luhmann sobre o sistema político e democracia nos fornece a noção do autor sobre a relação entre três subsistemas: política, administração e população.

Contudo, para Cohen e Arato (1999), Luhmann acredita que definições normativas de democracia, sejam elas baseadas em participação, representação ou competição pluralista, deveriam ser abandonadas. Critica inclusive a extensão da participação no processo decisório e como forma de controle social, por defender que existe uma escassez de tempo para participar, face à quantidade e à complexidade do que precisa ser decidido. Porém acaba por fornecer sua ideia de democracia com base na teoria de sistemas. A crítica de Cohen e Arato é que essa ideia tende a definir todas as sociedades como democráticas, havendo diferenças apenas quanto ao nível de complexidade.

[...] democracia seria el mantenimiento de la complejidad a pesar del continuo trabajo decisório. El mantenimiento del âmbito de selección más amplio posible para decisiones siempre nuevas y diversas. Sirve, pues, para conservar la identidad de un sistema cada vez más plural y complejo; por tanto, democrático es aquel procedimiento que conduce a concepciones políticas plurales, políticamente sensibles, oportunistas, innovativas. Dentro del sistema político [...] la democracia cobra sentido como principio regulador del movimiento y la comunicación circular entre sus três subsistemas: política, público y Administración. Como ya vimos, una de las características fundamentales del proceso de diferenciación interna del sistema político había consistido precisamente en el transito desde un sistema jerárquico, de arriba-abajo (autoridad/súbdito; gobernantes/gobernados) a otro de circulación dinámica. En este, el público influye a la política através de las elecciones. La política establece límites y prioridades a las decisiones de la Administración. La Administración se vincula a si misma y al público por sus decisiones, y este último a su vez puede reaccionar frente a las decisiones a través de las elecciones políticas o mediante otras expresiones de opinión apoyadas en éstas (LUHMANN, 2007).

Além destes, um terceiro tipo de sistema social emerge nas sociedades modernas entre o de interação e o societal – são os sistemas organizacionais, que seriam as organizações formais. Estas constroem seus elementos e limites por regras de pertencimento. Indivíduos escolhem se juntar e sacrificar sua individualidade para ganhar prêmios. Essas organizações podem gerar e sustentar por longos períodos de tempo formas de comportamento que são artificiais e pouco usuais (exemplos: organizações religiosas, políticas, comerciais, esportivas) (LUHMANN, 1998).

As organizações como um tipo específico de sistema social se reproduzem com base em um tipo específico de comunicação, a comunicação de decisões. Assim, os elementos básicos dos sistemas sociais que continuamente produzem a si mesmos não são os pensamentos conscientes, nem comportamentos ou ações, nem mesmo a linguagem, mas sim comunicações ou eventos comunicativos. Esses eventos não podem existir fora da sua rede. Cada subsistema define para si mesmo o que é e o que não é uma comunicação, e depois consiste em redes de comunicações específicas que sempre se referem a comunicações específicas e leva a outras comunicações. Assim, para Luhmann (1998), sistemas autopoieticos¹⁰ são circuitos fechados e autorreferentes que buscam uma estruturação à semelhança de suas próprias imagens. Para existirem ao longo do tempo, eles têm que ser capazes de se reproduzir (significado tem que reproduzir significado, assim como ações têm que reproduzir ações). Essa reprodução ocorre através de suas operações ao longo do tempo, que lhes permitem interagir com seus próprios processos de criar significados: “Tudo que é usado como uma unidade pelo sistema é produzido pelo próprio sistema. Isto se aplica aos elementos, processos, limites e outras estruturas e, por último, à própria unidade do sistema. Sistemas autopoieticos são então soberanos com respeito à constituição de identidades e diferenças.” (LUHMANN, 1990, p. 3 *apud* BAKKEN; HERNES, 2002)

O processo autopoietico é a geração de comunicações por comunicações. Se novas comunicações não são geradas, o sistema autopoietico pára. A concepção de Luhmann para comunicação não é o que entendemos normalmente como ato comunicativo (uma declaração ou uma fala de uma pessoa específica). O autor define comunicação como um evento que

¹⁰ O termo autopoiese (do grego auto "próprio", poiesis "criação" – capacidade de autorreprodução através de um sistema fechado de relações) remete aos estudos dos biólogos chilenos Francisco Varela e Humberto Maturana da década de 1970. Trata-se da capacidade dos seres vivos de produzirem a si próprios. Um ser vivo é um sistema autopoietico, uma rede fechada de produções moleculares (processos), em que as moléculas produzidas geram com suas interações a mesma rede de moléculas que as produziu. A manutenção da autopoiese e a adaptação do ser vivo ao seu meio são condições sistêmicas para a vida. Assim, um sistema vivo está constantemente se autoproduzindo, autorregulando e mantendo interações com o meio.

possui três elementos, os quais permitem que comunicações futuras possam ocorrer – informação (sobre o que é a mensagem), fala (a forma como é produzida, de acordo com as intenções do emissor) e entendimento (o sentido que a informação gera no emissor, que pode ser desentendimento). São necessárias duas partes em uma comunicação, a qual não significa apenas mandar uma mensagem, pois o evento não ocorre até que o receptor tenha entendido alguma coisa, mesmo que isso não reflita a intenção do emissor. Assim, comunicação autopoietica é um processo de entendimento.

Para Luhmann, a decisão é um paradoxo, pois só pode ser tomada com base em outras decisões do sistema. As decisões são eventos organizados e, conseqüentemente, não podem ocorrer como eventos individuais. Assim, sistemas sociais organizados podem ser entendidos como sistemas feitos de decisões e capazes de completar as decisões que os criam através das decisões que os criam (JÖNHILL, 2002). A recursividade é fundamental para a ideia de autopoiese. Sistemas autopoieticos, em contraste com sistemas alopoieticos (sistemas técnicos) existem através de sua própria produção e reprodução. Em vez de analisar os sistemas como entidades que existem com base no *input* e *output* com o ambiente, a ênfase é em entender como os sistemas se autorreproduzem (BAKKEN; HERNES, 2002).

Sistemas autorreferenciados normalmente só podem se comunicar através de seus próprios códigos e em ambientes só reconhecem aquilo que conseguem observar de acordo com os códigos que têm como monopólio interpretativo. A Câmara Municipal de São Paulo e os subsistemas que a compõem possuem regras, cultura, normas, procedimentos e lógicas próprias. Assim, os sistemas dentro da lógica luhmanniana possuem aquilo que Berger e Luckmann (1985) definem como universos simbólicos próprios. A análise desenvolvida nos capítulos 6 e 7 permite entender quais são os códigos e técnicas presentes no legislativo paulista e como eles afetam o processo de institucionalização da participação. Além disso, como as organizações que se relacionam com esse sistema procuram se entender e se comunicar com a linguagem e códigos próprios da Câmara.

Dentro da noção de autopoiese uma especial atenção deve ser dada à audiência pública como “procedimento” quando se analisa a institucionalização da participação nas audiências públicas do orçamento, pois é através da realização anual do procedimento das audiências públicas de discussão do orçamento que o sistema se reproduz e a participação se legitima através do próprio procedimento. A legitimidade está no próprio processo que vai do início do procedimento de tomada de decisão até a tomada de decisão, ou seja, é o procedimento que confere legitimidade e não uma das partes componentes (LUHMANN, 1980).

Outro ponto interessante que a teoria luhmanniana traz para a análise institucional dos três pilares de Scott (2008), que serão aprofundados no próximo item, refere-se à identidade organizacional, pois ela fornecerá dados para a análise dos pilares normativo e cultural cognitivo. É fundamental examinar as descrições que a Câmara Municipal faz de si mesma, produzidas para usos repetitivos e atualizadas com o tempo. Com certa constância os vereadores se referem à Câmara como a Casa do Povo, dizendo que esta é aberta à participação. O que se verifica na prática, porém, é muito pouco tempo disponível para a participação e a realização das audiências em dias e horários que dificultam a participação da sociedade civil. Para pesquisadores de identidade organizacional, empiricamente, o autoconceito de uma organização não pode ser obtido pela entrevista de membros sobre sua percepção (psicológica) da organização, mas através da observação de sua comunicação organizacional e pelos textos que utilizam e aos quais se referem (SEIDL, 2002).

Crubellate (2007) afirma que há três importantes contribuições da teoria neofuncionalista de Luhmann à teoria institucional organizacional que vão além da noção de autopoiese. Para o autor, os conceitos de abertura e fechamento sistêmico, de dupla contingência e de expectativa de expectativas contribuem para a natureza das instituições e o processo de institucionalização. A teoria de sistemas sociais pode ser aplicada à economia, à política, às organizações e à sociedade, pois sistemas sociais existem sempre que uma conexão autopoietica de comunicações ocorre, e se distingue de um ambiente pela restrição de comunicações apropriadas. Contudo, isso não significa que sejam sistemas fechados, pois sistemas sociais são sistemas abertos e fechados.

Os sistemas sociais se diferenciam uns dos outros por meio de codificação específica a cada sistema, o que, por sua vez, constitui o cerne organizativo por meio do qual “[...] um sistema pode mudar estruturas sem perder sua identidade codificada” (LUHMANN, 1989, p. 45). Com isso, “[...] um sistema adquire a possibilidade de *operar como sistema simultaneamente fechado e aberto*” (LUHMANN, 1989, p. 45, grifo do autor), isto é, como sistema que incorpora em sua estrutura as pressões do contexto ambiental, sem se diluir no ambiente, sem alterar sua organização. Sistemas sociais são, então, sistemas autopoieticos, o que significa que são operacionalmente fechados. Isso não implica, por sua vez, que não possam ser afetados de modo algum pelo ambiente (CRUBELLATE, 2007).

Fazendo referência ao tema desta pesquisa, destaca-se a atuação de quatro subsistemas. O subsistema poder legislativo (parlamentares da Câmara) é autopoietico e autorreferente, mas é afetado pelo subsistema sociedade civil (organizações e membros da sociedade civil), pelo subsistema burocrático (funcionários concursados da Câmara) e pelo

subsistema executivo (secretários e técnicos do poder executivo). Ou seja, o sistema se participação da sociedade civil se comunica com o seu ambiente na medida em que os próprios subsistemas, de forma autorreferida, produzem e selecionam os significados a que irão responder e que serão utilizados para configurar as fronteiras entre o sistema e o ambiente. “Isto implica então que o próprio sistema se produz e também produz seu próprio ambiente, porque é ele que, em última instância, define suas fronteiras” (CRUBELLATE, 2007, p. 208).

A segunda contribuição refere-se à dupla contingência existente entre o sistema e o ambiente. Abandona-se a ideia de contingência unidirecional, segundo a qual apenas os ambientes afetam os sistemas. De acordo com a teoria luhmanniana, o ambiente também é contingente, também depende do sistema, o que dá a ideia de dupla contingência. Por último, a ideia de expectativa das expectativas, que tem relação com a noção de dupla contingência. Partindo da premissa de que a relação entre sistemas e ambiente é contingente para ambas as direções, ela não é baseada apenas em expectativas de comportamento, mas surge a ideia de expectativa de expectativas fazendo emergir a confiança e a desconfiança, pois o outro pode agir de outra forma da que eu esperava precisamente se e porque ele sabe o que eu espero (Luhmann, 1998). Desta forma, para Luhmann, institucionalização não se define como generalização do consenso, mas “como generalização de expectativa quanto à expectativa de consenso (ou, do consenso presumido em terceiros)” (CRUBELLATE, 2007, p. 212).

Crubellate conclui que as instituições são produtos autônomos, mas não totalmente voluntários, de atores sociais (pessoas e sistemas): “Instituições são fenômenos sociais provisoriamente estáveis, sujeitas sempre a processo de construção social” (CRUBELLATE, 2007, p. 218). Assim, as ações organizacionais, instituições e estratégias devem ser analisadas em suas interações, levando em consideração que o processo institucional e de institucionalização é algo em construção, em contínua formação e desconstrução. Uma instituição nunca é o estágio final de um processo de institucionalização, mas um estágio provisório, um artifício conceitual usado para delimitar um processo contínuo.

Instituições somente adquirem a suposta estabilidade que as caracteriza mediante a contínua reação estratégica dos atores e sistemas sociais por elas afetados, que as toma como base de ação e as reforça ou questiona por meio das próprias respostas que elas estimularam. De igual modo, aquelas ações ou reações estratégicas não ocorreriam sem o horizonte e o impulso proporcionado pelos padrões em institucionalização. Instituições e estratégias são co-dependentes, faces de um processo único, contínuo, sempre inacabado (CRUBELLATE, 2007, p. 214).

Finalmente, após introduzir as três formas de institucionalização trazidas por Powell e DiMaggio (1991), aprofundar na questão da persistência cultural de Zucker (1977), nas variáveis de passo e estabilidade associadas a mecanismos de dominação de Lawrence, Winn e Jennings (2001), nas contribuições de Barley e Tolbert (1997) sobre institucionalização como um processo de estruturação e nas contribuições de Luhmann ao processo de institucionalização, cabe examinar com mais detalhe os pilares institucionais de Scott. Para Lawrence, Winn e Jennings (2001), Scott (2001, 2008) reformula a tríade de Powell e DiMaggio (1991). Aquilo que se entende por pressões coercitivas se torna processos regulativos, pressões normativas se tornam processos normativos e pressões miméticas se tornam o conceito elaborado de processo cognitivo. Essa tentativa de ligar os modelos de Powell e DiMaggio com o de Scott, no entanto, limita o entendimento do que vêm a ser os pilares institucionais de Scott – *framework* de análise deste estudo –, detalhados a seguir.

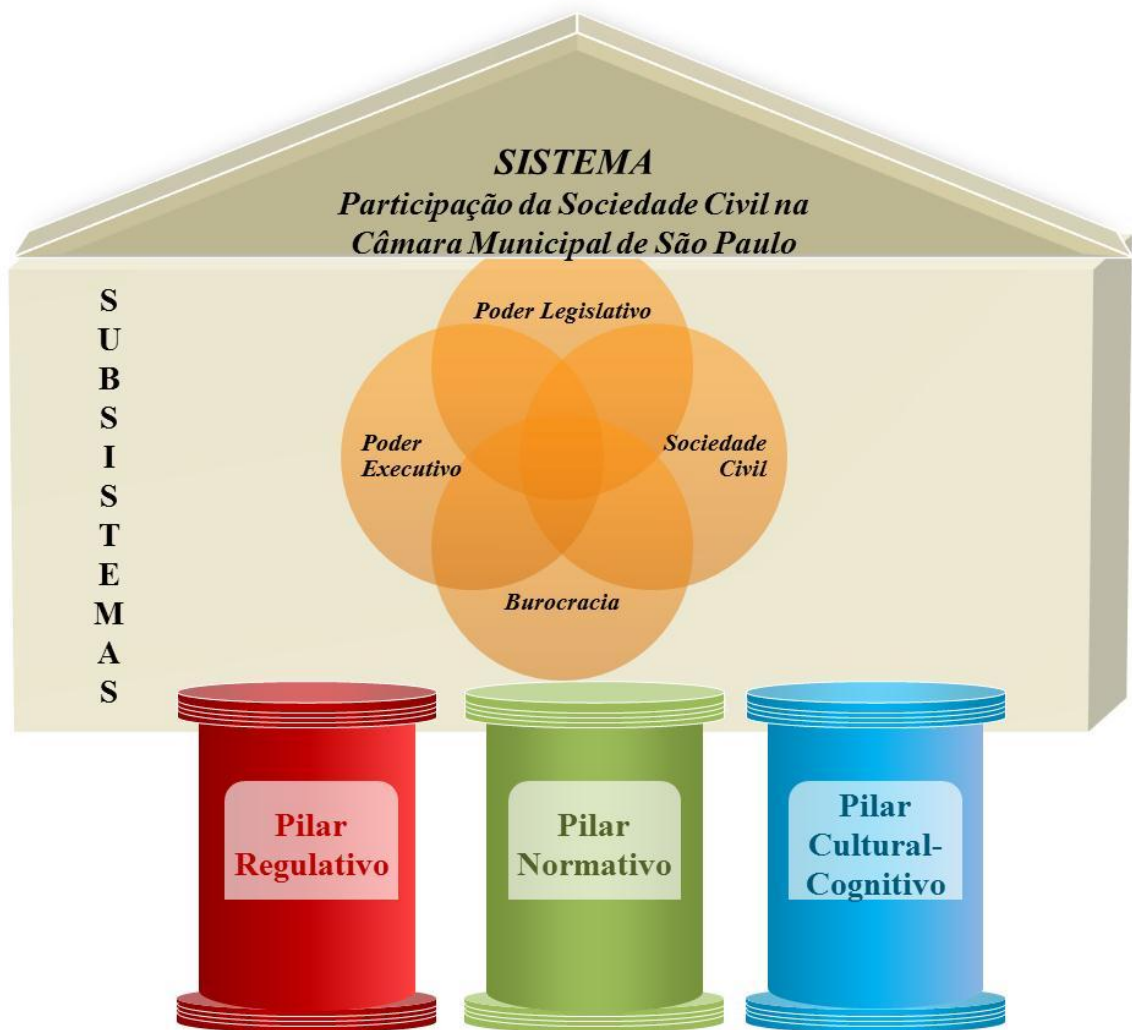
3.6 Os pilares de Scott e a institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: um *framework* de análise

Os três pilares, regulativo, normativo e cultural-cognitivo, são elementos analíticos que permitem compreender as instituições, pois são os blocos que constroem a estrutura institucional e proveem as “fibras elásticas que guiam o comportamento e resistem à mudança” (SCOTT, 2008, p. 49). Os três pilares permitem observar as macro e as microvariáveis que atuam consciente e inconscientemente, sendo legalmente impostas ou simplesmente aceitas e seguidas (*taken for granted*).

Os pilares regulativo, normativo e cognitivo cultural de Scott (2008) emergem de um refinamento da teoria institucional e trazem uma importante contribuição para a sistematização da análise institucional. Apesar de diferentes autores enfatizarem um ou outro pilar como ingrediente vital das organizações, é possível encontrar elementos dos três pilares atuando combinadamente. Este estudo pretende mostrar como elementos regulativos, normativos e cultural-cognitivos atuam conjuntamente e se materializam através de diferentes variáveis que impactam no processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo.

Assim, o sistema que esta pesquisa pretende analisar, em linha com a teoria de sistemas de Luhmann (LUHMANN, 1998, 2007), é a participação da sociedade civil na Câmara Municipal de São Paulo e como ela se institucionaliza na elaboração do orçamento municipal. Este sistema é sustentado por um pilar regulativo, um pilar normativo e um pilar cultural-cognitivo (SCOTT, 2008) e é composto por quatro subsistemas que possuem universos simbólicos próprios (BERGER; LUCKMANN, 1985), conforme mostra a figura 2: poder legislativo, sociedade civil, poder executivo e burocracia. Esses subsistemas possuem características próprias, interagem através de uma série de conexões e são autopoieticos, autoreproduzindo-se à sua própria semelhança. Os quatro subsistemas interagem e, mediante a influência de variáveis regulativas, normativas e cultural-cognitivas, condicionam a forma como a participação da sociedade civil se institucionaliza na Câmara Municipal de São Paulo nas audiências públicas do orçamento desde 1990, ano de promulgação da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Esta pesquisa, apesar de focada nas microvariáveis que afetam a institucionalização, não desconsidera as macrovariáveis presentes no sistema participativo, como, por exemplo, a influência da Constituição Federal de 1988 e o movimento pró-participação da sociedade civil decorrente do momento de democratização pós-ditadura militar.



Esquema 2 – O sistema e os subsistemas da participação da sociedade civil sustentados pelos pilares regulativo, normativo e cultural-cognitivo.

Fonte: Elaboração própria

O pilar regulativo são os elementos regulativos, ou seja, o papel das instituições de constringer e regular o comportamento através de elementos estabelecidos como regras, monitoramento em relação à conformidade a essas regras e estabelecimento de sanções (prêmios e punições) se necessário.

Além dos elementos regulativos, é importante entender como essas regras são adotadas pelos parlamentares, funcionários da Câmara e sociedade civil, e também como outras formas de comportamento são criadas com base em variáveis que não são regulativas. Isto tem relação com elementos normativos e cultural-cognitivos. Como ocorre, de fato, a participação de indivíduos, organizações da sociedade civil e demais grupos presentes na Câmara Municipal? Quais são as lógicas de ação, crenças comuns e aquilo que já é considerado fato por esses membros (*taken for granted*), e como isso influencia o

desenvolvimento e a institucionalização da participação no processo legislativo? Quais são os símbolos, palavras, sinais e gestos emitidos, e como estes moldam o sentido dado à participação da sociedade civil na Câmara Municipal?

Assim, o pilar normativo inclui os valores e normas que são introduzidos na vida social. Entende-se por valores concepções sobre o que é preferível e desejável, e por normas a forma como devem ser atingidos os objetivos. Os pilares regulativos e normativos podem se reforçar mutuamente. Alguns valores e normas são aplicáveis a todos os membros da organização, enquanto outros se aplicam apenas a indivíduos específicos ou cargos, tornando-se expectativas normativas de como determinados atores devem se comportar. “Os sistemas normativos são tipicamente vistos como constrangimentos impostos ao comportamento social e assim o fazem” (SCOTT, 2008, p. 55).

O pilar cultural cognitivo destaca a importância de elementos cultural-cognitivos nas instituições. Trata-se de concepções compartilhadas que constituem a natureza da realidade social e os *frames* (molduras) através dos quais o significado é criado, ou seja, como sistemas de crenças e *frames* culturais são impostos ou adotados por atores individuais e organizações. Os símbolos, signos, palavras e gestos são analisados como elementos que moldam o sentido atribuído a objetos e atividades (SCOTT, 2008).

O quadro 10 exibe um resumo das características dos três pilares sob diferentes dimensões de análise.

	Pilar		
	Regulativo	Normativo	Cultural Cognitivo
Base da submissão	Conveniência	Obrigaç�o social	<i>Taken for granted</i> Entendimento compartilhado
Base da ordem	Regras regulativas	Expectativas vinculantes	Esquema constitutivo
Mecanismos	Coercitivo	Normativo	Mim�tico
L�gica	Instrumental	Adequa�o	Ortodoxa
Indicadores	Regras Leis San�oes	Certifica�o Acredita�o	Cren�as comuns, L�gicas de a�o compartilhadas
Base da legitimidade	Legalmente sancionada	Moralmente governada	Compreens�vel Reconhec�vel Culturalmente apoiada

Quadro 10– Três pilares das institui es
Fonte: SCOTT, 2008 (adaptado).

Os três pilares (regulativo, normativo e cultural cognitivo) possuem diferentes tipos de veículos nos quais se pode percebê-los: sistemas simbólicos, sistemas relacionais, rotinas e artefatos. Para Scott (2001), os sistemas simbólicos incluem valores e normas, modelos, classificações e lógicas que podem ser analisados como fenômenos sociais externos a qualquer ator, mas que também são internalizados e transformados em crenças pelos mesmos atores, ou seja, sistemas simbólicos não existem apenas como crenças amplas ou leis que devem ser seguidas pelos atores organizacionais, mas são ideias e valores nas cabeças desses próprios atores. As instituições também podem ser incorporadas através de sistemas relacionais que se guiam por expectativas padronizadas de cargos e funções, criando regras, códigos e normas capazes de monitorar e sancionar as atividades dos participantes. A institucionalização também se estabelece através de rotinas ou hábitos que são características centrais das instituições. O quadro 11 exhibe os veículos através dos quais essa institucionalização se manifesta.

	Pilar		
	Regulativo	Normativo	Cultural Cognitivo
Sistemas simbólicos	Regras, Leis	Valores, Expectativas	Categorias, Tipificações, Esquema
Sistemas relacionais	Sistemas de governança Sistemas de poder	Regimes, Sistemas de autoridade	Isomorfismo estrutural Identidades
Rotinas	Protocolos Procedimentos padrão de operação	Trabalhos, funções, Obediência ao dever	<i>Scripts</i>
Artefatos	Objetos com fins especificados	Objetos de acordo com convenções, padrões	Objetos com valor simbólico

Quadro 11 – Pilares institucionais e veículos

Fonte: SCOTT, 2001 (adaptado).

Assim, com base no *frame* de pilares que compõem uma instituição e dos veículos foram identificadas variáveis que influenciam a participação e que podem ser identificadas como componentes regulativos, normativos e cultural-cognitivos do processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo segundo o esquema 3.



Esquema 3 – As variáveis regulativas, normativas e cultural-cognitivas

Fonte: Elaboração própria.

Neste capítulo será feita uma breve introdução dessas variáveis, abordadas em maior detalhe no capítulo 7. Optou-se por introduzi-las aqui a fim de mostrar exemplos reais da aplicação dos pilares regulativo, normativo e cultural-cognitivo no estudo de caso longitudinal. As variáveis que compõem o pilar regulativo são a Constituição Federal de 1988 e seus princípios de democracia e participação, a Lei Orgânica do Município de São Paulo e a enunciação das audiências públicas para a discussão do orçamento, conforme o artigo 41 e o Regimento Interno da Câmara Municipal, documento que delinea as atribuições do legislativo municipal paulista e a forma procedimental de exercê-las. O marco regulatório do processo orçamentário que estabelece os procedimentos para elaboração, discussão e votação do orçamento também fazem parte do pilar regulativo.

O pilar normativo abrange as variáveis ligadas aos valores normativos dos atores que integram o processo de participação da sociedade civil na Câmara Municipal. Destaca-se, neste pilar, a atuação, ou seja, o papel de atores específicos (presidente da Comissão de Finanças e Orçamento, relator do orçamento, presidente da Câmara Municipal e outros membros da comissão), as características da audiência pública (tipo e tema, dinâmica, divulgação), assim como a forma de atuação da sociedade civil e da burocracia. Espera-se que

os vereadores da comissão sejam abertos à sociedade, pois é o papel deles ouvir os cidadãos nas audiências públicas; espera-se que os relatores do projeto de lei do orçamento escutem com atenção aos anseios daqueles que participam do processo de audiências públicas com comentários e observações; espera-se que a Câmara Municipal, como casa do povo onde qualquer um pode entrar, esteja aberta ao povo.

Em relação às variáveis que compõem o pilar cultural-cognitivo, podemos destacar aqui a cultura política dos cidadãos e a predominância da relação clientelista, que existe historicamente no Brasil e se manifesta na relação entre os vereadores e os munícipes que vão às audiências do orçamento.

Uma análise dos veículos pelos quais a institucionalização da participação se estabelece na Câmara Municipal mostra como o arcabouço jurídico do pilar regulativo (especialmente a Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno da Câmara Municipal) constitui regras que instauram procedimentos a serem seguidos, garantindo que anualmente uma operação-padrão de audiências públicas se realize junto à sociedade. A obrigatoriedade de duas audiências está estabelecida na Lei Orgânica do Município, mas a definição de como, quando, quantas (podem ser realizadas mais audiências) e onde devem ser realizadas as audiências públicas cabe aos indivíduos que fazem parte do processo. Neste se destaca o papel do presidente da Comissão de Finanças e Orçamento e do relator da Lei do Orçamento Anual, que simbolizam a autoridade, porém há outros atores também, como burocratas assessores da comissão de finanças e da assessoria técnica de economia e orçamento.

As pessoas envolvidas nesse processo possuem um conjunto de valores e crenças – por exemplo, em relação à participação da sociedade civil no parlamento – que se verificam em suas funções de rotina. Isso faz parte dos elementos que compõem o pilar normativo, o segundo pilar que sustenta a participação da sociedade civil como instituição. A cada ano, a Comissão de Finanças e Orçamento se diferencia de sua antecessora do ano anterior de acordo com as características pessoais de cada parlamentar, e percebe-se a manutenção de determinados procedimentos quando certos atores permanecem na mesma posição. As rotinas, de acordo com este pilar, estariam ligadas à divisão de cargos e funções, à hierarquia e à obediência às rotinas do processo orçamentário.

Em relação aos veículos ligados ao pilar cultural-cognitivo, dentro de uma análise específica da cultura política que permeia o processo participativo e do clientelismo orçamentário que se estabelece, pode-se citar o papel dramático representado pelos vereadores e representantes da sociedade civil que se manifestam em audiências públicas, *performando* verdadeiros *scripts* ou roteiros teatrais. Faz parte das audiências públicas o uso

da linguagem própria do Parlamento, marcada pelo formalismo de formas de tratamento como, por exemplo, “Vossa excelência”, ou expressões de solicitação da palavra: “Pela ordem, senhor presidente”, “Ordem concedida ao nobre vereador X”. Nota-se que vários indivíduos da sociedade civil, nas audiências públicas, falam de modo mais formal, em linha com os códigos internos da Câmara. Percebe-se um *script* muito específico: o estabelecimento de uma relação direta entre o processo de demandas da sociedade civil e a realização de emendas pelos parlamentares, relação que aqui se define como clientelismo orçamentário.

Vale a pena destacar que o microfone e o púlpito usados para a fala nas audiências públicas são objetos com forte valor simbólico, assim como algumas salas onde elas são realizadas, como o salão nobre e o plenário (o púlpito da mesa diretora é significativamente elevado e por trás há uma grande cruz com um Jesus Cristo dourado).

Uma vez trabalhados os conceitos de instituições, institucionalização e legitimidade, assim como as contribuições de Luhmann ao processo de institucionalização e dos pilares regulativo, normativo e cultural cognitivo de Scott com o intuito de aprofundar naquilo que este estudo define como institucionalização da participação, o próximo capítulo irá abordar a participação dentro de um contexto de democracia, traçando um breve contexto histórico de participação no Brasil e o papel da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município no estabelecimento de diversos mecanismos e espaços de participação.

4. PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA

4.1 Considerações iniciais

Atualmente há um grande debate em curso sobre 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 ideológicas atrelados. Held (2006), em seu livro sobre os modelos de democracia, mostra como a noção de diferentes “modelos” foi resolvida em momentos e realidades diversos. Analisar o regime¹¹ democrático e os diferentes “modelos” de democracia (por exemplo: competitivo-elitista, pluralista, representativa, participativa, deliberativa) é um desafio complexo e que não se esgota. O objetivo deste trabalho não será descrever todos os modelos que surgiram nos séculos XX e XXI, porém ele irá esclarecer o significado de participação como ideal democrático dentro de um modelo de democracia representativa.

Para Dahl (1997), as democracias existentes estão muito distantes de serem democracias, sendo mais correto chamá-las de poliarquias. A democracia é um sistema político em que cidadãos têm a oportunidade de formular suas preferências, indicá-las à sociedade (governo e outros cidadãos) por meio de ações individuais e coletivas e ter suas preferências consideradas na conduta do governo sem discriminação. É um sistema em que há a oportunidade de contestação pública e de participação. Entretanto, para o autor, não há nenhum grande sistema no mundo que possa ser chamado inteiramente de democracia. O que se encontra em muitos países, na verdade, são poliarquias. A poliarquia pode ser definida como um regime relativamente democratizado – ainda que de forma incompleta – ou como um regime que tenha sido substancialmente popularizado e liberalizado, ou seja, é bastante inclusivo e aberto à contestação pública. Poliarquia não é sinônimo de democracia: enquanto

¹¹ Quando falamos em regimes de governo, referimo-nos à relação entre Estado (esfera de poder) e a sociedade (âmbito onde esse poder recai), quanto à autoridade e liberdade estabelecidas nessa relação.

a democracia é um sistema ideal, a poliarquia é a aproximação imperfeita de um ideal. 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. Assim, os arranjos institucionais entre esses diversos grupos, como 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.

O'Donnell (1994) é também crítico quanto a chamar os regimes de alguns países como Brasil, Argentina, Equador, Bolívia, Coreia e Filipinas (e outros países pós-comunistas e pós-regimes ditatoriais) de democracias representativas e cria o conceito de democracia delegativa. Por delegativas o autor define democracias não institucionalizadas, mas que podem ser duradouras, não havendo, em muitos casos, risco de retorno ao regime autoritário. Caracterizam-se por possuírem crise social e econômica herdadas dos regimes ditatoriais, os quais reforçam práticas e concepções sobre o exercício da autoridade política que levam à democracia delegativa e não à democracia representativa. Isso ocorre pela dificuldade de construir instituições democráticas que se convertam em pontos de decisão importantes dentro do fluxo de poder político. Nas democracias delegativas, pode-se observar apenas a prestação de contas vertical perante o eleitorado. A prestação de contas horizontal, perante outras instituições que possam questionar e castigar a tomada de decisões é mais frágil, já que estas são vistas como travas à missão do presidente.

Las democracias delegativas se basan en la premisa de quien sea que gane una elección presidencial tendrá el derecho a gobernar como él (o ella) considere apropiado, restringido sólo por la dura realidad de las relaciones de poder existentes y por un período en funciones limitado constitucionalmente. El presidente es considerado como la encarnación del país, principal custodio e interprete de sus intereses (O'DONNELL, 1994, p. 12).

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 a 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 (2006a, 2006b) 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. Ao analisar o que significa a representação no Parlamento inglês, na visão de Thomas Hobbes, nas revoluções democráticas nos séculos XVIII e XIX, na visão de Burke e dos federalistas, Pitkin mostra a importância da representação ao longo da história e como a construção deste papel ocorreu até chegarmos ao que se encontra hoje na maior parte dos governos representativos.

Por representação política se entende 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 vontades, 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 deve ocorrer por meio de debate público em um espaço plural, de igualdade participativa e de autonomia. A ideia que embasa essas práticas encontra-se 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 (1990), pode ocorrer de três formas: simples consulta àqueles que participam; participação parcial, em que muitos indivíduos participam do processo, mas apenas alguns decidem; e participação completa, segundo a qual todos participam na decisão final. Fung (2004) também discute diferentes modelos

institucionais que determinam os níveis, vieses e qualidade da participação com base em minipúblicos que atuam na esfera pública. Ao analisar cinco minipúblicos, leva em consideração o papel e as diferenças desses espaços como fóruns educativos e de informação, de estímulo a condições de deliberação, de alinhamento de políticas públicas, de aperfeiçoamento da resolução de problemas através da participação e de espaço de governança democrática participativa.

Autores como Dagnino (2002, 2007), Nobre (2002), Elster (1998), Pateman (1970), Young (2000, 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. Trata-se de 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 Gutman (2004) aprofundam a discussão enfatizando a importância do papel de deliberação da sociedade civil na esfera pública¹², de assuntos que afetam suas vidas. 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. “A concepção de democracia deliberativa está organizada em torno de um ideal de justificação política. De acordo com esse

¹² “A esfera pública pode ser mais bem descrita como uma rede onde se comunicam informações e pontos de vista (ex: opiniões expressando atitudes positivas e negativas); estas correntes de informação são sintetizadas no processo, formando várias ‘opiniões públicas’” (HABERMAS, 1996,). Para Fraser (1990), ela é um espaço, nas sociedades modernas, em que a participação política é adotada por meio da “fala”: “É o espaço onde os cidadãos deliberam sobre seus assuntos em comum, conseqüentemente, uma arena institucionalizada de interação discursiva. Essa arena é, conceitualmente, distinta do Estado; é um lugar para a produção e circulação de discursos que podem em princípio ser críticos ao Estado. A esfera pública no sentido habermasiano é também, conceitualmente, distinta da economia oficial; não é uma arena de relações de mercado, mas sim uma arena de relações discursivas, um teatro para debater e deliberar em vez de comprar e vender. Dessa maneira, esse conceito de esfera pública nos permite ver as distinções entre os aparelhos do Estado, da economia de mercado e das associações democráticas, distinções que são essenciais para a teoria democrática” (FRASER, 1990, p. 3, tradução nossa).

ideal, justificar o exercício do poder político coletivo é proceder com base na argumentação pública entre iguais” (COHEN, 1997, tradução nossa).

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. Criticam a tendência de autores que, em sua tentativa de aprimorar a qualidade da democracia, valorizam a democracia participativa em detrimento da representação, pois há também os problemas de representação dentro da sociedade civil. Sendo assim, questionam 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 a quais mecanismos de controle e responsabilização estão sujeitos.

No Brasil, a democracia se exerce principalmente através da representação dos cidadãos pelos representantes eleitos 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).

É fundamental entender como esses novos instrumentos se relacionam e quais os resultados alcançados nas últimas décadas. Assim, a ideia normativa que embasa este estudo não é a de que a participação deve substituir a democracia representativa, mas que é desejável que a participação faça parte de uma democracia representativa, ou seja, representação e participação são complementares e não excludentes. 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 positivo também como forma de controle social, mas o avanço da democracia participativa não deve ser atingido pelo declínio da democracia representativa.

O que se pretende mostrar [...] são as limitações da democracia representativa para justificar que um processo de alargamento da democracia na sociedade contemporânea pode ocorrer por meio de uma integração da democracia representativa e da democracia participativa [deliberativa], pois não existe

propósito em abandonar o mecanismo de democracia representativa [...] A questão que se impõe não é “eleitos” versus “eleitores”, mas sim a possibilidade de exercício de uma administração pública ampliada, em que as questões da sociedade não sejam apenas objeto de gestão de gabinetes ou de plenários, porém de processos democráticos nos quais todos os interessados têm vez na decisão (TENÓRIO, 2007, p. 110).

As principais críticas em relação à democracia participativa se concentram 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 através de parlamentares eleitos e através de organizações da sociedade civil que representam grupos, interesses e necessidades específicas.

O representante naturalmente irá se afastar dos eleitores, mas também deve estar de alguma forma *conectado* a eles, assim como os eleitores devem estar conectados entre si. Os sistemas de representação, por vezes, deixam de ser suficientemente democráticos, não porque os representantes deixam de ser pôm pela vontade dos eleitores, mas porque perderam a conexão com eles. Nas democracias de massa modernas, as relações entre representantes e eleitores de fato se rompem facilmente: o difícil é mantê-las (YOUNG, 2006, p. 153, grifo do autor).

4.2 Contexto histórico da participação da sociedade civil no Brasil

Diferentes concepções de sociedade civil coexistem em relações mais ou menos tensas de acordo com os diferentes contextos, realidades e processos históricos de cada país (Dagnino, 2011). Assim, a definição de sociedade civil e das organizações que a compõem é complexa e diversas interpretações emergem. Por isso, analisar o conceito de Estado e sociedade civil é um tema fundamental, mas que não se esgota e que por si só renderia análises extensas que não são o objetivo desta tese.

Jürgen Habermas (1996) ressalta que a esfera da sociedade civil foi redescoberta recentemente e a define da seguinte forma:

A sociedade civil é composta de associações, organizações e movimentos que emergem mais ou menos espontaneamente e que concordam sobre como os problemas no nível societal ressoam nas esferas da vida privada e transmitem tais reações de forma amplificada para a esfera pública. O cerne da sociedade civil abrange uma rede de associações que institucionalizam discursos sobre a solução de problemas em questões de interesse geral dentro da estrutura das esferas públicas organizadas, [...]. Emergindo mais ou menos da esfera privada, este público é feito de cidadãos que buscam interpretações aceitáveis para seus interesses sociais e experiências e que querem ter uma influência na opinião institucionalizada e na formação da decisão. (HABERMAS, 1996, p. 367, tradução nossa).

Cohen e Arato definem sociedade civil como “a esfera de interação social entre a economia e o Estado, que inclui, acima de tudo, a esfera íntima (especialmente a família), a esfera de associação (especialmente as associações voluntárias), os movimentos sociais e as formas de comunicação pública” (COHEN; ARATO, 1999, p. ix).

Este estudo atribui um conceito amplo à sociedade civil, que engloba municípios, movimentos sociais, associações de bairro, organizações da sociedade civil, membros de partidos políticos que não fazem parte do aparato do Estado, membros de sindicatos, entre outros. As organizações da sociedade civil são definidas aqui como organizações privadas, ou seja, separadas do Estado, sem fins lucrativos e que desenvolvem atividades com o intuito de propiciar benefícios para a sociedade ou para grupos específicos. Também chamadas de organizações sem fins lucrativos, organizações não governamentais, entre outros. Essas organizações têm diversos papéis na sociedade, sendo um deles o de influenciar políticas públicas.

A participação no Brasil pré-Constituição Federal de 1988 foi marcada pelo centralismo estatal nas relações entre Estado e sociedade. Em relação à atuação das organizações da sociedade civil no Brasil colônia, criadas por diferentes grupos com interesses comuns, não se identifica o surgimento de organizações de prestação de serviços públicos, pois as atividades de assistência social, educação e saúde começaram a ser realizadas pela Igreja com o mandato do Estado. Surgiram nessa época as confrarias, associações de direito eclesiástico e civil, algumas de caráter mais religioso e outras de caráter mais corporativo, que representavam alguns grupos da sociedade, sendo a Irmandade da Misericórdia a mais tradicional delas, responsável pelas igrejas, asilos e manicômios no Brasil. Com a Proclamação da República e o início do período industrial, a simbiose entre Estado e Igreja foi quebrada, e neste mesmo período chegaram igrejas evangélicas de imigração, vindas dos Estados Unidos e da Europa, estabelecendo no Brasil suas atividades assistenciais e educacionais (LANDIM, 1993).

Em termos de descentralização administrativa do Estado, a figura do prefeito surgiu em 1897. Este passou a dividir com a Câmara Municipal a administração da cidade. A Proclamação da República alterou também as funções das câmaras municipais, aumentando a centralização do poder executivo federal e reduzindo a autonomia dos municípios: “O Poder Executivo Federal tudo podia e essa situação atravessou o Brasil Império e o Brasil República” (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2010). Isto nos dá um exemplo do grau de centralização de poder nas mãos do Estado.

Já no final do século XIX, primórdios da industrialização no Brasil, houve uma proliferação dos primeiros sindicatos e sociedades beneficentes de auxílio mútuo trazidos em grande parte pelos imigrantes europeus e que significaram uma significativa mudança no cenário associativista do país, tendo como característica intrínseca a orientação política e a defesa dos interesses de classe. Esses sindicatos se tornam muito importantes a partir da década de 1930, período nacional desenvolvimentista, de governo populista, em que os sindicatos eram atrelados ao Estado e dominados por ele.

A ditadura getulista impôs grande controle e restrição às associações que haviam florescido até então. Várias associações civis independentes (de esquerda e de direita) como Aliança Nacional Libertadora, Liga da Defesa da Cultura Popular, União Feminina do Brasil, entre outras que surgiram nos primeiros anos de governo, foram reprimidas, posteriormente. De 1950 em diante começam a surgir novas associações de cunho mais politizado, que com o golpe de estado de 1964 acabaram reprimidas pela censura e controle do governo militar ditatorial (LANDIM, 1993). Em 1969 houve mais um ato centralizador e autoritário do Poder Executivo quando a Constituição da República Federativa do Brasil, através da Emenda Constitucional n.º 1, reduziu significativamente o número de vereadores¹³.

Surgem no período da ditadura (1964-1985), atuando com mais força, os movimentos sociais, as organizações não governamentais voltadas para o movimento pró-democratização e o movimento da teologia da libertação ligado à Igreja Católica, com ênfase na luta pela igualdade. Especialmente na América Latina, no final dos anos 1970 e nos anos 1980, destacam-se os movimentos sociais urbanos chamando a atenção para diversos problemas e novos cenários sócio-políticos (GOHN, 2001, 2008).

¹³ No caso da Câmara Municipal de São Paulo, o número de vereadores passou de 45 para 21. Em 1980 uma nova Emenda Constitucional prorroga o tempo de mandato dos vereadores por dois anos, a fim de coincidir com as eleições gerais, e aumenta o número de 21 para 33 parlamentares (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2010).

Podemos citar, por exemplo, os movimentos sociais ligados à área de saúde, que tiveram atuação significativa. Estes se caracterizaram pela heterogeneidade em sua composição (camadas populares, profissionais da área de saúde, intelectuais, estudantes, entre outros), por não serem rigidamente estruturados e por serem de natureza mutável. Sua mobilização foi marcada pela luta por direitos e pela busca de melhores condições na saúde, enfatizando três aspectos: 1) o conceito global de saúde: a saúde devia ser analisada de forma ampla e envolvia diretamente as condições de vida, ou seja, as condições de trabalho, de alimentação, moradia, higiene, educação e informação, descanso e lazer, entre outros; 2) a igualdade no acesso aos serviços de saúde, isto é, no direito universal – para todos – aos serviços de saúde; e 3) a participação, ou seja, a atuação dos movimentos no planejamento, na gestão e na avaliação das ações de saúde (RIBEIRO, 1989).

Especificamente no caso do município de São Paulo, Sacardo e Castro (2002) destacam, desde o final da década de 1970, a diversidade dos movimentos de saúde nas diferentes regiões da cidade e a influência destes na criação da União dos Movimentos Populares de Saúde da Cidade de São Paulo e dos conselhos populares de saúde. As autoras reforçam o papel dos movimentos nas conquistas estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, como a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) e a criação dos Conselhos Gestores que preveem a participação da sociedade civil e de diversas organizações da sociedade civil na deliberação e gestão de políticas de saúde: “O Conselho de Saúde tem caráter permanentemente deliberativo e deve exercer o controle público sobre a política de saúde em todos os níveis de gestão” (SACARDO; CASTRO, 2002, p. 20).

A partir dos anos 1990 há um maior reconhecimento do papel das organizações da sociedade civil no enfrentamento de problemas socioeconômicos de forma inovadora, e elas passam a ser qualificadas como parceiras de políticas do governo. As novas qualificações de organização social (OS) e de organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP) influenciaram no delineamento do setor. Surgem também nesse contexto, com mais força, as ações de responsabilidade social empresarial, que realizam seu investimento social na comunidade por meio de organizações da sociedade civil. Observamos que a atuação das organizações brasileiras está em linha com outros países da América Latina. Para Diaz Albertini (1993), as organizações da sociedade civil são importantes agentes para o fortalecimento das práticas democráticas em países em desenvolvimento, pois encorajam a participação da sociedade civil, a diversidade de opiniões e a heterogeneidade na representação de interesses, mesmo no caso de sociedades que possuem Estados e sociedades civis frágeis.

A sistematização mais recente de informações sobre organizações da sociedade civil foi publicada na pesquisa *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil*, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), GIFE e ABONG com o intuito de mensurar, mapear e caracterizar essas organizações conforme a sua finalidade.

De acordo com a pesquisa, em 2005, havia 338.162 organizações cadastradas como fundações privadas ou associações sem fins lucrativos, denominadas aqui organizações da sociedade civil. Esse número evidencia um crescimento de 22,6% em relação a 2002 e de 215,1% em relação a 1996. As organizações da sociedade civil representavam, em 2005, cerca de 5,6% do total de organizações inscritas no Cadastro Central de Empresas (CEMPRE), um universo de 6 milhões de organizações (públicas, privadas lucrativas e privadas não lucrativas).

A distribuição dessas organizações tende a acompanhar a distribuição da população no território nacional, e 68% foram constituídas após 1990, período que coincide com o processo de democratização e descentralização de diversas atividades e políticas públicas. Interessante observar que é nesse período que também cresce significativamente o número de organizações voltadas para o desenvolvimento e defesa de direitos.

Na região Sudeste que concentra 42,6% da população situa-se 42,4% do total de organizações, enquanto no Nordeste, que possui 27,7% da população, figuram 23,7% das instituições. A região Sul possui 22,7% das organizações (e 14,6% da população); a região Norte, 4,8% (e 8% da população), e o Centro-Oeste, 6,4% das instituições (e 7,1% da população).

O estudo divide essas organizações em doze agrupamentos, levando em consideração sua finalidade / área de atuação, segundo a Classificação dos Objetivos das Instituições sem Fins Lucrativos ao Serviço das Famílias (COPNI), reconhecida pela Divisão de Estatísticas das Nações Unidas, conforme a tabela 1. Essas organizações se destacam pela atuação na defesa de direitos e interesses dos cidadãos: 35,2% do total dedicam-se a esta atividade (agrupamentos: desenvolvimento e defesa de direitos e associações patronais e profissionais), seguidas em quantidade pelas organizações religiosas (24,8%). O terceiro maior grupo é o de atividades de cultura e recreação (13,9%), seguido das organizações de assistência social (11,6%). As organizações de saúde correspondem a um pequeno percentual, apenas 1,3%.

Classificação das entidades sem fins lucrativos	Número das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos	
		% do Total
Total	338.162	100,0
Habitação	456	0,1
Saúde	4.464	1,3
Cultura e recreação	46.999	13,9
Educação e pesquisa	19.940	5,9
Assistência social	39.395	11,6
Religião	83.775	24,8
Associações patronais e profissionais	58.796	17,4
Meio ambiente e proteção animal	2.562	0,8
Desenvolvimento e defesa de direitos	60.259	17,8
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	21.516	6,4

Tabela 1 - Número de Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos segundo classificação das entidades sem fins Lucrativos - Brasil – 2005.

Fonte: As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2005 (IBGE, 2008, p.21).

4.3 Constituição de 1988: um marco para o processo participativo

A Constituição Federal de 1988 trouxe avanços para a participação popular no Brasil através 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. Segundo a Carta Constitucional de 1988 (art. 1.º, § único), “todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Com a nova Constituição, o papel das organizações da sociedade civil pôde ser ampliado e um importante passo foi dado: “No que diz respeito à democracia, a Assembleia Constituinte [...] deu ao princípio participativo uma definição muito mais forte, colocando-o virtualmente em pé de igualdade com a democracia representativa” (LAMOUNIER; SOUZA, 1990, p. 99). O processo de democratização e o surgimento dos atores comunitários seguem a mesma lógica do direito a ter direitos e afirmam o ideal da participação e da inclusão.

Considerando os mecanismos de participação popular na elaboração legislativa, diversos estudos foram realizados (BENEVIDES, 1996; WHITAKER, 2003; MELCHIORI, 2011) a fim de entender os efeitos dessas inovações, suas potencialidades, limites e desafios. Benevides (1996), em sua obra *A cidadania ativa*, analisa a participação popular na produção de leis e políticas públicas em diferentes canais institucionais (referendo, plebiscito e iniciativa popular) e enfatiza a importância de realizar estudos que reflitam sobre a democracia como efetiva soberania popular, ou seja, soberania na prática, e não apenas na retórica.

Em relação aos conselhos, estes existem desde a década de 1970. Eram os chamados conselhos comunitários, criados pelo poder executivo para mediar relações com movimentos sociais e organizações populares. No final dos anos 1970 e partir dos anos 1980, surgem os conselhos populares organizados por movimentos e setores organizados da sociedade civil, caracterizando-se pelo não envolvimento institucional e pelo menor nível de formalização (TATAGIBA, 2002). É a partir da década de 1980, intenso período de redemocratização e de descentralização, que aumenta o debate sobre participação associado à ideia de conselhos. Os conselhos de políticas públicas reaparecem sob uma nova ótica de atuação. Em quase todos os territórios da política social, o padrão conselhistas (DRAIBE, 1998) interage cada vez mais com o sistema brasileiro de proteção social. Os conselhos de políticas públicas tornam-se um mecanismo de apoio na nova institucionalidade das políticas sociais, um modelo de articulação de interesses e de processamento das demandas.

É a partir da Constituição Federal de 1988 que os conselhos são institucionalizados, ou seja, passam a ser previstos no arcabouço jurídico e institucional do Estado e, principalmente, preveem a participação da sociedade civil na gestão pública, em todo o circuito de formulação e implementação da política pública. Surgem como instrumentos de descentralização e participação, regidos pelo princípio constitucional da participação democrática: “Os conselhos gestores de políticas públicas são, portanto, espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução de políticas públicas setoriais” (TATAGIBA, 2002, p. 54).

Para a autora, esses conselhos se diferenciam dos anteriores, pois seus princípios normativos são distintos: 1) são espaços públicos com composição plural e paritária entre representantes do Estado e da sociedade civil (sindicatos, organizações não governamentais, associações corporativas, entidades filantrópicas, entre outros); 2) o processo dialógico é a forma de resolução de conflitos, ou seja, trata-se de um espaço de argumentação pública,

diferentemente das práticas clientelistas e de cooptação e 3) têm a competência legal de deliberar sobre políticas públicas, ou seja, possuem competência legal para formular políticas e fiscalizar sua implementação. Entretanto, os conselhos gestores se instalam no Brasil dentro de uma cultura pública clientelista, patrimonialista e de pouca tradição de participação social, o que influencia os resultados alcançados. Em muitos casos não são espaços de tomada de decisões significativas, há problemas quanto à representatividade da sociedade civil, inexistem mecanismos institucionais que garantam o cumprimento das decisões dos conselhos, assim como a responsabilização e a fiscalização dos conselheiros, entre outros.

Além dos espaços e mecanismos criados, outra variável significativa para a institucionalização da participação foi o princípio de descentralização promovido pela Constituição de 1988, tanto na questão do arranjo federativo, como também na questão política, ou seja, atrelada à participação da sociedade (NOGUEIRA, 1997). A criação de constituições estaduais e leis orgânicas dos municípios trouxe mudanças significativas para o processo participativo, pois esses documentos incorporaram os preceitos de participação presentes na Constituição Federal de 1988.

Em relação ao potencial aumento de participação advindo da descentralização promovida pela nova Constituição, Farah (2001) afirma que essa descentralização é parte de um processo de reconstrução da esfera pública em busca da democratização da gestão e das políticas públicas, ampliando a participação de atores envolvidos na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, com o intuito de alcançar respostas regionalizadas. Em relação às políticas sociais, houve implicações que levaram a uma redefinição do papel dos governos locais, já que estes passaram a contar com novos recursos e atribuições. Disseminou-se a ideia de que a descentralização de competências na formulação e gestão de políticas públicas geraria uma maior participação, contribuindo, conseqüentemente, para o processo de democratização: “A descentralização e a participação eram vistas como ingredientes fundamentais desta reorientação substantiva das políticas sociais, voltadas para a garantia da equidade e para a inclusão de novos segmentos da população na esfera do atendimento estatal” (FARAH, 2001, p. 125).

Inicialmente, a literatura apontava para os grandes benefícios que a descentralização traria para o aprimoramento da democracia; posteriormente, estudos mais críticos questionaram essa capacidade. Por exemplo, no caso brasileiro, Arretche (1996) afirma que houve uma normatização dos benefícios que a descentralização traria. Acreditava-se que a descentralização favoreceria a participação e a promoção da democracia, pois é no nível local que se estabelecem as instituições capazes de viabilizar a participação de cidadãos

no processo de tomada de decisões públicas, e influenciar no fortalecimento da vida cívica desses cidadãos. A descentralização garantiria maior eficiência, pois no processo de formação das burocracias governamentais locais privilegia-se a meritocracia e não o favoritismo político. Além disso, havia a ideia de que a descentralização levaria a uma redução de clientelismo e, conseqüentemente, das ineficiências por este geradas. Acreditava-se também que a descentralização levaria a uma redução do poder central, pois, ao descentralizar, colocar-se-ia o poder em outras entidades – a centralização era vista como antidemocrática devido à possibilidade de dominação política (este argumento tem uma força especial no caso de países onde houve regimes ditatoriais, como é o caso brasileiro). Por último, outro argumento favorável era o de que a descentralização favoreceria o controle social, dada a maior proximidade entre os prestadores de serviços e os usuários, o que levaria a uma maior *accountability* e responsabilização dos governos. Ao questionar esses argumentos normativos, a autora afirma que o caráter democrático da descentralização dependia menos do âmbito onde as decisões são tomadas e mais das instituições, ou seja, do Estado e do fortalecimento de suas capacidades administrativas e institucionais.

Percebe-se que é necessário estudar como esta participação está ocorrendo nos dias de hoje, mais de duas décadas após a Constituição Federal de 1988, e o real impacto que está causando. Dagnino e Tatagiba (2007) afirmam que estão surgindo trabalhos com um olhar mais crítico e que destacam a qualidade da participação como uma questão fundamental para entender a sua efetivação em determinados contextos político-institucionais, abandonando o registro laudatório dos primeiros estudos sobre o potencial democratizador da sociedade civil e dos espaços participativos. A incorporação da participação da sociedade civil na Constituição não só do Brasil, mas de diversos países latino-americanos, de acordo com Dagnino (2011), é sinal de que estes conceitos foram aceitos, ao menos em teoria, tendo a sua institucionalização através de um marco regulatório. Cabe às novas pesquisas analisar como esta institucionalização ocorre de fato.

Lavalle (2011) denomina este momento de indagações teóricas e empíricas de “pós-participativo” onde prevalece a noção de que há uma institucionalização em larga escala de novos espaços e arranjos participativos. Contudo, o autor destaca que as pesquisas tem se tornado mais críticas e buscam responder questões fundamentais como: 1) como se dá a *accountability* da sociedade civil que participa; 2) como se dá a relação entre partidos políticos, governo e sociedade civil nesses arranjos; 3) como a institucionalização da participação pode levar à desmobilização do movimento social e 4) quão efetivamente participativa é a participação.

Observa-se que, após a Constituição de 1988 e a promulgação de leis orgânicas dos municípios, surgem direta ou indiretamente outros mecanismos e espaços de participação decorrentes do movimento de redemocratização que o país vivia, como, por exemplo, conselhos municipais (GOHN, 2001; SAMPAIO, 2006; TATAGIBA, 2002, 2004; DRAIBE, 1998; TEIXEIRA, 2000; LÜCHMANN, 2007, 2008), orçamentos participativos (AVRITZER, 2003; SANCHEZ, 2004; WAMPLER, 2007; ROMÃO, 2010, LÜCHMANN, 2008), audiências públicas (ALONSO; COSTA, 2004), comissões de legislação participativa (BURGOS, 2007; ABREU, 2007) e conferências nacionais, estaduais e municipais (POGREBINSCHI; SANTOS, 2010).

O orçamento participativo (OP) é uma importante iniciativa que nasceu em Porto Alegre em 1989 conduzida pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e se estendeu para inúmeros municípios e estados. Trata-se de um processo em que os cidadãos participam estabelecendo prioridades do orçamento através de reuniões plenárias que são abertas à população. Esse processo é conduzido pelo poder executivo, antes de enviar o projeto de lei do orçamento anual para a Câmara dos Vereadores aprovarem. São eleitos conselheiros e delegados que, nas reuniões, discutem e negociam com o poder executivo quais são as prioridades de gastos e investimentos em áreas como saúde, educação e melhorias de bairro, além de monitorar os investimentos do ano anterior. A alocação de recursos nos diferentes distritos e bairros leva em consideração o tamanho da população, como estão os serviços da região e a definição de prioridades elencadas pelos cidadãos através de deliberação e votação, desta forma dando menos margem a práticas clientelistas, aumentando a transparência do processo orçamentário, estimulando a participação e o empoderamento da população. Há também críticas ao processo de orçamento participativo, como, por exemplo, o fato de ser um baixo percentual do orçamento que está sendo votado pela população, de abranger poucas áreas do orçamento exemplo: saúde e educação, de ter baixa participação da população e de muitos participantes (por exemplo, os delegados) serem muito ligados aos partidos políticos de esquerda, aproveitando o OP para avançar nas suas próprias agendas políticas e sociais.

Uma recente contribuição aos estudos de OP no Brasil é o trabalho de Ribeiro e Borba (2011). Por meio de dados empíricos, sinalizam que o OP, como inovação institucional, é capaz de alterar as orientações subjetivas e atitudes dos cidadãos, ou seja, é capaz de trazer mudanças na cultura política do cidadão brasileiro. Mediante uma análise da relação entre OP e variáveis ligadas aos valores e atitudes políticas dos envolvidos no processo, os autores concluíram que: o tempo de realização do OP influencia no efeito socializador da experiência, e ele se constitui em um espaço de socialização política secundária que influencia na

incorporação de hábitos e atitudes democráticas pelos indivíduos. Além disso, o estudo mostra que os efeitos de tempo de realização de OP impactam mais a predisposição para o engajamento individual, como associações e ativismo eleitoral, do que os mecanismos de acompanhamento e controle dos governantes. Outra leitura para esse maior efeito do OP sobre o ativismo eleitoral pode ser também visto como possível cooptação dos cidadãos pelas elites partidárias e governamentais (RIBEIRO; BORBA, 2011; ROMÃO, 2010).

4.4 A Lei Orgânica do Município de São Paulo e a participação local

De acordo com Whitaker (2002) e Calderón (1999), o processo de elaboração dessa importante lei para a cidade 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 no período da Assembleia Municipal Constituinte.

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. Podemos citar, por exemplo, que foram acolhidas 668 emendas apresentadas pela sociedade civil e que 88 organizações da sociedade civil se manifestaram através de defesa oral em sessões ordinárias da Câmara Municipal de São Paulo. 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, 1999).

A institucionalização jurídica de novos mecanismos de participação popular na elaboração de leis e políticas públicas trazida pela Lei Orgânica do Município de São Paulo esteve alinhada com os artigos referentes à participação popular especificados na Constituição Federal. Podemos citar como importantes contribuições da Lei Orgânica do Município de São Paulo 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. Alguns desses mecanismos foram apenas anunciados na Lei Orgânica, sendo necessária a sua posterior regulamentação, o que não ocorreu no caso dos conselhos de representantes. Nos casos de plebiscito, referendo e iniciativa popular, a Lei Orgânica se apresenta como uma mimese da Constituição Federal. Discutiremos a seguir esses mecanismos.

4.4.1 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).

Benevides (1996) afirma que plebiscito e referendo são termos com uma ambiguidade semântica que leva à confusão. 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 n.º 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. Houve discussões e algumas tentativas de parlamentares de instaurar plebiscitos, mas que não se realizaram. De acordo com as notas taquigráficas do plenário referentes aos pronunciamentos dos vereadores da CMSP¹⁴ e visitantes desde 1993, houve discussões sobre intenções e projetos de lei de parlamentares para realizar plebiscitos sobre: privatização da Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos (CMTC), manutenção das obras do Fura-Fila ou substituição por nova linha do metrô na Zona Leste, construção de nova unidade da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM), uso de carros oficiais, e criação do pedágio urbano. Em relação ao uso de referendo, uma análise das mesmas notas taquigráficas das sessões plenárias nos mostra referências ao apoio da CMSP ao referendo realizado em 2005 em nível nacional sobre a proibição da comercialização de armas e munições, mas não há referências sobre nenhuma ideia de referendo em nível local.

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 5.º 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. De acordo com o regimento interno:

Art. 316 – Ressalvadas as competências privativas previstas nos artigos 36, 37 e 44 da Lei Orgânica do Município, o direito de iniciativa popular poderá ser exercido em qualquer matéria de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, incluindo:

- I – matéria não regulada por lei;
- II – matéria regulada por lei que se pretenda modificar ou revogar;
- III – emendas à Lei Orgânica do Município;
- IV – realização de consulta plebiscitária à população;
- V – submissão a referendo popular de leis aprovadas.

Art. 317 – Considera-se exercida a iniciativa popular quando:

- I – o projeto de lei vier subscrito por eleitores representando, pelo menos, 5% (cinco por cento) do eleitorado;
- II – o projeto de emenda à Lei Orgânica do Município vier subscrito por eleitores representando, pelo menos, 5% (cinco por cento) do eleitorado municipal;
- III – o requerimento para realização de plebiscito ou de referendo sobre lei vier subscrito por, pelo menos, 1% (um por cento) do eleitorado municipal.

¹⁴ Dados disponibilizados pelo setor de Documentação do Legislativo da CMSP.

Como se pode observar a seguir, além das formas de plebiscito, referendo e iniciativa popular, a Lei Orgânica também traz outros mecanismos de participação que são as tribunas populares, as audiências públicas, os conselhos municipais e os conselhos de representantes, estes últimos ainda não regulamentados apesar da insistente pressão da sociedade civil.

4.4.2 Tribuna Popular

A tribuna popular foi idealizada como importante locus 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 começo da década de 1990, mas não foram realizadas posteriormente.

Art. 27 – À Mesa, dentre outras atribuições, compete:
VIII – instalar na forma do Regimento Interno, **Tribuna Popular**, onde representantes de entidades e movimentos da sociedade civil, inscritos previamente, debaterão com os Vereadores questões de interesse do Município. (SÃO PAULO, 2009, grifo nosso).

A tribuna popular foi posteriormente regulamentada pelo Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo:

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 proposituras 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 (SÃO PAULO, 1991, grifo nosso).

Aldaíza Sposati, vereadora durante os períodos de 1993-1996, 1997-2000 e 2001-2002 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.

[...] que era um espaço (a tribuna popular) novo na Câmara Municipal; esse foi um espaço inclusive que eu usei muito, ocupei estes espaços porque inclusive era uma disputa. Quer dizer, no começo ninguém ligava, depois quando um vereador começou a ligar, quando começaram a ver o movimento, outros vereadores começaram a convocar aquele espaço para uma temática

que ele queria debater. Nós usamos muito o espaço da Tribuna Popular para discussões de propostas pra Criança e o Adolescente, porque era muito novo, digamos, a introdução de todo o ideário do Estatuto da Criança e do Adolescente no legislativo e também era no executivo. Mas também era no legislativo o próprio orçamento, ele tinha a denominação de menor que era totalmente contra o que estava dispendo o ECA. Daí pra frente, então, nós tínhamos todo um ajuste a fazer, uma compreensão do que estava colocado com o novo estatuto, então a Tribuna, ela foi muito uma caixa de ressonância no sentido de movimentos e tal que ali faziam seus depoimentos e as suas propostas pra uma nova atitude em relação a isso (Entrevista Aldaíza Sposati, 20/09/ 2011).

Nos dias de hoje não há 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, conhecido como advogado do apresentador de televisão Ratinho –, criada pela Resolução n.º 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. Houve mobilização da organização da sociedade civil Instituto Ágora para que estas fossem investigadas pelo Ministério Público, pois havia indícios de que não representavam um bom uso do espaço institucional da Câmara. De acordo com Gilberto de Palma, diretor do Instituto Ágora: "Fazendo as vezes de um âncora, como se estivesse em um programa de televisão, Farhat tem capitalizado para si o espaço público da Câmara. Não consta na lei que deveria haver mediador ou que seria necessária a presença de parlamentares" (CHIQUETTO, 2005).

4.4.3 Conselhos municipais e conselho de representantes

Como dito anteriormente, os conselhos são um importante espaço de descentralização e participação criado pela Lei Orgânica do Município de São Paulo, alinhada com a Constituição Federal, e tiveram sua implantação efetivada em diversas áreas, como saúde, educação, assistência social, entre outras (artigos 200, § 2¹⁵, artigo 218¹⁶ e artigo

¹⁵ Art. 200 § 2º – Fica criado o Conselho Municipal de Educação, órgão normativo e deliberativo, com estrutura colegiada, composto por representantes do Poder Público, trabalhadores da educação e da comunidade, segundo lei que definirá igualmente suas atribuições.

221¹⁷). 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 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 Câmara Municipal de São Paulo, uma Frente Parlamentar pela Implementação do Conselho de Representantes, que conta 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 avalise e o apresente à Câmara para votação. Se for aprovado, os conselhos serão criados após mais de vinte anos de Lei Orgânica, ou seja, depois de permanecer todo esse tempo sem regulamentação. Ainda não houve apresentação dessa proposta e os conselhos ainda não foram implementados. Apesar de existir a Frente Parlamentar pela Implementação do Conselho de Representantes, há indícios de que muitos vereadores não são favoráveis aos conselhos de representantes, pois perderiam poder, já que os conselheiros poderiam substituí-los na representação local, ganhar proeminência política e,

¹⁶ Artigo 218 – Fica criado o Conselho Municipal de Saúde, órgão normativo e deliberativo, com estrutura colegiada, composto por representantes do Poder Público, trabalhadores da saúde e usuários, que, dentre outras atribuições, deverá promover os mecanismos necessários à implementação da política de saúde nas unidades prestadoras de assistência, na forma da lei.

¹⁷ Art. 221 – A assistência social, política de seguridade social, que afiança proteção social como direito de cidadania de acordo com os artigos 203 e 204 da Constituição Federal, regulamentados pela Lei Federal 8.742/93, deve ser garantida pelo município, cabendo-lhe:

I – estabelecer a assistência social no município como política de direitos de proteção social a ser gerida e operada através de: comando único com ação descentralizada nas regiões administrativas do município; reconhecimento do Conselho Municipal da Assistência Social e do Fundo Municipal de Assistência Social, dentre outras formas participativas; subordinação a Plano Municipal de Assistência Social aprovado pelo Conselho Municipal; integração e adequação das ações estaduais e federais no campo da assistência social no âmbito da cidade; articulação intersetorial com as demais políticas sociais, urbanas, culturais e de desenvolvimento econômico do município; manutenção da primazia da responsabilidade pública face às organizações sem fins lucrativos;

eventualmente, substituir os vereadores em eleições futuras. Conforme dispõe a Lei Orgânica do Município de São Paulo (2009):

SEÇÃO VIII

DOS CONSELHOS DE REPRESENTANTES

Art. 54 – A cada área administrativa do Município, a ser definida em lei, corresponderá um Conselho de Representantes, cujos membros serão eleitos na forma estabelecida na referida legislação.

Art. 55 – Aos Conselhos de Representantes competem, além do estabelecido em lei, as seguintes atribuições:

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

A criação das subprefeituras em 2002, na gestão Marta Suplicy, foi a principal mudança na organização do poder público municipal em São Paulo desde a criação das administrações regionais em 1965. Esperava-se que também houvesse a criação do conselho de representantes como um espaço relevante de participação da sociedade civil no âmbito da gestão local, uma bandeira importante do governo em questão. Contudo, isso não ocorreu. De acordo com Grin (2011), através da 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. Com o novo governo Serra/Kassab, as subprefeituras perdem seu papel de descentralização de atividades e recursos, já que ocorre um movimento de recentralização que deixa as subprefeituras apenas como entes de zeladoria, não havendo também interesse na instalação dos conselhos de representantes.

4.4.4 Audiências públicas

As audiências públicas também estão previstas na Lei Orgânica, no artigo 32.º 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 subscrevam

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 a 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).

Assim, conforme regulamentação do Regimento Interno (SÃO PAULO, 1991), 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.

A participação da população nas audiências públicas do orçamento é o objeto de análise deste estudo, a fim de se entender o processo de institucionalização da participação. Esta será abordada em maior profundidade no próximo capítulo, assim como outros mecanismos de participação presentes na Câmara Municipal não previstos na Lei Orgânica do Município de São Paulo: frentes parlamentares; Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa; e *lobby*.

5. PARTICIPAÇÃO NA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

5.1 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, 2010).

A Câmara Municipal de São Paulo é composta de 55 vereadores eleitos de quatro em quatro anos. As principais atribuições da Câmara são:

- Discussão de matéria tributária, decretação e arrecadação de tributos;
- Discussão e aprovação do Plano Diretor da cidade, importante documento que estabelece as diretrizes da expansão urbana;
- Discussão e aprovação da Lei do Orçamento Anual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, importante documento de planejamento sobre como e onde aplicar os recursos da cidade;

- Fiscalização de atividades comerciais, industriais e de serviços da cidade.
- Criação de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar irregularidades cometidas por agentes públicos no exercício de suas funções. Podemos citar a CPI das enchentes, que analisa os contratos, convênios, a fiscalização e a execução dos serviços de limpeza no Município de São Paulo, e a CPI da Coordenação de Vigilância em Saúde (COVISA) para apurar eventual deficiência no desempenho de suas atribuições quanto à comercialização e manipulação de produtos cosméticos, alimentícios, farmacêuticos e serviços de saúde.
- Criação de cargos públicos e fixação dos respectivos salários.
- Alteração do seu Regimento Interno e legislar sobre cargos e salários de seus servidores.
- Fiscalização do poder executivo, de seus atos administrativos, de gestão e de execução orçamentária. Isso é feito através da convocação de autoridades municipais como secretários, por exemplo, para prestar informações, e a realização de audiências públicas. Podemos citar as audiências públicas de prestação de contas trimestral que a Secretaria Municipal de Saúde faz na CMSP. A obrigatoriedade de audiências públicas faz parte do arcabouço jurídico de criação do Sistema Único de Saúde (SUS), que estabelece esse espaço para prestação de contas e discussão junto à sociedade civil.
- Função julgadora: julgamento de pares, do prefeito e vice-prefeito por infrações político-administrativas. (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2010).

A participação da sociedade civil em uma casa legislativa é vista por alguns parlamentares como uma incoerência, 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. Isso ocorreria pelo fato de que a comissão [CLP] aproxima a sociedade civil organizada do centro do poder, excluindo a intermediação política. Não haveria, portanto, a figura do “coronel” que é sempre procurado principalmente nos rincões mais atrasados da sociedade brasileira. Uma observação apontada pelos servidores, que pode corroborar essa análise, é o fato de que a CLP é sempre a última comissão a ter sua mesa diretora escolhida, e que nunca há o preenchimento de todas as vagas destinadas às bancadas para a indicação de representantes na comissão. Certamente, é um reflexo da importância destinada à comissão pelos partidos e lideranças políticas.

Como já apontado anteriormente, há limites na representação política. Desse modo, diversos grupos, representando interesses e cidadãos, passam a participar e a procurar influenciar leis e políticas públicas. Isso 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 Lei Orgânica do Município de São Paulo, uma função do legislativo seria a de garantir a participação da sociedade civil para que discuta temas 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, através de projetos apresentados à Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, e na relação direta com parlamentares, porém pouco se sabe sobre como essa participação de fato se institucionaliza.

A Câmara Municipal possui instâncias que estabelecem a 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 Representação, 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 atuais comissões são:

- Comissão de Administração Pública;
- Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa;
- Comissão de Educação, Cultura e Esportes;
- Comissão de Finanças e Orçamento (CFO);
- Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente;
- Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher;
- Comissão de Trânsito, Transporte, Atividade Econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia;

Há diferenças no funcionamento das comissões, dadas pelo tema em debate (há temas que mobilizam mais e outros menos), pelos vereadores integrantes, que impõem seu estilo e conjunto de valores e normas, e também por variáveis regulativas que envolvem a área da comissão. Por exemplo, as reuniões ordinárias e audiências públicas da Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher possuem maior participação da sociedade civil do que as reuniões da comissão de Educação, Cultura e Esportes. Isso ocorre devido ao processo participativo que permeia a área da saúde deste a implantação do SUS e aos movimentos sociais na área da saúde em São Paulo, que se destacam por ser historicamente mobilizados e organizados. Em relação aos aspectos regulativos, o artigo n.º 12 da lei 8.689/93 (BRASIL, 1993), que extingue o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) e define que as suas competências serão absorvidas pelas instâncias federal, estadual e municipal gestoras do SUS¹⁸, estabelece a realização de audiências públicas trimestrais de prestação de contas do Fundo Municipal de Saúde, a fim de informar a sociedade sobre a aplicação da verba destinada à área (de acordo com a Constituição, o percentual mínimo do orçamento municipal e repasses de convênios que deve ser aplicado na saúde é de 15%). Na Câmara Municipal de São Paulo, tais audiências são realizadas desde 2001. Essas variáveis presentes na área da saúde acabam por desenhar um espaço de participação diferenciado, que influenciam a participação da sociedade civil.

¹⁸ De acordo com as disposições da leis n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990, e da lei n.º 8.142, de 28 de dezembro de 1990.

Art. 12. O gestor do Sistema Único de Saúde, em cada esfera de governo, apresentará, trimestralmente, ao conselho de saúde correspondente e, respectivamente, em audiência pública, às câmaras de vereadores, às assembleias legislativas e às duas Casas do Congresso Nacional relatório circunstanciado referente a sua atuação naquele período.

Parágrafo único. O relatório deverá destacar, dentre outras, informações sobre montante e fonte de recursos aplicados, auditorias concluídas ou iniciadas no período e oferta e produção de serviços na rede assistencial própria, contratada ou conveniada (BRASIL, 2011).

As Comissões Extraordinárias Permanentes têm como função promover debates sobre temas de relevância para a cidade, sendo elas as seguintes:

- Comissão Extraordinária de Defesa dos Direitos da Criança, do Adolescente e da Juventude;
- Comissão Extraordinária dos Direitos Humanos, Cidadania, Segurança Pública e Relações Internacionais;
- Comissão Extraordinária Permanente de Meio Ambiente;
- Comissão Extraordinária Permanente do Idoso e da Assistência Social.

As Comissões Temporárias, como o nome já diz, têm caráter temporário, ou seja, são criadas para discutir um determinado assunto e extintas quando atingida a 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 Representação são criadas para representar a Câmara em atos externos, e as Comissões de Estudos são constituídas com a finalidade de analisar problemas municipais sempre que sejam sobre um tema referente à duas Comissões Permanentes.

Além das comissões como espaço de discussão, o chamado Colégio de Líderes, ou Reunião de Líderes, reunião 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. Essa reunião era tradicionalmente feita a portas fechadas, sendo desde 2011 aberta à participação da sociedade civil e transmitida *on-line* pelo *site* da Câmara Municipal de São Paulo. Além dos espaços de elaboração legislativa descritos no item anterior, há outros dentro da Câmara

Municipal que são importantes para a participação da sociedade civil. No próximo item eles serão explicados, antes de se aprofundar a descrição das audiências públicas do orçamento.

5.2 Outros mecanismos de participação além dos dispostos na Lei Orgânica do Município de São Paulo

A participação na Câmara Municipal ocorre de forma diversificada em diferentes espaços. Além dos mecanismos estabelecidos na Lei Orgânica e vinculados à Câmara, como referendo, plebiscito, iniciativa popular, tribuna popular e audiência pública, observa-se também a existência das frentes parlamentares, 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 envolvidas, locais, formas, estratégias e momentos de participação.

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, tribunas populares (no início da década de 1990);
Como participa	Redes, coalizões, individualmente;
Quando participa	Discussão de salários e demissões, revisão do plano diretor, LDO, LOA, etc.
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, <i>site</i> da Câmara não explica o que será discutido, falta de cultura de participação, sociedade civil não acredita na Câmara, falta de credibilidade.

Quadro 12 – Mapeamento da Participação na Câmara Municipal de São Paulo

Fonte: Elaboração própria

5.2.1 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 uma 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 popular¹⁹. Hoje esse espaço existe em mais de 50 casas legislativas em estados²⁰ e municípios²¹, podendo atuar como importante mecanismo de participação em nível local.

Na Câmara Municipal de São Paulo, esse espaço foi criado pela resolução n.º 13, de novembro de 2001, e suas atividades tiveram início em março de 2002 como Comissão Extraordinária Permanente de Legislação Participativa.

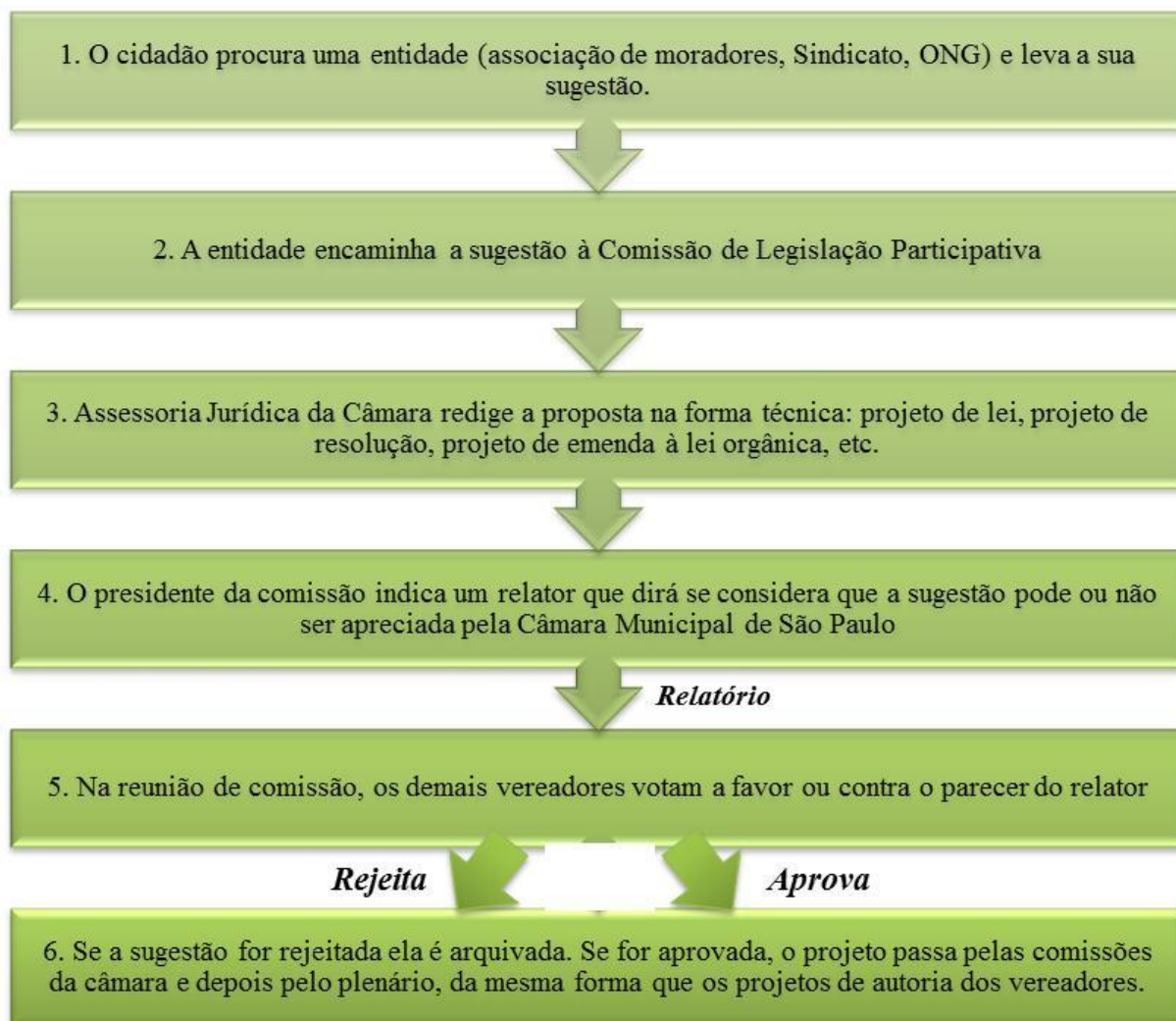
A ideia de criar esta comissão surgiu da forte vontade da população em participar da vida político-administrativa do país e de manifestar sua opinião junto aos poderes constituídos [...] A criação deste instrumento encurta a distância entre os representantes e os representados, proporcionando a estes a possibilidade de participarem ativamente do processo legislativo na Cidade de São Paulo (COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, 2006).

A comissão teve como origem um projeto do vereador Ricardo Montoro, sendo uma mimese da que foi criada na Câmara Federal. A figura abaixo mostra o trajeto das sugestões feitas pela sociedade civil à Comissão.

¹⁹ Constituição Federal 1988 – Artigo 61, § 2º: A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de casa um deles (BRASIL, 2010).

²⁰ Acre, Alagoas, Amazonas, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo.

²¹ Americana/SP, Atibaia/SP, Balneário Camboriú/SC, Barbalha/CE, Bauru/SP, Belém/PA, Belo Horizonte/MG, Bertiooga /SP, Campinas/SP, Campos do Jordão/SP, Caxias do Sul/RS, Conselheiro Lafaiete/MG, Curitiba/PR, Goiânia/GO, Gravataí/RS, Guaratinguetá/SP, Guarulhos/SP, Itabira/MG, Itapeva/SP, João Pessoa/PB, Juiz de Fora/MG, Manaus/AM, Natal/RN, Palmares/PE, Pariqueira-Açu/SP, Peruíbe/SP, Poços de Caldas/MG, Rio Grande da Serra/SP, Santos/SP, São Bernardo do Campo/SP, São José dos Campos/SP, São José do Rio Preto/SP, São Luís/MA, São Paulo/SP, Sete Lagoas/MG, Teresina/PI, Tibagi/PR, Uberaba /MG, Unai/MG.



Esquema 4 – Trajeto das sugestões na Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa – Câmara Municipal de São Paulo.

Fonte: Comissão de Legislação Participativa, 2006 (adaptado).

Tendo como lema “A lei é participar”, 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, tornando o processo participativo mais factível. Em 2007, essa comissão²² foi “anexada” à Comissão de Cidadania e Justiça – uma das mais importantes da casa, pois por ela começa a tramitação de todos os projetos de lei –, passando a se chamar Comissão de Cidadania Justiça e Legislação Participativa (CCJLP), com as funções de:

²² A resolução de 01 de março de 2007 anexou diversas comissões extraordinárias permanentes às comissões permanentes, a fim de torná-las deliberativas e garantir a participação e dedicação dos vereadores.

- a) opinar sobre o aspecto constitucional, legal e regimental das proposições, as quais não poderão tramitar na Câmara sem o seu parecer;
- b) **dar encaminhamento às sugestões de proposições encaminhadas por entidades civis, como sindicatos, órgãos de classe, associações e organizações não governamentais (ONGs);**
- c) fiscalizar e acompanhar o cumprimento das leis aprovadas no Município;
- d) promover estudos e debates sobre temas jurídicos, éticos, sociais, de interesse da comunidade.(SÃO PAULO, 1991)

De acordo com a Secretaria de Comissões, foram apresentados 19 requerimentos pela sociedade civil à Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa até dezembro de 2011 conforme o anexo A.

5.2.2 Frente parlamentar

As frentes parlamentares são espaços de debate e pressão que unem membros do Parlamento, 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, 2011).

Cada uma dessas frentes possui estatuto disciplinando sua organização, funcionamento e atribuições, e a elas compete 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. Atualmente estão em vigor na Câmara quatro frentes parlamentares:

- Em Defesa da Zona Leste da Cidade de São Paulo: busca analisar iniciativas dos Poderes Legislativo e Executivo que promovam o desenvolvimento social, econômico e cultural da Zona Leste.
- Para Implantação do Conselho de Representantes da Cidade de São Paulo: buscar que sejam implantados, nas 31 subprefeituras, os conselhos de

representantes, importante espaço de participação popular. Os conselhos devem fiscalizar e planejar ações em cada região e seriam eleitos pela população local.

- Pela Defesa e Incentivo à Moradia Popular na Cidade de São Paulo: ênfase no desenvolvimento de estudos e projetos, na fiscalização de iniciativas que promovam acesso à moradia popular e também na discussão da regularização fundiária em áreas ocupadas a fim de reduzir o déficit habitacional na cidade.
- Em Defesa das Microempresas, das Empresas de Pequeno Porte, dos Microempreendedores Individuais e das Cooperativas: tem por objetivo acompanhar e propor políticas públicas para a organização e formalização de microempreendedores individuais e fortalecimento de pequenas empresas e cooperativas.

5.2.3 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, 2005; RODRIGUES, 2000; MANCUSO, 2004).

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.

A palavra *lobby* tem sua origem na Inglaterra. O termo “*lobbyist*” foi empregado pela primeira vez naquele país para se referir a jornalistas que permaneciam nos saguões (*lobbies*) da Casa dos Comuns, esperando a

oportunidade de entrevistar legisladores. O uso moderno da palavra, contudo, remonta aos Estados Unidos do século XIX. O ensaísta H. L. Mencken conta que no ano de 1829, na cidade de Albany, capital do Estado de Nova Iorque, caçadores de privilégio eram chamados de “*lobby agents*”, ou agentes de saçuão. Três anos depois o termo era abreviado para “*lobbyists*” e, em Washington, era empregado com frequência, mas como uma expressão de desdém. De lá para cá, o termo “pegou”, passando a ser empregado não só na Inglaterra e nos Estados Unidos, como na maior parte das democracias. (RODRIGUES, 2000, p. 5).

As atividades de pressão exercidas por grupos da sociedade civil também devem ser denominadas de *lobby*, pois se trata da pressão de um cidadão sobre o governante ou parlamentar em prol de uma causa específica ou bem público. 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 (BRELÀZ; ALVES, 2011).

O *lobby* na Câmara é realizado por municípios, organizações da sociedade civil e sindicatos, em audiências públicas, reuniões de comissões, Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa e gabinetes de vereadores. Por exemplo, pode-se observar a atuação de organizações como Voto Consciente fazendo proposições junto à Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa; Rede Nossa São Paulo na campanha que levou à aprovação do Plano de Metas e pela implantação do conselho de representantes; o Movimento Defesa São Paulo liderando uma coalizão de mais de 211 organizações que integram a Frente em Defesa do Plano Diretor da Cidade de São Paulo, que participou de diversas audiências públicas, posicionando-se contra a revisão do plano diretor; sindicatos da área da saúde, contra demissões de funcionários públicos, e da educação, por aumentos de salários. Vale lembrar, ainda, a participação de conselheiros de alguns conselhos municipais reivindicando melhorias para suas regiões. E há também pessoas físicas que vão falar com os 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.

6. ESTUDO DE CASO: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO ORÇAMENTO

6.1 O processo orçamentário e as audiências públicas da Lei do Orçamento Anual

A realização do orçamento é uma das tarefas mais complexas de um governo, pois é um importante instrumento de planejamento e execução e é através dele que os programas de governo se realizam. Pode-se afirmar que é a lei mais relevante aprovada, anualmente, pela Câmara Municipal, sendo palco de disputa de poder e de barganha política. Para analisar a institucionalização da participação na Câmara Municipal nas audiências públicas do orçamento é importante entender o que é o processo orçamentário.

Giacomoni (2000) faz uma distinção entre sistema e processo orçamentário. Esclarece que o sistema são as normas e regras de arrecadação e execução de gastos que estão entrelaçadas, formando um todo lógico e harmônico. Pode ser definido como a estrutura de normas jurídicas relativas ao gasto público, sendo o documento orçamentário a expressão mais clara do sistema (HASHIMOTO, 2002, p. 33). O processo seriam as ações sistemáticas por trás da realização do orçamento, estando ligado ao seu funcionamento, isto é, às ações decorrentes da aplicação do sistema orçamentário: planejamento, elaboração, votação e implementação das leis orçamentárias.

O processo orçamentário envolve a elaboração e execução das leis orçamentárias e se inicia com o Plano Plurianual (PPA), seguido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei do Orçamento Anual (LOA). Vignoli é crítico em relação ao processo orçamentário ao afirmar que, apesar de ter ampliado significativamente a participação do poder legislativo, permitindo a apresentação de emendas e assegurando fiscalização das ações do governo, há dúvida se este consegue ser o importante instrumento de planejamento das ações de governo que deveria ser.

Assim, com raríssimas exceções, acaba o orçamento público constituindo um instrumento que se destina ao mero cumprimento de uma agenda formal-legal, que se reproduz mecanicamente, exercício após exercício, sem que seja aproveitada a sua maior característica, que é a de constituir verdadeiro instrumento diretor de curto prazo, capaz de definir ações de intervenção para transformar a realidade, além, é claro, de garantir outras tantas ações

destinadas à manutenção dos serviços e equipamentos já colocados à disposição da coletividade (VIGNOLI, 2002, p. 16).

O PPA é uma importante inovação trazida pela Constituição Federal de 1988. Constitui uma síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, estabelecendo os programas de longo prazo do governo através da definição de objetivos e metas da ação pública para um período de quatro anos. Os quatro anos compreendem três exercícios do atual mandatário e o primeiro exercício do mandatário seguinte. Para Vignoli (2004) o PPA é muito mais completo e abrangente do que o modelo anterior, o Orçamento Plurianual de Investimentos, constituindo-se no ponto de partida do planejamento e definição de objetivos e metas da administração pública.

A LDO orienta a elaboração do orçamento anual, através da estruturação e organização do orçamento, considerando as mudanças na legislação tributária, as despesas com pessoal, encargos e a execução orçamentária, adequando os objetivos e diretrizes estabelecidos no PPA para o ano em questão. É uma inovação no sentido de tornar o processo orçamentário mais transparente e por ampliar a participação do poder legislativo no controle e disciplinamento das finanças públicas (GIACOMONI, 2000).

A LOA é também elaborada pelo poder Executivo e estabelece as despesas e as receitas que serão realizadas no ano seguinte, com base nas prioridades e metas estabelecidas na LDO. É um processo que tem características próprias de funcionamento, e para a sociedade civil conseguir de fato participar é preciso entender o processo em sua essência.

Cada uma dessas leis tem ritos próprios de elaboração, aprovação e implementação pelos Poderes Legislativo e Executivo. Entender esses ritos é o primeiro passo para a participação da sociedade no processo decisório, fortalecendo, assim, o exercício do controle social na aplicação dos recursos públicos (SENADO FEDERAL, 2011).

A LDO é enviada à Câmara até 15 de abril²³ de cada ano, sendo necessária a sua aprovação até o dia 30 de junho. O projeto da LOA é enviado à CMSM até 30 de setembro de cada ano. Lá, os legisladores discutem a proposta do executivo, realizam no mínimo duas audiências públicas de acordo com o artigo 41º da Lei Orgânica do Município, fazem as emendas e votam o projeto de lei. O orçamento deve ser votado e aprovado até o final de cada

²³ Conforme Lei Orgânica do Município de 1990, alterada pela emenda 24/01.

legislatura (data-limite: dia 31 de dezembro de cada ano). Posteriormente o projeto é sancionado pelo prefeito, transformando-se em lei.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), lei complementar n.º 101 de 25 de maio de 2000, tangencia o processo orçamentário impondo normas de planejamento e controle, buscando suprir lacunas da Constituição Federal de 1988 que geraram uma dissociação entre o PPA, LDO e LOA. Dessa forma, através da LRF, a União, os estados, o distrito federal e os municípios administram as finanças públicas de forma mais planejada, controlando receitas e despesas e garantindo responsabilidade na gestão fiscal, punindo os governantes em relação ao endividamento público e pelo mau uso da máquina administrativa no fim do mandato, nos casos em que o descontrole nos gastos inviabiliza o mandato do futuro sucessor (VIGNOLI, 2004).

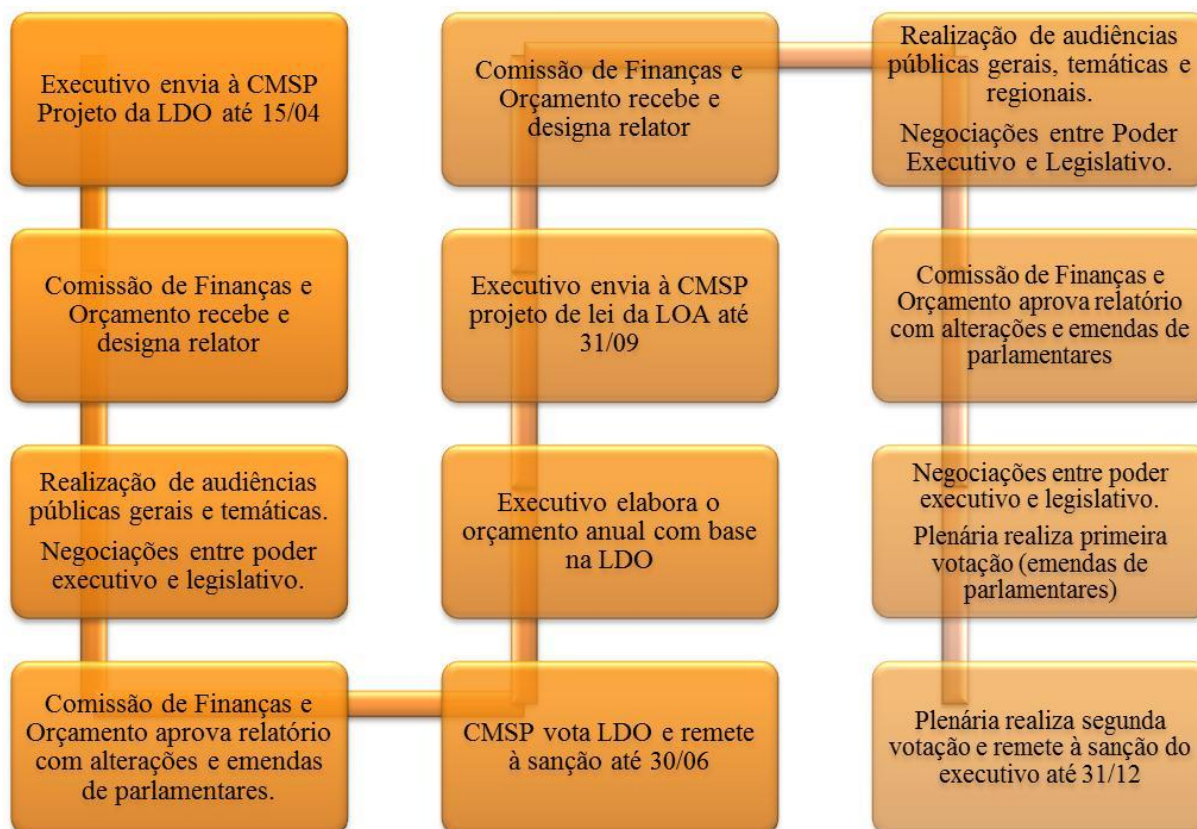
Embora constituam uma ocasião privilegiada para a sociedade comunicar as demandas que deseja ver incorporadas ao orçamento, as audiências referentes à LDO não possuem grande participação da sociedade civil, talvez porque esta não tenha se dado conta da real importância dessa lei.

O poder executivo também realiza audiências públicas, mas é um processo menos institucionalizado e que varia de formato conforme a orientação de cada governo. Por exemplo, nas gestões Maluf e Pitta elas não foram realizadas, na gestão Marta Suplicy fez-se o orçamento participativo, na gestão Serra/Kassab houve audiências em 2009 e 2010 por subprefeituras.

As audiências públicas sobre a LOA na Câmara Municipal buscam discutir junto à sociedade o orçamento apresentado e a destinação de recursos da cidade, e são promovidas pela Comissão de Finanças e Orçamento da CMSP, que convida secretários municipais para debater com a sociedade civil. Atualmente são feitas mais de duas audiências públicas por ano, sendo estas divididas em audiências gerais, temáticas (saúde, educação, cultura, esportes, assistência social e desenvolvimento, entre outros temas) e regionais (Centro, Norte, Sul, Leste e Oeste). Com o tempo houve aumento do número de audiências, possibilitando uma maior participação da sociedade civil. Isso ocorreu por meio da mudança de tipo de reunião, que deixou de ser reunião técnica para ser audiência pública, e também com a introdução das audiências regionais.

Nas audiências públicas realizadas pela Câmara, os cidadãos questionam sobre como foi feita a alocação de recursos, exigem o atendimento de questões específicas de suas regiões e contam com o apoio dos parlamentares no processo. Como os parlamentares podem fazer emendas ao projeto de lei do orçamento, há ainda possibilidades de alteração do projeto

de lei, assim as organizações da sociedade civil e cidadãos que participam dos encontros e apresentam propostas e reivindicações podem influenciar na elaboração da LOA. A realização de emendas merece uma atenção especial quando se explica o processo orçamentário, sendo essa questão mais aprofundada no item 6.4.5.



Esquema 5 – Processo Orçamentário na Câmara Municipal de São Paulo
Fonte: Elaboração própria

A análise hemerotécnica permite examinar como o processo orçamentário é coberto pela mídia anualmente. Observa-se uma recorrência de artigos na metade do ano, no mês de junho sobre a LDO, em setembro sobre a entrega do orçamento na Câmara, processo de barganha entre executivo e legislativo, bem como a realização de emendas, e em dezembro sobre a aprovação do orçamento e a realização de emendas²⁴. São raros os artigos que falam

²⁴ EMENDAS da Câmara quase anulam orçamento. *Folha de S. Paulo*, 25/12/1992.

VEREADORES apresentam 500 emendas. Propostas serão analisadas pela Comissão de Finanças, que deve fazer a seleção até semana que vem. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 18 dez. 1996.

NETO, José G. Emendas no orçamento beneficiaram Câmara. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 29 dez. 1999.

GOIS, Chico. Câmara aprova emendas “virtuais”. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 30 dez. 1999.

sobre a realização de audiências públicas da Câmara Municipal e a participação da sociedade civil; este parece não ser um tema de interesse da mídia. Algumas peculiaridades de cada gestão também estão expressas nos artigos de jornais, como, por exemplo, a realização do orçamento participativo na gestão Marta Suplicy.

A discussão do orçamento é fundamental em uma cidade com as dimensões, complexidades e demandas do município de São Paulo. O Orçamento Participativo (OP) – mecanismo governamental que permite aos cidadãos influenciar e decidir sobre o orçamento da Prefeitura Municipal mediante participação da comunidade em assembleias abertas e periódicas e etapas de negociação direta com o poder executivo – é realizado em Porto Alegre desde 1989. Em São Paulo fez-se uma experiência semelhante na gestão da prefeita Marta Suplicy (2001-2004). Na gestão Luiza Erundina (1989-1992) houve audiências públicas de discussão junto à população sobre orçamento nas diferentes administrações regionais, contudo, essa iniciativa não teve a mesma sistematização do Orçamento Participativo, que contou com plenárias, eleição de conselheiros e delegados.

As audiências públicas de discussão da Lei do Orçamento Anual, apesar de não terem a mesma proposta do Orçamento Participativo em termos de mecanismo de participação, acabam sendo um fórum relevante, onde a sociedade civil pode participar e manifestar suas sugestões, críticas e demandas. Trata-se de um importante espaço de participação, sendo as audiências com maior participação na Câmara Municipal. Nos últimos anos houve um aumento significativo do número de audiências realizadas, com uma expansão dessas audiências para fora da Câmara, nas diferentes regiões de São Paulo, e uma notável mobilização da sociedade civil no processo, como é o caso da atuação da Rede Nossa São Paulo. Percebem-se significativas mudanças nas audiências públicas realizadas desde o início da década de 1990 até 2010, o que permite analisar o processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo.

6.2 Um mapeamento das audiências públicas do orçamento

FONSECA, Roberto. A missão de garimpar 1.179 emendas em 24h. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 26 dez. 2001.

SP usa emendas ocultas para atender vereadores. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 20 dez. 2006.

ZANCHETTA, Diego. Kassab reserva R\$ 142 milhões para emendas da Câmara. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 05 nov. 2008.

ORÇAMENTO tem 6,1 mil emendas. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 11 dez. 2010.

A Lei Orgânica do Município estipula a realização obrigatória de duas audiências públicas para discutir o orçamento com a população. Como o orçamento é um tema complexo, desde 1992, ano em que há registro junto ao arquivo da Câmara Municipal das audiências públicas, percebe-se também a realização de reuniões técnicas com eventual participação da sociedade civil. Assim, 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: audiência pública geral; reunião técnica; audiência pública técnica / audiência pública temática e audiência pública regional.

As audiências públicas gerais, chamadas em alguns casos de 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 do orçamento com os técnicos das pastas, que posteriormente são substituídos pelos secretários que passam a apresentar os respectivos orçamentos de suas pastas. 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 analisarem as reuniões técnicas em que não há fala da sociedade civil, é preciso ter em conta que elas não eram divulgadas para a sociedade civil, 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, já que estas não eram propriamente divulgadas nem abertas à sociedade. Em 2001 essa realidade muda com o início do Orçamento Participativo e a maior abertura da Câmara aos conselheiros e delegados do Orçamento Participativo, 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 de reuniões temáticas, até que em 2005 todas as reuniões/audiências temáticas e regionais de discussão do

orçamento passarem a ser chamadas de audiências públicas. Em relação à mudança de designação de reunião técnica para reunião temática, a fala do vereador José Mentor mostra um pouco a falha do termo “técnico”, já que era uma reunião de discussão não apenas técnica, mas também política.

O Sr. Presidente (José Mentor – PT) – Apenas um registro. Esta é uma casa política. Até comentei com a Vereadora Lídia Correa: vamos deixar uma sugestão para a próxima discussão da LDO para precisar um pouco mais essas reuniões que são chamadas de técnicas, mas que tem (*sic*)²⁵ conteúdo, evidentemente, de avaliação política das técnicas empregadas e das diretrizes decididas. Por isso que preferi chamar essa reunião de temática. Então, além da técnica, vamos discutir a concepção e a política (*sic*), realmente. A liberdade das intervenções podem (*sic*) incorporar, sem nenhum problema, qualquer discussão política (*sic*) nesse aspecto (NOTAS TAQUIGRÁFICAS, Reunião Técnica / Temática da Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Administração, Tribunal de Contas do Município, Iprem e Prodam, 10/11/99, p. 684).

A figura abaixo mostra a evolução do nome da “reunião técnica”, que passa a ser chamada de “audiência técnica” para, em 2005, ser definida como “audiência pública”.



Esquema 6 – Tipo de encontro ao longo do tempo

Fonte: Elaboração própria

²⁵ Por uma questão de fidelidade aos originais, as notas taquigráficas foram reproduzidas nesta tese exatamente como figuram nos arquivos físicos e digitais, sem atualização ortográfica nem correções de qualquer natureza. A pesquisadora limitou-se a assinalar as incorreções gramaticais (de ortografia, regência, concordância etc.) com a palavra latina *sic* (assim mesmo). Já os deslizos de pontuação mereceram comentário em nota de rodapé, mas apenas quando prejudicavam o entendimento do texto ao criar ambiguidade ou imprecisão. Marcar todas as outras ocorrências sobrecarregaria visualmente a transcrição e dificultaria desnecessariamente a leitura.

As reuniões 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 do PT via o OP como substitutivo das audiências regionais.

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 abaixo. Estes são os 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 dos anos 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.

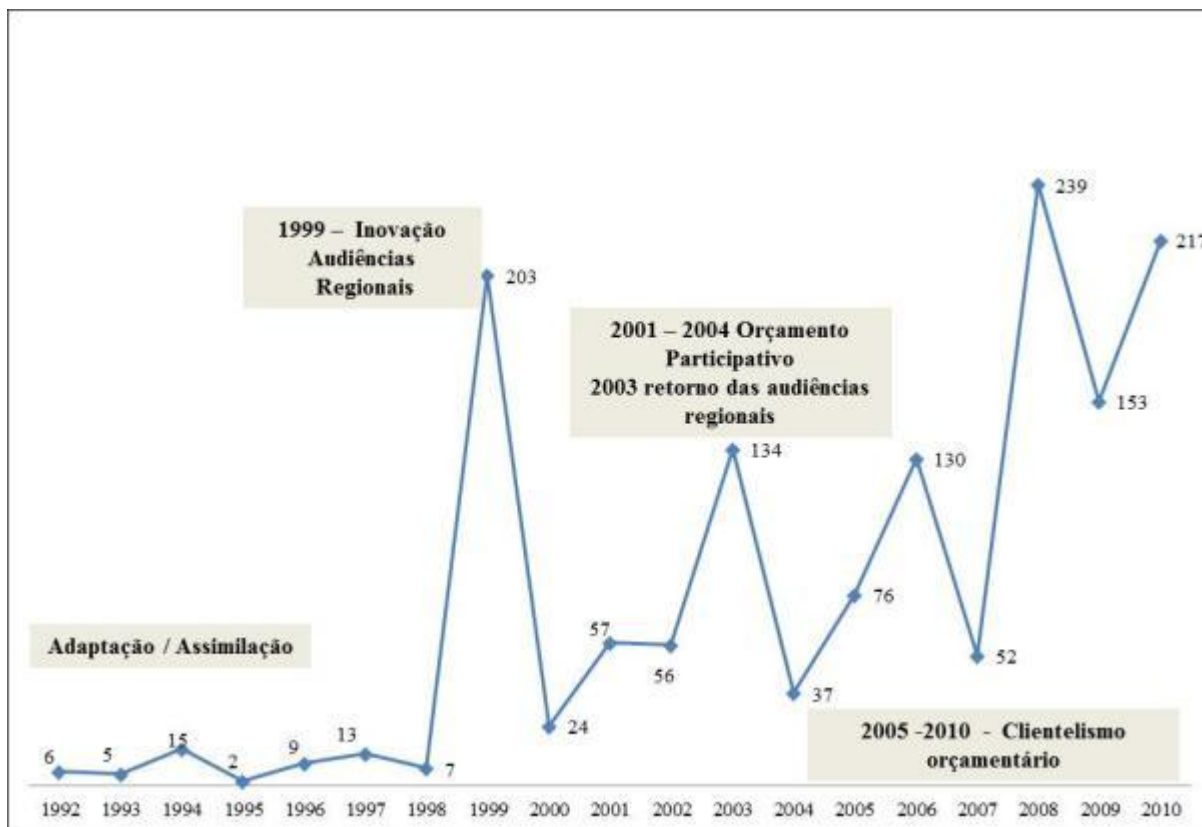


Gráfico 1 – Membrs da Sociedade Civil que Falaram

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

O gráfico abaixo 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.

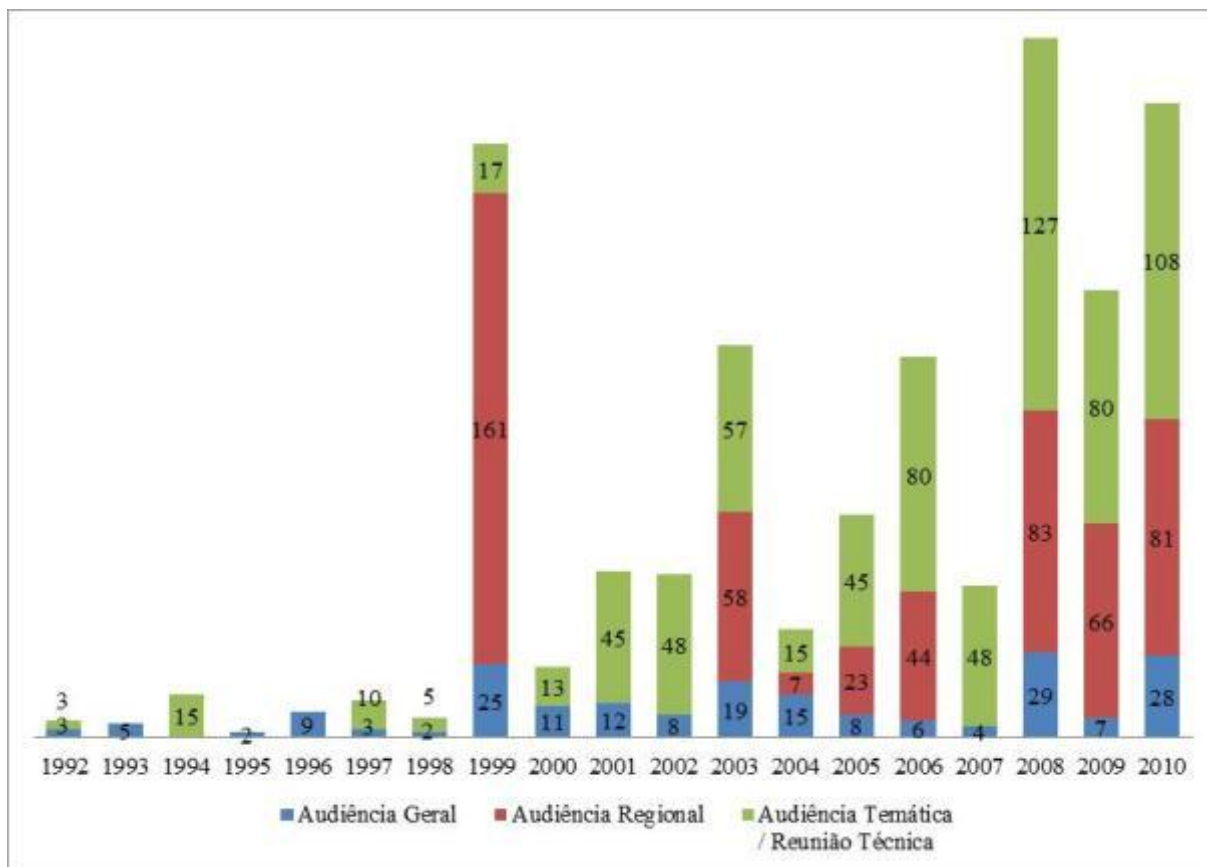


Gráfico 2 – Número Total de Participantes por Tipo de Audiência / Reunião

Fonte: Elaboração própria

Abaixo segue uma tabela com o total de 252 audiências / reuniões do orçamento das quais foi possível analisar as notas taquigráficas, por constarem no arquivo geral ou por terem sido disponibilizadas pela equipe de Taquigrafia e Revisão. Atenta-se para o fato de que não foram encontradas notas taquigráficas de 1990 e 1991.

Ano	Audiência Geral	Audiência Regional	Audiência Temática	TOTAL
			Reunião Técnica	
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
Total	39	43	170	252

Tabela 2 - Total de Audiências Públicas e Reuniões Técnicas com Notas Taquigráficas.

Fonte: Elaboração própria.

As possíveis falhas de arquivamento após 1999 foram corrigidas com o banco de dados da Taquigrafia e Revisão. Embora o número abaixo possa não representar o total de encontros de 1992 a 1999, percebe-se pela análise do conteúdo das audiências que não há um grande volume de informação perdida. Procurou-se encontrar uma agenda oficial de audiências / reuniões junto ao Arquivo Geral da Câmara e junto à Secretaria de Comissões, mas tal informação não está sistematizada para todo o período de análise. Pode-se afirmar que o material, sem dúvida, representa grande parte de todo o conteúdo de discussão do orçamento junto à população na Câmara Municipal – e em alguns anos específicos, compreende a sua totalidade.

Apesar de as audiências temáticas possuírem o maior número de participantes, isso ocorre, principalmente, por ser grande o número de audiências temáticas. Levando em consideração o número de participantes por tipo de audiência, as regionais contaram com maior participação (12,2 participantes por audiência), seguidas da audiência geral (com 5,0 participantes por audiência) e, por último, pela temática, com 4,2 participantes por audiência. Fica claro que a realização de audiências regionais próximo ao local onde as pessoas moram e aos finais de semana, ou à noite, horários que permitem aqueles que trabalham participar, aumenta o número de participantes.

Ano	Audiência Geral	Audiência Regional	Audiência Temática Reunião Técnica	TOTAL
1992	3		3	6
1993	5			5
1994	0		15	15
1995	2			2
1996	9			9
1997	3		10	13
1998	2		5	7
1999	25	161	17	203
2000	11		13	24
2001	12		45	57
2002	8		48	56
2003	19	58	57	134
2004	15	7	15	37
2005	8	23	45	76
2006	6	44	80	130
2007	4		48	52
2008	29	83	127	239
2009	7	66	80	153
2010	28	81	108	217
TOTAL PESSOAS	196	523	716	1435
TOTAL AUDIÊNCIAS	39	43	170	252
PESSOAS/ AUDIÊNCIA	5,0	12,2	4,2	5,7

Tabela 3 – Participação da Sociedade Civil por Tipo de Audiência / Reunião

Fonte: Elaboração própria

Em relação a quem participa, observa-se uma diversidade de indivíduos e grupos, conforme a tabela 4, evidenciando que o subsistema sociedade civil é bastante heterogêneo e, na verdade, composto por outros subsistemas com lógicas, valores e processos autopoieticos 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 isso 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.

	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 Crianças e Adolescentes					2	1		1	2			3	1				1			11	0,7
Líder 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	2	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
Munícipe	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
Sindicato	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

Tabela 4 – Atores do Subsistema Sociedade Civil

Fonte: Elaboração própria

Os grupos que mais participam são o de municipais (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%).

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 do lixo é responsabilidade da secretaria de serviços. Em relação às associações de bairro, percebe-se sua intensa participação nas audiências regionais. Claramente é quando há audiências regionais que estas mais participam, como podemos observar nos anos de 1999 e 2003 em diante. 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 é o período de consolidação do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990).

Observa-se, ainda, a participação inconstante do Conselho Comunitário de Segurança (Conseg), com destaque para a atuação em 2010 da representante do Conseg da Lapa, Cleide Coutinho, que também é conselheira do Plano de Metas. Outros conselhos também bastante ativos a partir de 2008 são os do idoso, do meio ambiente e de habitação.

Os conselheiros e delegados do OP têm sua participação concentrada de 2001 a 2004, anos de realização do OP em São Paulo. Há três municipais que são assíduos nas audiências e encabeçam o Movimento de Resistência do Orçamento Participativo criado em 2006: Fabio Siqueira, sociólogo, coordenador do Movimento de Resistência dos Conselheiros do OP-SP, ex-gestor de políticas públicas da Coordenadoria do Orçamento Participativo entre 2002 e 2004 na gestão Marta Suplicy; Terezinha Barros de Almeida, ex-conselheira do Jabaquara, e Maria do Socorro Alves, ex-conselheira de Itaquera.

É interessante ver 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 na atual gestão, o grupo continua realizando eleições para a escolha dos conselheiros. Maria do Socorro Alves, Terezinha Barros de Almeida e Dona Alcione Maria Lourenço continuam sendo Conselheiras do Orçamento Participativo do Município de São

Paulo. Elas foram eleitas em 2004, tiveram seus mandatos renovados por quatro anos, a partir de 17 de maio de 2005, conforme previa o regimento do OP, em 2009. Depois disso, elas tiveram seus mandatos renovados por mais dois anos, em Seminário do OP, e novamente em 02 de junho de 2011, também em Seminário do OP realizado pelo próprio grupo. Ao mesmo tempo em que elas continuam conselheiras, 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. O Movimento de Resistência é diferente da instituição Conselho do Orçamento Participativo de São Paulo, e os conselheiros pertencem a ambos e deles participam.

Nos últimos anos, Fabio Siqueira, Maria do Socorre e Terezinha Barros de Almeida foram os membros do Movimento de Resistência do OP-SP que integraram ativamente grande parte das audiências, representando 4,6% do total de falas, sendo Fabio Siqueira o seu maior expoente. Apesar de o OP não estar vigente em São Paulo, este subsistema autopoietico encontra caminhos para se autorreproduzir e manter o sistema funcionando dentro de uma lógica de resistência ao fim do OP. 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 se destaca como participante das audiências públicas por ser um grande conhecedor do orçamento. No início da 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.

A Rede Nossa São Paulo é uma rede de associações que nasceu em São Paulo em 2007 e que pretende “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. Nosso propósito é transformar São Paulo em uma cidade segura, saudável, bonita, solidária e realmente democrática” (REDE NOSSA SÃO PAULO, 2011). A rede é composta por mais de 600 organizações e conta com o apoio de lideranças comunitárias, organizações da sociedade civil, empresas e cidadãos

interessados em participar do processo de construção de uma São Paulo mais justa e sustentável. A Rede 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, na Lei Orgânica do Município de São Paulo, do Plano de Metas, que obriga os governantes eleitos a apresentarem metas quantificáveis no planejamento da cidade. O *status* da execução dessas metas deve ser divulgado à sociedade a fim de garantir que, uma vez eleito, o governo execute as suas promessas de campanha.

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.

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.

Há uma pequena participação de indivíduos que se apresentam como sendo 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.

6.3 Descritivo das Audiências Públicas do Orçamento

É importante descrever como são as audiências públicas do orçamento a fim de familiarizar o leitor com esse espaço de participação e com sua dinâmica própria. Descrever uma audiência pública parece algo simples, mas é complexo devido ao nível de detalhes que o autor pode optar por contar ou por omitir. Esses detalhes compõem o todo, mas a escolha de cada detalhe, naturalmente, dá o tom àquilo que se descreve como audiência..

	Audiência Pública			Reunião Técnica
	Geral	Temática	Regional	
Objetivo	Discutir todo o orçamento de forma ampla junto. Também chamada de audiência regimental,	Discutir o orçamento junto aos secretários e representantes de acordo com diferentes pastas e temas: Por exemplo, educação, saúde, Instituto de Previdência do Município, serviço funerário, outros.	Discutir o orçamento das regiões e por subprefeitas 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.
Local	Câmara Municipal	Câmara Municipal	Equipamentos públicos como escolas e subprefeituras, organizações da sociedade civil	Câmara Municipal
Horário	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.
Quem participa	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 CFO, relator da LOA, sociedade civil, subprefeitos e ocasionalmente 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
Divulgação oficial	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.
Ordem da fala	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.

Quadro 13 – Características das Audiências Públicas

Fonte: Elaboração própria

O quadro 13 permite entender as principais características de cada tipo de encontro identificado ao longo do período analisado. As audiências públicas na Câmara Municipal costumam ocorrer no período da manhã e começo da tarde, finalizando às 15 horas nos dias em que há sessão plenária. Apesar de nem sempre ser possível identificar a sala de realização da audiência, percebe-se que no passado, no início da década de 1990, elas costumavam ser realizadas em salas menores, como o Salão Tiradentes, o Auditório Vereador Antônio Sampaio e o Auditório Oscar Pedroso Horta, em função do menor número de participantes. Posteriormente, passaram a salas mais importantes, como o Plenário Prestes Maia, o Salão Nobre e o Plenário 1º de Maio, que são as maiores da Câmara.

Costumam estar no início das audiências os assessores da Comissão de Finanças e Orçamento, o vereador que irá presidir a audiência e alguns membros da sociedade civil. Isso pôde ser percebido pelas falas nas notas taquigráficas e pela observação não participante desta pesquisadora. 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, e atrás dela, bem centralizada, uma grande cruz dourada pende da parede. 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.



Foto: Audiência Pública no Plenário 1º de Maio – Câmara Municipal de São Paulo
Fonte: Arquivo Pessoal



Foto: Audiência Pública no Plenário 1º de Maio – Câmara Municipal de São Paulo
Fonte: Arquivo Pessoal

O Salão Nobre, apesar de menos grandioso que o Plenário e com uma definição de espaço mais horizontalizada, também exhibe características imponentes como, por exemplo, o alto pé-direito e as aranhas de cristal. As fotos abaixo mostram o salão.



Foto: Audiência Pública no Salão Nobre – Câmara Municipal de São Paulo
Fonte: Arquivo Pessoal



Foto: Audiência Pública no Salão Nobre – Câmara Municipal de São Paulo
Fonte: Arquivo Pessoal

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.



Foto: Audiência Pública no Auditório Prestes Maia – Câmara Municipal de São Paulo
Fonte: Airton Góes



Foto: Audiência Pública no Auditório Prestes Maia – Câmara Municipal de São Paulo
Fonte: Airton Góes

As audiências regionais costumam ocorrer em espaços que comportam uma quantidade significativa de gente. 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 e o auditório do Instituto de Previdência Municipal (IPREM), 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, como se pode observar nas figuras abaixo.



Foto: Audiência Pública na Regional Sul – Subprefeitura M' Boi Mirim
Fonte: Arquivo Pessoal



Foto: Audiência Pública na Regional Norte – Auditório Instituto de Previdência Municipal
Fonte: Arquivo Pessoal



Foto: Audiência Pública na Regional Oeste – Tenda da Lapa
Fonte: Arquivo Pessoal

O ritual do encontro se inicia 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. É muito claro como ao longo do tempo as audiências foram tomando uma dimensão importante. Na gestão de Luiza Erundina nota-se a participação dos secretários municipais. Na gestão de Paulo Maluf e de Celso Pitta há uma forte concentração da discussão junto ao secretário de Finanças, havendo pouca participação dos secretários das demais pastas. A partir da gestão Marta Suplicy percebe-se uma maior participação e constância na presença dos secretários, pessoalmente. 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. Explica que os representantes da sociedade civil que quiserem se manifestar poderão se inscrever na mesa ao lado da mesa diretora, ou, como era feito antigamente, uma pessoa da comissão andava pela sala anotando as inscrições. A cada cidadão inscrito é dada a palavra por três minutos. Geralmente poucos vereadores comparecem às audiências, sendo muito comum o vereador falar quem são os membros do executivo e da sociedade civil (movimentos e associações) que estão presentes, como se fosse 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 algo semelhante nas audiências de educação, habitação e assim por diante. Na 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 observações. É comum ver associações de amigos de bairros, associações assistenciais, sindicatos, movimentos de moradia, conselheiros, organizações da sociedade civil defensoras de direitos, entre outros.

Observam-se três tipos de manifestação da sociedade civil. Há 1) aqueles focados em discutir uma política pública ou uma ação específica do orçamento e que possuem conhecimento técnico a respeito, 2) 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. Há também 3) aqueles que se manifestam apenas para agradecer 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 da audiência pública.

Como exemplo de uma demanda específica em que o representante da sociedade civil se manifesta com argumentos e estudo técnico, podemos citar o “Nelson” da Associação de Amigos do Jardim das Bandeiras, conforme abaixo:

O SR. NELSON — Sr. Presidente desta sessão, Relator da Comissão, Srs. Vereadores presentes, Sr. Secretário e demais autoridades que compõem a Mesa, Senhores e Senhoras. Venho, em nome da

Associação de Amigos do Jardim da Bandeiras, propor uma modificação pontual no Plano Orçamentário, no que se refere à correção dos problemas de drenagem da bacia do Córrego Verde.

P — Esse Córrego Verde fica em Itaquera?

R — Não, na zona Oeste.

P — Qual subprefeitura? Butantã?

R — Pinheiros. O Córrego nasce no nosso bairro, que se situa entre Sumaré e Pinheiros, e desagua (*sic*) no Rio Pinheiros. A solução proposta pela Prefeitura — inclusive já licitada, com obras previstas para serem iniciadas em breve — prevê a execução, dentro do nosso bairro, de um reservatório de acumulação — os famigerados 'piscinões'. Temos uma solução que reputamos muito melhor. E apresentamos hoje, por meio de um relatório escrito, baseado, inclusive, em pareceres técnicos, amparando esta solução. Na realidade, a solução seria apenas a reforma do sistema já existente. Contratamos um especialista na área — o Dr. Júlio Cerqueira César Neto —, que é professor da disciplina de Hidráulica e Saneamento na Escola de Engenharia Álvares Penteado. Ele já atuou em diversas entidades públicas e particulares. É, portanto, um profundo conhecedor do assunto. Ele teve acesso ao cadastro da Prefeitura, analisou a galeria existente, e fez um estudo, dividido em sete trechos, que consta do relatório que protocolei hoje. Ele analisou os sete trechos, e considerou que a vazão proporcionada pela galeria geometricamente existente é suficiente para atender à vazão de projeto, salvo em um trecho: trecho 3, que ele citou, que é um trecho que se situa fora do nosso bairro, e que está sujeito às maiores inundações. No entanto, no trecho 3, pelo acesso que teve ao cadastro da Prefeitura, ele descobriu que existem galerias não em funcionamento, que poderiam ser utilizadas. Evidentemente é um amparo técnico que precisaria ter, e com um custo relativamente ínfimo — 10 a 15% do previsto para a execução do 'piscinão, cuja execução provocará a destruição de duas praças no bairro — a Praça General Oliveira Alves e a Praça Jacques Belange.

Há impeditivos legais para a execução dos 'piscinões'. Citarei dois apenas: foram indeferidas três vezes as licenças e os pedidos de licença ambiental e de instalação — o primeiro em 2003, e o segundo em agora (*sic*), em 2009. E existe o Decreto Estadual nº 30.443, de 20/09/89, que considera patrimônio ambiental e declara imune de cortes os exemplares arbóreos existentes nessas duas praças. Então eu gostaria que o Sr. Secretário, ou a sua Comissão, e os Vereadores componentes da Comissão de Orçamento, levassem em conta essa questão. Reitero que nós, pela Associação, estamos à disposição para colaborar com a Prefeitura nesse aspecto. Muito obrigado. (NOTA TAQUIGRÁFICA, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 17/11/2009).

Abaixo, uma fala de Samantha Neves, representante da Rede Nossa São Paulo, na qual busca discutir a política de Mobilidade Urbana.

A SRA. SAMANTA NEVES — Boa tarde. Vou continuar a discussão que o Cícero trouxe. Fizemos pelo Rede Nossa São Paulo e, em conjunto, com uma série de entidades no coletivo do Dia Mundial sem Carro uma série de plenárias regionais e discussão de propostas para a melhoria do transporte em nossa cidade. Ainda que nem todas tenham direta relação com propostas do orçamento queremos apresentar justamente para que sejam incluídas e haja orçamento específica (*sic*) para a concretização dessas propostas e a elaboração de um Plano Municipal de Transportes. Algumas delas: com relação aos corredores de ônibus uma das reivindicações é que haja paradas diferenciadas para as linhas que há em pontos, mas pontos de ultrapassagem nos corredores de ônibus, para garantir melhor fluidez. Adequar o tempo do semáforo nos cruzamentos priorizando as vias em que há corredores de ônibus que também garantem a fluidez no transporte nos corredores. Uma proposta específica é um corredor exclusivo de ônibus na Marginal Tietê, para um ônibus expresso que vá da Lapa a São Miguel com uma parada apenas na metade do trajeto, na região do Centro. Há uma proposta genérica importante que é aumentar o número de corredores de ônibus na Cidade.

Com relação ao transporte de trens, ainda que estejamos falando de transporte municipal, há uma articulação entre transporte metropolitano e Governo do Estado, reforçamos algumas propostas: a necessidade de ampliação da malha ferroviária na Grande São Paulo e a melhoria da estrutura física e

mecânica dos trens da Cidade que (*sic*), embora tenha havido esforços importantes ainda há muito a avançar.

Há duas propostas específicas da zona Oeste, de novas linhas de ônibus, a linha Praça Ramos — Morro Doce é um transporte importante na região de Perus mas há a linha de Morro Doce — Barra Funda. Outro ponto importante levantado pela região é a construção de uma passarela para pedestres na altura do Bairro Chácara Maria Trindade. Há uma série de atropelamentos, problema sério, cerca de um quilômetro após o pedágio na pista de Jundiaí.

Outras duas propostas importantes são a instalação de pontos de ônibus na frente das estações de metrô e de trem para garantir a articulação entre as modalidades de transporte.

Há uma proposta importante destacada na zona Sul que é ampliação de tempo de utilização do Bilhete Único, houve uma redução de quatro para três horas e a reivindicação é para que haja, novamente, a ampliação. Outro ponto importante é o carregamento de bilhetes nos ônibus. É importante porque descomplica o transporte e a utilização do bilhete.

Por fim, uma última proposta, genérica e fundamental, que as linhas e itinerários de ônibus mudem o seu eixo de sentido radial, centro-bairro, para o sistema híbrido, entre bairros. Temos uma grave dificuldade de transporte em São Paulo entre bairros. É mais fácil ir para o Centro do que se locomover entre os bairros (NOTA TAQUIGRÁFICA, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 16/11/2009).

Em relação à demanda pontual por melhoria urbana:

A SRA. DEOLINDA – Boa tarde a todos. Estou com o nobre Vereador Milton Leite há cinco anos. Em primeiro lugar quero deixar um recado, se tiver alguém aqui que represente algum Vereador: por que os Vereadores só conhecem nossos bairros em tempo de eleições? Peço a todos que colaborem com o nobre Vereador Milton Leite, o nosso "anjo da guarda", porque só ele aparece antes e depois das eleições. No momento, meu pedido é o seguinte: estamos com oito vielas e três ruas para serem refeitas. Outra coisa que quero deixar como pedido é com relação à Escola Deputado José Blota Júnior, que está péssima. É um horror ficar dentro daquela escola, não há aulas; tem leite e uniformes, mas as crianças precisam de professores capacitados e de direção, que não existem lá. Precisamos também de energia, que fica ao lado da escola; há um ano que não funciona nenhuma lâmpada do lado de fora, é uma escuridão, é horrível para os pais passarem, arriscando as vidas, com seus filhos. Peço ao Sr. Cássio para estar colocando um fiscal, como muitos já falaram, nos postos de saúde. Há locais para estarem funcionando (*sic*), mas não existem pessoas capacitadas para trabalhar. Quando temos que fazer uma inalação ou tomar uma injeção, são quatro ou cinco horas, esperando e quando atendidos, somos tratados muito mal. Cadê as lideranças, as pessoas que têm capacidade para chegar até à direção dos postos? Será que não existem? Acho que existem, porque assim como o nobre Vereador Milton Leite tem capacidade de colocar liderança para ajudar o povo, como o Sr. Prefeito não tem? Nós conseguimos deixar o Kassab mais quatro anos. Se em dois anos ele fez muita coisa, espero que em quatro faça mais ainda. Não tem creche, nunca teve; não tem associação, não tem nada. É um bairro muito necessitado de ajuda não só do Sr. Milton Leite — que já faz muito — mas dos outros Vereadores que só aparecem lá em época de eleição. Agradeço a oportunidade. (NOTA TAQUIGRÁFICA, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 08/11/2008).

No caso da audiência pública sobre o tema da habitação em 2010, a grande maioria dos vinte e sete indivíduos que se manifestaram agradeceram a secretaria e, em alguns casos, o vereador Milton Leite, como podemos ver abaixo. Após muitos agradecimentos,

estranhando este tipo de comportamento, o vereador Trípoli, presidente da Comissão, faz o seguinte comentário:

O SR. PRESIDENTE (ROBERTO TRÍPOLI) — Tem a palavra a Sra. Amanda Oliveira, moradora do Jardim Icarai.

A SRA. AMANDA OLIVEIRA — Bom dia a todos. Na verdade, vim para agradecer as obras que estão sendo feitas no bairro, dentro do Programa Mananciais, e pedir que a elas seja dada continuidade, porque há pessoas ainda morando em área de risco e que precisam de obras no local. Obrigada.

O SR. PRESIDENTE (ROBERTO TRÍPOLI) — Esta é a primeira audiência pública de que participo em que as pessoas só agradecem, não pedem...

A Sra. Amanda Oliveira — É que, na verdade, nunca foi feito nada. Agora que as obras começaram, melhorou bastante o bairro. Essa é a razão de eu estar aqui para agradecer. (Palmas)

O SR. PRESIDENTE (ROBERTO TRÍPOLI) — A senhora tem razão. É que tem tanta coisa para ser feita em São Paulo. Mas a senhora é bem-vinda. Obrigado. (NOTAS TAQUIGRÁFICAS, AUDIÊNCIA PÚBLICA DE HABITAÇÃO, FUNDOS E NEGÓCIOS JURÍDICOS, 19/11/2010).

Sobre a participação da sociedade civil nas audiências públicas, a ex-vereadora Soninha Francine critica a manipulação de alguns cidadãos por vereadores e pela expectativa gerada pela realização de emendas. A ex-vereadora aponta que muitos indivíduos são levados à Câmara por vereadores que pagam transporte e lanche.

Se a emenda não for realizada, foi o prefeito que não fez, então as pessoas são muito manipuladas nestes mecanismos de participação, OP, na audiência pública, entendeu? Manipuladas quando, por exemplo, é o dia de discutir o orçamento do Meio Ambiente que não tem nada a ver com a coleta de lixo, mas aí o vereador enche o plenário de catador. Enche lá de catador, levanta a mão e o catador fala com toda razão: não tô vendo nada aí de reciclagem. Não, esse licenciamento é de serviços, mas as pessoas vão lá com esperança de serem ouvidas, de serem contempladas, o vereador se coloca, é a pior coisa, porque é o arremedo de processo democrático. Porque as pessoas, quem está assistindo de fora, vê a população mobilizada legitimamente organizada pra fazer uma reivindicação totalmente legítima, mas na verdade um vereador pagou um ônibus. Pagam, pagam lanche, lotam o plenário com aquelas pessoas, as pessoas fazem as suas reivindicações, não serão contempladas naquele espaço, naquele ambiente, vão sair de lá reclamando com a imprensa, com quem estiver lá para ouvir que é uma palhaçada, que elas não foram ouvidas, mas que o vereador heroico vai ajudá-las e vai colocar lá uma emenda que diz que com cem mil reais vai construir uma central de triagem embaixo da ponte, entendeu? Então é triste de ver, porque engana. É como uma igreja fajuta, entendeu? Dói porque as pessoas estão sendo tapeadas na fé verdadeira delas, na expectativa verdadeira delas. Então vão lá, ano após ano com o mesmo vereador camarada, fazer as mesmas reivindicações de sempre, e assim, às vezes, o próprio vereador é ignorante. (FRANCINE, S. Entrevista realizada em 14/09/2011).

O tempo concedido a cada pessoa é, geralmente, de três minutos, e o vereador que preside a reunião tende a levar isso em conta, porém com certa restrição, pois quando quer termina uma fala com argumento de autoridade, mas há alguns indivíduos que excedem os três minutos e não sofrem controle de tempo. Em alguns 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 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 (SÃO PAULO, 1991, grifo nosso).

Nas falas abaixo se percebe como o controle de tempo é utilizado. É natural que o tempo seja controlado, a fim de permitir a fala de outros 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. Naturalmente, se a audiência é sobre saúde, não faz sentido que a sociedade se manifeste sobre a pasta de educação, mas o que se observa é um controle muito maior e muitas vezes autoritário.

O SR. ALMIR GUIMARÃES (VEREADOR) – Srs. Vereadores, como havíamos determinado, vamos passar a palavra agora para o Sr. Carlos Roberto Vaz, Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. V. Exa. tem 5 minutos para formular suas questões ao Sr. Secretário (*sic*) ou a quem entender. Tem V. Sa. a palavra.

O CARLOS ROBERTO VAZ – Bom dia Sr. Secretário e Srs. Vereadores, é difícil tratar aqui em 5 minutos de um conselho, que (*sic*), como diz a lei, diretrizes da política (*sic*) de atendimento à criança e ao adolescente como deve ser feita neste país. Lei federal. Criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os órgãos. Quer dizer, controladores das ações em todos os níveis. É que nós, nesses dois anos em que estamos no Conselho, temos feito uma análise crítica do atendimento da criança e do adolescente em São Paulo e temos percebido lacunas e descabros que têm acontecido com o atendimento. Então, quero ficar só nessas duas para podermos justificar o por que (*sic*) desse apelo que vamos fazer ao final ao Sr. Secretário, Srs. Vereadores e Comissão de Finanças e Orçamento (NOTA TAQUIGRÁFICA, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 13/12/95).

O SR. ADRIANO DIOGO (PT) – Obrigado. Tem outras pessoas que queriam falar, mas temos de entregar a sala à (*sic*) 13h. Passo a palavra para a Vereadora Ana Martins e depois o Félix conclui. Agradecemos a presença de todo pessoal da Saúde e da Educação. Essa é a nossa última audiência. (NOTA TAQUIGRÁFICA, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 09/11/2001).

O SR. ADRIANO DIOGO (PT) – A senhora vai ler esse texto todo?

A SRA. MIRTA MARIA FERNANDES – É rápido, muito rápido.

O SR. ADRIANO DIOGO (PT) – Por favor, faça a pergunta.

A SRA. MIRTA MARIA FERNANDES – Pois não. É que nós queremos falar um pouco sobre a Saúde, é por isso.

O SR. ADRIANO DIOGO (PT) – O Secretário conhece a situação financeira da Saúde de sobejo.

A SRA. MIRTA MARIA FERNANDES – Está bom, então vou cortar uma parte. Com relação à Saúde o povo cobra a falta de medicamentos de custos mais elevados; a referência contra a referência, tanto especialidades quanto exames específicos; mas principalmente cobra a presença do clínico geral, espécie em extinção, tanto nos hospitais municipais quanto nos postos de saúde. Ser conselheiro ou delegado da Saúde para as autoridades parecer ser fácil, mas é um trabalho voluntário, solidário, que exige muito da gente. É uma carreira que abraçamos com muito amor, só o amor justifica tanta dedicação, além da necessidade..."

O SR. ADRIANO DIOGO (PT) – Minha senhora, eu não quero ser indelicado, mas se atenha pelo menos a (*sic*) parte financeira, por favor.

A SRA. MIRTA MARIA FERNANDES – Está bem. Eu só quero dizer, olha, nós estamos decepcionados quando após muita discussão, vou fazer a pergunta, mas é rapidinho, é curto, estou cortando bastante, já que o senhor está pedindo. "Estamos bastante decepcionado quando após muita discussão e luta aprovamos um orçamento que não foi cumprido por falta de verba, como em 2002. Mesmo assim, levantamos a cabeça e fomos à luta novamente, fazendo o mesmo para o ano seguinte, porém mais tristes e incomodados porque as decisões do Orçamento Participativo só caminharam após

imposição e exaustivas discussões, tendo ainda alegações de que não irá ser cumprido por falta das mesmas verbas". Bom, as perguntas... Distrito de Saúde?

A SRA. MIRTA MARIA FERNANDES – Não, eu sou usuária, sou conselheira como usuária e estava fazendo esse texto para todo mundo entender...

O SR. ADRIANO DIOGO (PT) – Estou querendo entender, se isso é consenso do distrito.

A SRA. MIRTA MARIA FERNANDES – O senhor não me deixou lê-lo, é da parte do usuário.

O SR. ADRIANO DIOGO (PT) – Está bom, obrigado.

A SRA. MIRTA MARIA FERNANDES – Então, como o senhor não deixou ler ele todo...

O SR. ADRIANO DIOGO (PT) – Minha senhora, aqui há cem pessoas para falar!

A SRA. MIRTA MARIA FERNANDES – Mas o nosso colega falou mais tempo do que eu lendo isso daqui, mas tudo bem, vamos às perguntas. Queremos saber, diante de tudo que eu ia postular aqui, pedimos encarecidamente que seja destinado 18% do Orçamento da cidade de São Paulo para a área da Saúde, tão carente de recursos para a implementação dos seus projetos. Queremos saber também quanto era o Orçamento previsto para 2002, desse total, quanto foi reduzido por motivo de corte de verba; quanto está previsto para 2003? E no tocante à dívida pública há impedimento jurídico – é uma pergunta – para transformá-la em investimento na Saúde? Em havendo esse impedimento, por que não fazê-lo? Seriam as justificativas para se chegar nas perguntas, mas só que o senhor não deixou colocar, agradeço.

O SR. ADRIANO DIOGO (PT) – Não deixei, não. A senhora pode me dar o texto, eu vou dar para o Secretário, na íntegra, para ele poder responder para a senhora. Aqui não tem problema de deixar, o problema é todo mundo poder falar.

A SRA. MIRTA MARIA FERNANDES – Agradeço, obrigado (*sic*). (NOTA TAQUIGRÁFICA, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 29/10/2002).

Esse controle de tempo nos últimos anos, por orientação do vereador-relator desde 2007, Milton Leite, vem acompanhado de uma forte orientação para que a sociedade civil entregue a sua demanda por escrito para que a relatoria possa analisá-la e incluir nas emendas. Apesar de a folha de demanda já existir há um bom tempo – em 1999, por exemplo, havia um questionário para que os cidadãos elencassem os problemas da região e do bairro –, 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. Isso reforça o estabelecimento do clientelismo orçamentário, que é explicado mais adiante.

O SR. PRESIDENTE (Milton Leite) — Peço insistentemente para que não passem de três minutos, caso contrário não vamos conseguir encerrar, as pessoas vão embora e não vão ficar sabendo das demandas. O importante é a integração. Falem genericamente e deixem a demanda por escrito, para que possamos estudá-la. Tem a palavra a Sra. Madalena. (NOTA TAQUIGRÁFICA, AUDIÊNCIA PÚBLICA REGIONAL SUL, 07/11/2009).

O SR. PRESIDENTE (Milton Leite) – Um parênteses (*sic*). Peço que toda manifestação, independentemente do discurso, seja feita, por escrito à Comissão. Temos papel à disposição. Formulem os pleitos tecnicamente. Podem dizer: “Olha, preciso de recurso para aquilo e aquilo”. Nós vamos avaliar as possibilidades dentro do orçamento. Senão, vamos ouvir 50 discursos, tomamos 50 “pitos” e não sabemos, efetivamente, o pleito da população em cima de cada ponto. Não adianta ficar falando e não especificar, por exemplo, “quero recurso para M’Boi Mirim, Tiradentes, Inajar de Souza”. Estamos falando mais da questão de custo, em que pretendem operar a proposta orçamentária. Assim, após a audiência, iremos examinar os pleitos. Estou cansado de vir à audiência pública – não

me recuso a vir –, e poucas são as propostas por escrito, especificando a manifestação do desejo da população. Pode mandar por e-mail, entregar aqui por escrito, pode vir se manifestar, se não nesta audiência, em outras. É fundamental manifestar o desejo por escrito. Podem falar os pensamentos no microfone, pois esta é uma tribuna democrática, mas é importante dizer as alterações que pretende propor. Por exemplo, dizem “estou criticando a ciclovia”, mas não dizem qual ciclovia que querem e a extensão em quilômetros que pleiteia. Com o registro por escrito, podemos averiguar se há ou não a demanda. É preciso mais clareza na manifestação. Devolvo a palavra ao Fábio (NOTA TAQUIGRÁFICA, AUDIÊNCIA PÚBLICA TEMÁTICA TRANSPORTES SUL, 07/11/2011).

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 se manifesta novamente, ou seja, não costuma haver 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 as perguntas da sociedade civil, muitas audiências terminam devido à limitação do horário.

6.4 Linha do tempo: uma análise das audiências públicas de 1990 a 2010

O objetivo desta seção é descrever e analisar os dados coletados levando em consideração aspectos sincrônicos e diacrônicos deste estudo de caso longitudinal. Trata-se de conceitos do campo da linguística, que são utilizados por Barley (1990) em sua análise de estudo de caso longitudinal, como observado no capítulo 2, de metodologia. Por sincronia entende-se um olhar pontual sobre um determinado fenômeno em um determinado momento, dentro da estrutura da qual faz parte, e por diacrônico entende-se um olhar evolutivo desse fenômeno, buscando-se analisar a dinâmica e as mudanças ocorridas ao longo do tempo.

Nesta seção são consideradas as variáveis que influenciam a participação da sociedade civil nas audiências públicas do orçamento. Além disso, é descrito como essas variáveis se comportam ao longo do tempo e em cada momento. O exame de vinte anos de audiências públicas nos permite segmentar a análise de acordo com os períodos de eleições, pois muda a configuração dos poderes executivo e legislativo. Assim, apesar de o material ter sido investigado ano a ano, para efeitos de análise os seguintes períodos são construídos de acordo com as diferentes legislaturas e governos: 1990 a 1992 (10ª legislatura na Câmara

Municipal e gestão Luiza Erundina), 1993 a 1996 (11ª legislatura na Câmara Municipal e gestão Paulo Maluf), 1997 a 2000 (12ª legislatura na Câmara Municipal e gestão Celso Pitta), 2001 a 2004 (13ª legislatura na Câmara Municipal e gestão Marta Suplicy), 2005 a 2010 (14ª e 15ª legislatura na Câmara Municipal e gestão José Serra/Gilberto Kassab). O quadro abaixo permite observar ano a ano a LOA sendo discutida e a configuração de prefeito (a), presidente da Câmara Municipal, presidente da CFO e membros da CFO.

Ano LOA	Prefeito (a)	Presidente Câmara Municipal de São Paulo	Presidente Comissão de Finanças e Orçamento	Relator LOA	Membros da Comissão de Finanças e Orçamento
1990 343/90	Luiza Erundina (PT)	Eduardo Suplicy (PT)	Arnaldo de Abreu Madeira (PSDB)	Albertino Nobre (PTB)	Arnaldo de Abreu Madeira (PSDB) Albertino A. Nobre (PTB) Antônio Carlos Caruso (PMDB) Antônio Sampaio (PDS) Devanir Ribeiro (PT) Francisco Whitaker Ferreira (PT) Jamil Achôa (PMDB) João Aparecido de Paula (PFL) Maria Cristina Tita Dias (PT)
1991 533/91	Luiza Erundina (PT)	Arnaldo de Abreu Madeira (PSDB)	Jamil Achôa (PMDB)	Paulo Seiti Kobayashi (PSDB)	Almir Guimarães de Oliveira (PMDB) Antônio Sampaio (PDS) Devanir Ribeiro (PT) Francisco Whitaker Ferreira (PT) Jamil Achôa (PMDB) João Aparecido de Paula (PFL) Paulo Seiti Kobayashi (PSDB)
1992 336/92	Luiza Erundina (PT)	Paulo Seiti Kobayashi (PSDB)	Jamil Achôa (PMDB)	Arnaldo de Abreu Madeira (PSDB)	Arnaldo de Abreu Madeira (PSDB) Bruno Feder Neto (PL) Devanir Ribeiro (PT) Fermino Fecho Filho (PT) Francisco Whitaker Ferreira (PT) Jamil Achôa (PMDB) Alfredo Martins (PFL)
1993 721/93	Paulo Maluf (PDS)	Antônio Sampaio (PDS)	Miguel Colasuonno (PDS)	José Índio Ferreira do Nascimento (PMDB)	Almir Guimarães de Oliveira (PTB) Antônio Carlos Caruso (PMDB) Arnaldo de Abreu Madeira (PSDB) Gilberto Kassab (PL) Hanna Garib (PDS) José (Índio) Ferreira do Nascimento (PMDB) José Guilherme Gianetti (PMDB) Miguel Colasuonno (PDS) Odilon Guedes (PT)
1994 453/94	Paulo Maluf (PDS)	Miguel Colasuonno (PDS)	Almir Guimarães (PTB)	Gilberto Kassab (PL)	Almir Guimarães de Oliveira (PTB) Arnaldo de Abreu Madeira (PSDB) Gilberto Kassab (PL)

Ano LOA	Prefeito (a)	Presidente Câmara Municipal de São Paulo	Presidente Comissão de Finanças e Orçamento	Relator LOA	Membros da Comissão de Finanças e Orçamento
					Hanna Garib (PDS) José (Índio) Ferreira do Nascimento (PMDB) José Guilherme Gianetti (PMDB) Odilon Guedes (PT) Zênas José Pires (PMDB)
1995 972/95	Paulo Maluf (PDS)	Miguel Colasuonno (PDS)	Almir Guimarães (PTB)	José Índio Ferreira do Nascimento (PMDB)	Hanna Garib (PDS) José (Índio) Ferreira do Nascimento – (PMDB) Mohamad Said Mourad (PL) Nelson Guimarães Proença (PSDB) Odilon Guedes (PT) Vicente Viscome (PDS) Zênas José Pires (PMDB)
1996 775/96	Paulo Maluf (PDS)	João Brasil Vita (PTB)	Almir Guimarães (PTB)	José Índio Ferreira do Nascimento (PMDB)	Almir Guimarães de Oliveira (PTB) Edson Emanuel Simões (PMDB) Hanna Garib (PDS) José (Índio) Ferreira do Nascimento (PMDB) Mohamad Said Mourad (PL) Nelson Guimarães Proença (PSDB) Odilon Guedes (PT) Vicente Viscome (PDS) Zênas José Pires (PMDB)
1997 933/97	Celso Pitta (PPB)	Nello Rodolpho Giongo Filho (PPB)	Dito Salim (PPB)	Hanna Garib (PPB)	Dito Salim (PPB) Lídia Correa (PMDB) Dalton Silvano (PSDB) Hanna Garib (PPB) Henrique Sampaio Pacheco (PT) José Eduardo Martins Cardozo (PT) José (Índio) Ferreira do Nascimento (PPB) Natalício Bezerra Silva (PTB) Vicente Viscome (PPB)
1998 646/98	Celso Pitta (PPB)	Nello Rodolpho Giongo Filho (PPB)	Dito Salim (PPB)	Vicente Viscome (PPB)	Alberto (Turco Loco) Hiar (PSDB) Dalton Silvano (PSDB) Dito Salim (PPB) Hanna Garib (PPB) José Eduardo Martins Cardozo (PT) Lídia Correa (PMDB) Natalício Bezerra Silva (PTB) Paulo Roberto Faria Lima (PPB) Vicente Viscome (PPB)
1999 491/99	Celso Pitta	Armando Mellão Neto	José Mentor (PT)	Mohamad Said	José Mentor (PT) Celso Cardoso (PPB)

Ano LOA	Prefeito (a)	Presidente Câmara Municipal de São Paulo	Presidente Comissão de Finanças e Orçamento	Relator LOA	Membros da Comissão de Finanças e Orçamento
	(PPB)	(PPB)		Mourad (PL)	Dito Salim Ide (PPB) Dalton Silvano (PSDB) José Eduardo Martins Cardoso (PT) Lídia Correa (PMDB) Miguel Colasuonno (PPB) Mohamad Said Mourad (PL) Paulo Roberto Faria Lima (PPB)
2000 974/00	Celso Pitta (PPB)	Armando Mellão Neto (PPB)	Paulo Roberto Faria Lima (PPB)	Miguel Colasuonno (PMDB) / Myryam Athiê (PMDB)	Antônio Salim Curiati (PPB) Dalton Silvano (PSDB) Ítalo Cardoso (PT) Jorge Taba (PDT) Luiz Pachcoal (PTB) José Mentor (PT) Miguel Colasuonno (PMDB) / Myryam Athiê (PMDB) Paulo Roberto Faria Lima (PPB)
2001 545/01	Marta Suplicy (PT)	José Eduardo Martins Cardozo (PT)	Eliseu Gabriel (PDT)	Adriano Diogo (PT)	Adriano Diogo (PT) Augusto Campos (PT) Atílio Francisco (PT) Eliseu Gabriel (PDT) Ítalo Cardoso (PT) José Viviani Ferraz (PL) Milton Leite (PMDB) Ricardo Montoro (PSDB) Wadih Mutran (PPB)
2002 565/02	Marta Suplicy (PT)	José Eduardo Martins Cardozo (PT)	Adriano Diogo (PT)	Eliseu Gabriel (PDT)	Adriano Diogo (PT) Eliseu Gabriel (PDT) Augusto Campos (PT) Gilson Barreto (PSDB) José Viviani Ferraz (PL) Milton Leite (PMDB) Paulo Frange (PTB) Wadih Mutran (PPB)
2003 629/03	Marta Suplicy (PT)	Arselino Tatto (PT)	Milton Leite (PMDB)	João Antônio (PT)	Antônio Salim Curiati (PPB) Antônio Carlos Rodrigues (PL) Claudio Gomes Fonseca (PCdoB) Eliseu Gabriel (PDT) Gilson Barreto (PDSB) João Antônio (PT) José Laurindo de Oliveira (PT) Milton Leite (PMDB) Odilon Guedes (PT) Paulo Frange (PTB)
2004 446/04	Marta Suplicy (PT)	Arselino Tatto (PT)	Milton Leite (PMDB)	Antônio Carlos Rodrigues (PL)	Antônio Carlos Rodrigues (PL) Claudio Fonseca (PCdoB) Gilson Barreto (PSDB) José Américo (PT) Milton Leite (PMDB) Odilon Guedes (PT)

Ano LOA	Prefeito (a)	Presidente Câmara Municipal de São Paulo	Presidente Comissão de Finanças e Orçamento	Relator LOA	Membros da Comissão de Finanças e Orçamento
					Paulo Frange (PTB) Wadih Mutran (PPB) William Woo (PSDB)
2005 632/05	José Serra (PSDB)	Roberto Trípoli (PV)	Paulo Frange (PTB)	José Police Neto (PSDB)	Antônio Carlos Rodrigues (PL) Francisco Chagas (PT) José Police Neto (PSDB) Lenice Lemos (PV) Milton Leite (PMDB) Paulo Fiorilo (PT) Paulo Frange (PTB) Wadih Mutran (PP)
2006 551/06	Gilberto Kassab (PFL)	Roberto Trípoli (PV)	Antônio Carlos Rodrigues (PL)	Paulo Frange (PTB)	Antônio Carlos Rodrigues (PL) Francisco Chagas (PT) Gilberto Natalini (PSDB) Juscelino Gadelha (PSDB) Marta Costa (PTB) Milton Leite (PMDB) Atila Russomano (PP) Paulo Frange (PTB) Paulo Fiorilo (PT)
2007 662/07	Gilberto Kassab (DEM)	Antônio C. Rodrigues (PR)	Wadih Mutran (PP)	Milton Leite (PMDB)	Aurélio Miguel (PL) Francisco Chagas (PT) Gilberto Natalini (PSDB) José Police Neto (PSDB) Milton Leite (PMDB) Atila Russomano (PP) Paulo Frange (PTB) Paulo Fiorilo (PT) Wadih Mutran (PP)
2008 605/08	Gilberto Kassab (DEM)	Antônio C. Rodrigues (PR)	Wadih Mutran (PP)	Milton Leite (PMDB)	Adolfo Quintas (PSDB) Aurélio Miguel (PL) Francisco Chagas (PT) José Police Neto (PSDB) Milton Leite (DEM) Paulo Frange (PTB) Paulo Fiorilo (PT) Roberto Trípoli (PV) Wadih Mutran (PP)
2009 636/09	Gilberto Kassab (DEM)	Antônio C. Rodrigues (PR)	Wadih Mutran (PP)	Milton Leite (DEM)	Antônio Donato (PT) Adilson Amadeu (PTB) Arselino Tatto (PT) Aurélio Miguel (PR) Florian Pesaro (PSDB) Gilson Barreto (PSDB) Milton Leite (DEM) Roberto Trípoli (PV) Wadih Mutran (PP)
2010 444/10	Gilberto Kassab	Antônio C. Rodrigues	Roberto Trípoli	Milton Leite	Adilson Amadeu (PTB) Antônio Donato (PT)

Ano LOA	Prefeito (a)	Presidente Câmara Municipal de São Paulo	Presidente Comissão de Finanças e Orçamento	Relator LOA	Membros da Comissão de Finanças e Orçamento
	(DEM)	(PR)	(PV)	(DEM)	Arselino Tatto (PT) Aurélio Miguel (PR) Atílio Francisco (PRB) Souza Santos (PSDB) Gilson Barreto (PSDB) Milton Leite (DEM) Roberto Trípoli (PV)

* Os dados dos membros da Comissão de Finanças e Orçamento foram obtidos com base na lista de membros das Comissões disponível na biblioteca da Câmara Municipal e com base na lista disponível nas notas taquigráficas de cada ano. Ocorrem mudanças nos membros das Comissões, por isso, no caso de conflito entre as duas listas, optou-se por colocar a lista mais atualizada no momento da discussão do orçamento, que é a disponível junto às notas taquigráficas. Em relação ao partido dos vereadores, a lista da biblioteca considera o partido pelo qual os vereadores foram eleitos.

Quadro 14 – Atores dos Subsistemas Poder Executivo e Poder Legislativo

Fonte: Elaboração própria

6.4.1 Período de 1990 a 1992 – Aprendizagem e assimilação do processo participativo

As audiências públicas do orçamento realizadas pela Câmara Municipal são instituídas pela Lei Orgânica do Município, promulgada em 04/04/90. Trata-se do período de gestão de Luiza Erundina, primeira prefeita de São Paulo pertencente ao Partido dos Trabalhadores (PT). Nos anos de 1990 e 1991, não foram encontrados registros no arquivo da Câmara Municipal referente às notas taquigráficas de audiências públicas sobre a discussão da lei orçamentária, sendo assim, não é possível afirmar como as audiências foram realizadas. Em 26/10/90, uma notícia do *Jornal da Tarde*, “Quanto vai pesar o cofre da cidade – Começa hoje uma série de audiências públicas para debater o orçamento municipal para 91”, assinada por Regina Helena Teixeira, faz referência à audiência pública que seria realizada para debater o orçamento municipal e a reforma tributária, e a outra audiência sobre o projeto de cobrança da contribuição de melhoria dos imóveis valorizados por obras públicas municipais. Em 27/10/90, notícia da *Folha de S. Paulo*, “Debate sobre orçamento defende criação de fundo de transportes”, afirma que a primeira audiência pública promovida pela Câmara para discutir o orçamento teve 100 participantes, mas não especifica quantos eram vereadores, quantos eram membros do executivo, quantos representantes da sociedade civil, nem faz menção a manifestações específicas da sociedade civil. As notícias em geral falam sobre a realização de

audiências públicas pelo poder executivo²⁶, com pouco registro das audiências do legislativo²⁷.

É em 1992 que se observa o início das audiências públicas com registro de notas taquigráficas. O presidente da CMSP é Paulo Seiti Kobayashi (PSDB), o da Comissão de Finanças e Orçamento é Jamil Achoa (PMDB), e o relator da LOA, Arnaldo de Abreu Madeira (PSDB).

No arquivo da Câmara Municipal foi possível encontrar registros de duas audiências públicas gerais e de nove reuniões técnicas, conforme o apêndice A. A dinâmica é de exposição do secretário do poder executivo e perguntas por parte dos vereadores, principalmente de Arnaldo de Abreu Madeira, que conduz a maior parte das reuniões. Nas reuniões técnicas não se menciona a presença da sociedade civil, ou seja, não é possível saber se há representantes da sociedade, e também não são comuns convites por parte dos vereadores para que a sociedade civil se manifeste, apesar desta se manifestar em uma reunião técnica. O fechamento à participação acaba sendo uma característica das reuniões técnicas que se altera com o passar dos anos, permitindo-se gradualmente a participação.

A sociedade civil se manifesta em apenas dois momentos: na reunião técnica com a Secretaria de Vias Públicas, Secretaria de Cultura e Emurb, três pessoas pediram para fazer uso da palavra, e, na audiência pública geral, mais três pessoas fizeram o mesmo. Foi possível verificar que nesta última havia mais membros da sociedade civil presentes. Interessante observar que, das três pessoas que falaram na audiência pública geral, duas não fizeram uso de microfone. Manifestaram-se de maneira mais informal, prejudicando a taquigrafia e mostrando também como a participação ainda era algo novo, não sujeito às rituais de participação, como se de certa forma ainda não fizesse parte do sistema. Com o tempo, a fala da sociedade civil foi se institucionalizando com um momento para inscrição, ordem clara para uso da palavra, uso de microfone e registro em taquigrafia. Os indivíduos que se manifestam são representantes de: associação ou movimento de bairro (1), Conseg (1), município (1), organização Voto Consciente (1), não identificado e outros (2).

²⁶ PREFEITURA debate orçamento. *Diário Popular*, São Paulo, 11 set. 1990;
PREFEITURA começa a discutir orçamento de 91. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 11 set. 1990;
PREFEITURA faz o primeiro debate sobre orçamento. *Folha da Tarde*, São Paulo, 12 set. 1990;
A Prefeitura abre o debate. Mas nem tanto. *Shopping News*, São Paulo, 16 set. 1990;
ERUNDINA, Luiza. Justiça Social em São Paulo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 out. 1990;
POPULAÇÃO discute orçamento. *Diário Popular*, São Paulo, 22 set 1991;

²⁷ TEIXEIRA, Regina H. Quanto vai pesar o cofre da cidade – Começa hoje uma série de audiências públicas para debater o orçamento municipal para 91. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 26out. 1990;
DEBATE sobre orçamento defende criação de fundo de transportes. *Folha de São Paulo*, 27out. 1990;
LÍDERES na Câmara negociam proposta. *Folha da Tarde*, 24 out. 1991.

Observa-se que os secretários municipais comparecem em sua maioria à CMSP; das 15 secretarias, 12 foram representadas pelos respectivos secretários. As reuniões são um espaço de discussão entre os vereadores e secretários da gestão da prefeita Luiza Erundina, que não tinha o apoio da Câmara Municipal. A presidência da Câmara Municipal e da Comissão de Finanças e Orçamento pertencia a vereadores que não eram da base de apoio da prefeita. Não há indícios de estímulo à participação por parte da presidência da Comissão de Finanças e do relator do orçamento na discussão do orçamento.

Há diversas páginas ilegíveis, pois as notas taquigráficas, transcritas com uso de máquina de escrever e papel carbono, acabavam tendo pior qualidade e, com o tempo, também perderam leitura. Assim, não se pode excluir a possibilidade de ter havido participação da sociedade e essa estar taquigrafada nas páginas ilegíveis. A qualidade do registro das notas taquigráficas é um problema que deve ser levado em consideração quando se discute a documentação por parte da Câmara Municipal referente ao início da década de 1990.

Conforme os artigos sobre orçamento na hemeroteca da Câmara Municipal, em 1992 o processo de emendas já era bastante complexo. De acordo com artigo da *Folha de S. Paulo* de 25/12/1992, intitulado “Emendas da Câmara quase anulam orçamento – Projeto tem 1.121 emendas e bancada malufista deve ter dificuldade para aprovar suas propostas”, as emendas feitas pelos vereadores naquele ano totalizavam gastos de Cr\$ 9,9 trilhões, quando o orçamento era de Cr\$ 13 trilhões. A maioria das emendas era para asfaltar ruas, instalar iluminação em vias públicas, construir creches e escolas. A matéria do jornal também chama a atenção para alguns disparates, como as emendas do vereador Mario Noda (PTB), que solicitava a pavimentação de 497 ruas, mais do que o prometido em campanha pelo prefeito eleito, ou as emendas de Arselino Tatto (PT) para asfaltar 420 ruas, todas na Zona Sul de São Paulo.

6.4.2 Período de 1993 a 1996 – Assimilação do processo participativo

A configuração da presidência da Câmara Municipal, da Comissão de Finanças e da relatoria da Lei do Orçamento no período de 1993 a 1996, referente à gestão de Paulo Maluf no poder executivo, está explicitada no quadro 14. Observa-se uma configuração

governista e uma constância da presidência da Comissão de Finanças e da relatoria do orçamento, que imprimem características próprias ao processo de discussão orçamentária no que se refere à participação da sociedade civil.

Em 1993, o presidente da Câmara foi Antônio Sampaio (PDS); o Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento, Miguel Colasuonno (PDS); e o relator, José Índio Ferreira do Nascimento (PMDB). Trata-se do primeiro ano da gestão de Paulo Maluf, quando o prefeito possuía apoio da maioria da CMSP. Há registro de notas taquigráficas de apenas duas audiências públicas gerais, conduzidas pelo presidente da Comissão, Miguel Colasuonno, mas pelas falas há indícios de que houve reuniões técnicas que não foram apensadas ao processo do orçamento. A sociedade civil é convidada a se manifestar em ambas as audiências públicas, e a dinâmica é a de explicação por parte do executivo, abertura para perguntas dos vereadores, seguida de resposta do executivo, e, por último, abertura à fala da sociedade civil e respostas a seus questionamentos e observações. Denomina-se a partir de agora esta dinâmica de EPR (Expõe, Pergunta, Responde). Apesar de a pauta das audiências incluir o Plano Plurianual (PPA) para o triênio 1994-1996, PL 722/93, a discussão se concentra totalmente na lei orçamentária anual.

Nas audiências de 1993, referentes ao orçamento de 1994, estão presentes o Secretário de Finanças e o de Planejamento, respectivamente, Marcos Cintra e Celso Pitta. Marcos Cintra é tratado como vereador e sua atuação é muito confusa, pois não fica claro se é um representante do executivo ou do legislativo. A audiência pública é evidentemente um espaço não apenas para ouvir o executivo e a sociedade civil, mas também para os vereadores falarem, fazerem discursos políticos e enfatizarem o papel de representação que exercem em relação aos interesses dos cidadãos, como parte de um teatro.

A atuação do vereador Odilon Guedes (PT) chama a atenção devido ao seu conhecimento sobre o tema do orçamento e se destaca por suas perguntas técnicas e específicas. Um tema que domina grande parte das audiências públicas é a discussão da Operação Avenida Faria Lima, sendo possível observar movimentos organizados contra a iniciativa. Na primeira audiência, nenhum membro da sociedade civil se manifesta; já na segunda, cinco fazem uso da palavra, sendo quatro para criticar a Operação Faria Lima. A sociedade reclama sobre a dificuldade de discutir um orçamento tão importante às vésperas da sua votação, já que a segunda audiência geral foi feita em 27 de dezembro. Trata-se obviamente de uma audiência pública para “cumprir tabela”, como se observa na fala de muitos entrevistados sobre o papel das audiências públicas, já que há pouco tempo para a discussão e mudança do orçamento.

Observa-se que o processo de orçamento e sua relação com as emendas está presente desde o início do período analisado por esta pesquisa, sendo inclusive utilizado de forma irracional, com valores em emendas muito superiores ao orçamento total. Na fala abaixo, o presidente da comissão, Miguel Colasuonno, enfatiza que o valor das emendas é muito superior ao que pode ser realizado, mostrando como o processo de emendas já é um importante mecanismo de negociação entre executivo e legislativo.

O Sr. Presidente (Miguel Colasuonno) – Vamos dar início a (sic) 17ª Audiência Pública (sic) da Comissão de Finanças e Orçamento referente aos PLs 721/93 – Proposta orçamentária para 94 e 722/93 – Plano Plurianual para o triênio de 94 a 96. A palavra está livre. Primeiramente gostaria de fazer um comentário, dizendo o seguinte: que a Comissão de Finanças fez um trabalho, um esforço de coleta de classificação das emendas referente ao período de 1994. As emendas foram classificadas por setor, e por área e por autor. Nós temos emendas, praticamente em todas as áreas, como: saúde, obras viárias, pavimentação, canalização, administração regional, merenda, creches, meio ambiente, administração, habitação, abastecimento, transportes, a própria Câmara Municipal, iluminação praças e parques, esportes, cultura, assistência social, publicidade, turismo, EMEIS, totalizando um número realmente muito grande. As emendas propostas atingem a (sic) um valor de 33 bilhões de dólares. Temos que levar em consideração que o orçamento geral, o orçamento possível de ser distribuído ajustado, é da ordem de 13 bilhões e meio. Portanto nós temos uma totalização de emendas, 10 vezes superior à capacidade do orçamento. O que eu quero colocar é evidente que nós podemos discutir, as emendas estão todas classificadas se alguém tiver interessado em dar uma olhada, tudo bem. Mas o contexto como um todo, indica que nos temos que ter certo bom senso. E bom senso é ouvirmos os senhores, evidentemente, para incorporarmos alguns pontos, algumas ideias (NOTAS TAQUIGRÁFICAS, Audiência Pública PL 721/93, 27/12/93, p. 149).

Em relação aos artigos sobre orçamento disponíveis na hemeroteca da Câmara Municipal, há menção às audiências da Câmara Municipal²⁸, à discussão de emendas²⁹, à necessidade de retomar as audiências públicas do poder executivo³⁰ e à readequação orçamentária³¹.

²⁸ SECRETÁRIOS confirmam que orçamento é superestimado. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 22 out. 1993.

LUQUÊSI, Robson. Câmara garante transparência na análise do orçamento municipal. *Diário Popular*, São Paulo, 08 nov. 1993.

CÂMARA realiza primeira audiência. *Diário Popular*, São Paulo, 22 out. 1993.

²⁹ LUQUÊSI, Robson. Câmara garante transparência na análise do orçamento municipal. *Diário Popular*, São Paulo, 08 nov. 1993.

³⁰ PARTICIPAÇÃO popular é defendida. *Diário Popular*, São Paulo, 08 nov. 1993.

³¹ SECRETÁRIO defende readequação. *Diário Popular*, São Paulo, 09 jul. 1993.

CÂMARA tenta cassar liminar. *Diário Popular*, São Paulo, 09 jul. 1993.

PROJETO de Maluf inverte prioridades do orçamento. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 09 nov. 1993.

PETISTA denuncia verbas camufladas. *Diário Popular*, São Paulo, 08 nov. 1993.

OPOSIÇÃO contra orçamento maior. *Diário Popular*, São Paulo, 22 out. 1993.

No ano de 1994, Miguel Colasuonno passa a presidente da Câmara Municipal, Almir Guimarães é o presidente da Comissão de Finanças, e Gilberto Kassab (PL), o relator do orçamento. Trata-se do único ano, dentro do período de 1993 a 1997, em que a relatoria não foi feita pelo vereador José Índio Ferreira do Nascimento. Coincidentemente, nesse ano foram taquigrafadas as reuniões técnicas e as notas apensadas à pasta do PL 721/93. Nos anos de relatoria do vereador José Índio consta no arquivo geral da Câmara Municipal apenas as notas taquigráficas das audiências públicas gerais.

Nas notas taquigráficas apensadas ao PL 453/94 foram encontradas uma audiência pública e 17 reuniões técnicas, todas realizadas no Anexo G da Câmara Municipal (ver apêndice A). José Antônio de Freitas, assessor do Secretário de Finanças Celso Pitta, está presente nas 18 reuniões, sendo um importante interlocutor junto ao legislativo. Muitas das secretarias estão representadas por assessores e não por secretários. Do total de 14 secretarias presentes nas reuniões, apenas 7 estão diretamente representadas pelos respectivos secretários, e grande parte da interlocução entre os vereadores e o executivo é feita através da Secretaria de Finanças, principalmente pelo seu assessor, José Antônio de Freitas.

Foram registradas 15 falas da sociedade civil, divididas de forma diversificada, com maior participação de membros do movimento de moradia (4), seguida de munícipes (3), corpo de bombeiros (2), organizações da sociedade civil (2), associação de bairro (1), associação de entidades (1), conselho tutelar (1) e conselho gestor de hospital (1). Todas as manifestações são registradas nas reuniões técnicas, mostrando que houve abertura para a manifestação nesse espaço. Essa abertura também é perceptível na fala do presidente da Comissão de Finanças, Almir Guimarães, que convida os representantes da sociedade civil a falar. Contudo, observou-se que as reuniões técnicas do orçamento de discussão da Lei do Orçamento de 1994 foram espaços onde prevaleceu a discussão entre o executivo e o legislativo.

Percebe-se que começa a haver confusão em relação ao tipo de reunião sendo realizada. A fala dos vereadores ora se refere ao encontro como audiência pública, ora como reunião técnica, ora como audiência técnica. A incerteza quanto ao tipo de encontro se observa na página de rosto das notas taquigráficas, onde está escrito reunião técnica, nos cabeçalhos das notas taquigráficas, onde está escrito audiência pública, e na alternância entre reunião e audiência técnica na fala dos vereadores.

O Sr. Presidente (Almir Guimarães) – Vamos iniciar a <i>reunião técnica</i> (grifo nosso) da Comissão de Finanças e Orçamento. Convidamos para participar da Mesa os srs. Vereadores Arnaldo Madeira,

Odilon Guedes, Aldaíza Sposati, o Dr. Freitas representando a Secretaria de Finanças e Planejamento. Gostaria de dar ciência aos nobres colegas que a *(sic)* *audiência pública* (grifo nosso) do dia de hoje nós vamos tratar do problema relacionado com a Secretaria da Família e Bem Estar Social, do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, da Secretaria Municipal da Administração e do Instituto de Previdência Municipal – IPREM. Precisáramos saber quais os representantes dessas *(sic)* órgãos se encontram aqui (NOTAS TAQUIGRÁFICAS, Audiência Pública PL 453/94, 25/10/94, p. 2).

Em alguns casos, quando a fala da sociedade civil não é bem-vinda, afirma-se que se trata de uma reunião técnica e que, portanto, a fala da sociedade civil não é permitida, já que se trata de uma discussão técnica entre vereadores e técnicos do executivo. Por exemplo, em uma reunião técnica realizada sobre o tema Habitação e COHAB em 03/11/1994, houve tentativas de manifestação de pessoas da sociedade civil que queriam falar, mas José Índio Ferreira do Nascimento mostrou-se contrário, embora a participação fosse permitida em todas as reuniões que estavam ocorrendo.

O Sr. José Ferreira do Nascimento – [...] Uma outra coisa que eu gostaria de pedir ao Presidente é o seguinte: como se trata de uma reunião técnica e não de audiência pública *(sic)*, as interferências ficassem adstritas a quem tecnicamente está discutindo o assunto. Nas outras reuniões nós tivemos interferências de terceiros, eu acho que na audiência pública sim. (Aparte fora do microfone). Não, não estou dizendo para você, estou dizendo em geral, porque nós estamos numa reunião técnica, e na medida em que surgirem interferências, nós temos mais duas secretarias para analisar hoje, e nós temos também o plenário hoje, então fica difícil a gente querer discutir três secretarias, sendo uma do porte da de Habitação e sofrer interferências, então as interferências de terceiros devem se limitar às audiências públicas, é essa a colocação que eu queria fazer.

O Sr. Presidente – Nós queremos registrar também a presença do Vereador Manoel Sala, eu diria também à Vereadora Aldaíza Sposati que a presença de todos os Srs. Vereadores só nos dará uma grande contribuição no debate da peça orçamentária. Tem a palavra o nobre Vereador Odilon Guedes.

O Sr. Odilon Guedes – Eu só queria esclarecer ao nobre Vereador José Índio que nas outras audiências nós ficamos até uma ou duas horas da tarde porque eu acho que esse é o nosso papel, e foi aberta a pergunta nas outras audiências, nosso Presidente conduziu de forma exemplar os trabalhos para que as pessoas que não são vereadores fizessem perguntas, porque eu acho que é justo, acho que este poder tem de estar aberto às perguntas das pessoas e não há problema. Nenhum nisso. Estou lembrando nesse sentido.

O Sr. José Ferreira do Nascimento – Vereador o que estou dizendo é que existe o fórum adequado para a interferência da população, está certo? Aqui não se está *(sic)* tomando nenhuma medida antidemocrática. O que a gente quer é que na medida em que você está fazendo um trabalho técnico, se começar a surgir a interferência de terceiros então fica difícil inclusive até para o próprio Presidente de comandar a reunião. Então o que eu estou pedindo é justamente pare que nós nos abstenhamos ao *(sic)* pessoal técnico e naturalmente aos vereadores porque vão querer algumas informações e é lógico que necessitam, mas não estender a coisa para que não tenhamos de ficar aqui – o fato de ser obrigação nossa isso não tem nem dúvida *(sic)* porque eu reconheço que é obrigação nossa. Agora, ninguém está *(sic)* aqui também para ficar até as cinco horas da tarde por interferências que não cabem neste momento (NOTAS TAQUIGRÁFICAS, Audiência Pública PL 721/93, 03/11/94, p. 277-280).

Almir Guimarães (presidente da Comissão de Finanças e da reunião), no final dessa mesma audiência, permitiu a inscrição de três pessoas da sociedade para falar. Porém, esses não conseguiram se manifestar, pois devido ao controle de tempo os vereadores decidiram marcar uma nova reunião técnica, transferindo a fala da sociedade civil para esse novo encontro em 22/11/1994. Os vereadores aprovam passar as falas para o futuro, de certa forma prejudicando a sociedade. À nova reunião técnica, apenas um dos três inscritos retornou. Observa-se pela fala dos vereadores que a reunião estava cheia, algo comum nas audiências que envolvem a secretaria de habitação, sendo um dos destaques a discussão sobre remoção de famílias da Favela de Paraisópolis. O vereador Henrique Pacheco solicitou mudança para uma sala maior, mas Almir Guimarães relutou em fazer a mudança e em passar a palavra à sociedade civil, apesar de ter criado a nova reunião e afirmado que a possibilidade de participação seria garantida. Percebe-se receio em relação à participação e inconstância sobre como conduzi-la; ora há abertura, ora o sistema é fechado para ela, conforme o interesse dos vereadores.

O Sr. Almir Guimarães – [...] Gostaria de dizer que o Vereador Henrique Pacheco nos pede que mude a audiência de local. E eu queria dizer a S. Exa. que esta é uma *audiência técnica* (grifo nosso) da peça orçamentaria (*sic*), e que devemos discutir os detalhes. Não é uma *audiência pública* (grifo nosso) do orçamento. Este não é o momento adequado, inclusive estranhamos a presença de todos, mas como a audiência tem o caráter de que todos podem participar, mas esta é uma audiência para debatermos assuntos técnicos, e quando se faz a designação do local já é previamente combinado com a Presidência da Câmara Municipal de São Paulo, e tanto é verdade que até a semana passada nós nos reuníamos no Salão Tiradentes. E hoje já não se pode mais porque o espaço já está ocupado para outra... Queremos pedir aos senhores que compreendam. Achamos legítima a presença de todos vocês com a qual nos congratulamos e cumprimos, mas os próprios vereadores sabem que nesta audiência devemos debater tecnicamente os recursos aplicados ou destinados à peça orçamentária. (NOTAS TAQUIGRÁFICAS, Audiência Pública PL 721/93, 03/11/94, p. 277-280).

Podia-se supor que a sociedade civil que queria se manifestar não tivesse nada a agregar à discussão técnica, mas não era o caso. Por exemplo, o representante do Movimento de Mutirões mostrou grande conhecimento técnico sobre o assunto e solicitou a realização de uma rubrica no orçamento para garantir segurança da verba, mostrando também domínio sobre o funcionamento do processo orçamentário. Percebe-se que a fala da sociedade civil é apressada pelos vereadores.

Almir Guimarães, em “comum acordo” com os vereadores do PT Henrique Pacheco e Odilon Guedes, pede que a sociedade civil organize sua fala através de dois

representantes, reforça que essa é a forma mais democrática de se proceder. Almir Guimarães solicita a liberação do som para toda a casa no intuito de esvaziar a sala, diz que as pessoas podem sair, pois continuarão ouvindo. Nitidamente há um desconforto em relação à população presente na sala, evidenciando um processo de aprendizagem, assimilação e de aceitação da participação da sociedade civil.

Em relação aos artigos sobre orçamento disponíveis na hemeroteca da Câmara Municipal, estes discutem a inadequação do orçamento às promessas de campanha³², fornecimento de dados falsos na elaboração do orçamento³³, audiências públicas da Câmara Municipal³⁴, aprovação do orçamento e relação Executivo e Legislativo³⁵.

Em 1995, as presidências da Câmara Municipal e da Comissão se mantêm, apenas mudando o relator do orçamento, que volta a ser José Índio Ferreira do Nascimento (PMDB), conforme 1993. Há registro de notas taquigráficas de três audiências públicas, sendo duas realizadas no Auditório Vereador Antônio Sampaio e a última no Salão Tiradentes. Celso Pitta, Secretário de Finanças, está presente em duas audiências públicas e seu assessor, José Antônio de Freitas, comparece aos três encontros. Vários assessores das secretarias também estão presentes.

A dinâmica de EPR, exposição do executivo seguida de perguntas do legislativo, se mantém. Há muito pouca participação da sociedade civil, apenas duas pessoas, uma do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e outra de sindicato. As audiências são conduzidas pelo presidente da Comissão de Finanças, Almir Guimarães, e o vereador Odilon Guedes assume o seu papel questionador sobre o orçamento. Há muitas perguntas por parte dos vereadores e grande controle de tempo, cinco minutos para cada vereador, o que gera discussão e disputa por tempo. Em muitos casos, além de apresentar seus questionamentos, vereadores querem fazer discursos políticos.

Apesar de haver indícios de a última audiência ter vários participantes, pois Almir Guimarães pede mais cadeiras para a população poder se sentar no Salão Tiradentes, há

³² LANCHETA, Fernando. Maluf corta US\$ 581 milhões da área social. Saúde, educação e habitação perderam verbas em 93; obras continuam prioritárias. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 09 jan. 1994. GUEDES, Odilon. Orçamento: ficção e realidade. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 06 dez. 1994. Caderno

³³ AUGUSTO, Claudio. Oposição acusa Maluf de falsificar dados. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 19 out. 1994.

³⁴ AUGUSTO, Claudio. Oposição acusa Maluf de falsificar dados. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 19 out. 1994.

CÂMARA discute proposta de orçamento para 1995. *Diário Popular*, São Paulo, 19 out. 1994.

³⁵ MALUF: uma vitória – IPTU e Orçamento devem ser aprovados. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 17 dez. 1994.

apenas uma fala da sociedade civil. Uma das falhas das notas taquigráficas é a de não poder mensurar e identificar a quantidade de membros da sociedade civil presentes, já que em muitas audiências há também um grande número de assessores de vereadores, que não são considerados nesta pesquisa membros da sociedade civil. Apesar de haver lista de presença em alguns casos, estas não são totalmente confiáveis, pois nem todos os presentes assinam a lista.

Na interlocução entre vereadores e executivo, chama a atenção o fato de todos os membros do executivo serem chamados de “Doutor”. Em relação aos artigos sobre orçamento disponíveis na hemeroteca da Câmara Municipal, no início do ano de 1995 eles discutem o descumprimento do orçamento aprovado devido à margem de remanejamento, tornando-o uma peça de ficção³⁶. Abordam também o debate em audiência pública³⁷ e o veto às emendas realizadas pela Câmara pelo prefeito Maluf³⁸.

Em 1996 há mudança na presidência da Câmara Municipal, que passa a ser de João Brasil Vita (PTB). Almir Guimarães (PTB) se mantém como o presidente da Comissão de Finanças e Orçamento, e José Índio Ferreira do Nascimento (PMDB), como o relator do orçamento. Só há registro de duas audiências públicas, as regimentais, e José Antônio de Freitas é o único presente do poder executivo. Pelas notas taquigráficas é possível ver que não houve reuniões técnicas/audiências temáticas, apesar da tentativa de alguns vereadores de realizá-las. Contudo, a maioria da Comissão de Finanças negociou a não realização de audiências temáticas.

Almir Guimarães afirma que as audiências públicas foram feitas por decisão da Comissão de Finanças, sem sequer fazer referência à obrigatoriedade de duas audiências anuais, de acordo com a Lei Orgânica do Município, levando para si próprio e para a Comissão o mérito pela realização da audiência. As audiências são conduzidas pelo presidente da Comissão de Finanças e Orçamento.

O Sr. Almir Guimarães – [...]. Esta presidência, como de praxe, da (*sic*) ciência aos senhores de que na última reunião ordinária ficou deliberado pela vontade da maioria dos seus membros que realizaríamos

³⁶ GUEDES, Odilon. Nova ficção do orçamento. *Diário Popular*, São Paulo, 13 jan. 1995.
FONSECA, Claudio G. Educação perde recursos. *Diário Popular*, São Paulo, 15 jan. 1995.
SOARES, Robson L. Vereador acusa Maluf de deixar obras no papel. *Diário Popular*, São Paulo, 17 out. 1995.

³⁷ SECRETÁRIO nega que haja obras paradas no papel. *Diário Popular*, São Paulo, 18 out. 1995.
VEREADORES questionam verba para o Bem-Estar. *Diário Popular*, São Paulo, 19 out. 1995.
ORÇAMENTO de 96 tem debate com sete vereadores. *Diário Popular*, São Paulo, 24 out. 1995.

³⁸ DE nada adianta. *Diário Popular*, São Paulo, 09 dez. 1995.

esta audiência pública (*sic*) hoje, e outra logo depois do resultado do pleito de 15 de novembro. Naquela oportunidade, também foi lido o ofício que recebemos da Ordem dos Advogados do Brasil, solicitando uma audiência pública e os membros da Comissão de Finanças, por sua maioria, entenderam por bem convidar os doutores membros da ordem para participar, bem como todas as entidades interessadas na discussão da peça orçamentária (*sic*) no dia de hoje. Assim sendo, registramos aqui o Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente; o Conselho de Orientação Técnica do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; o Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente da Penha; a presença do vereador eleito Dalton Silvano do Amaral, agora em 15 de novembro; o representante do gabinete da vereadora Ana Martins; e com muita alegria registramos como sempre se faz (*sic*) presente (*sic*) em todas as reuniões da comissão de finanças as senhoras representantes e membros do Voto Consciente. Destacamos aqui que ao longo desta legislatura o Voto Consciente esteve presente em todas as reuniões semanais da Comissão de Finanças (NOTAS TAQUIGRÁFICAS, Audiência Pública PL 775/96 e 776/96, 28/10/94, p. 29).

Já na segunda audiência obrigatória, ele faz referência à Lei Orgânica e afirma que com aquela audiência atendem aos requisitos da lei.

O Sr. Almir Guimarães – [...]. Esta Presidência gostaria de dar ciência aos presentes de que com esta segunda audiência pública (*sic*), nós atendemos o que determina a Lei Orgânica do Município, para que o Projeto de Lei que trata do orçamento da Cidade de São Paulo fique em condições de pauta. Após esta audiência o nobre Relator, Vereador José Índio, terá condições de emitir o seu parecer, o que irá a plenário para ser votado e, posteriormente, receberemos as emendas de acordo com o Regimento Interno e a Lei Orgânica do Município (NOTAS TAQUIGRÁFICAS, Audiência Pública PL 775/96 e 776/96, 02/12/94, p.116).

Na mesma audiência há manifestações, pois a maioria dos vereadores da Comissão foi contrária à realização de audiências temáticas como pode ser observado nas notas taquigráficas. Odilon Guedes teve um pedido de realização de audiências temáticas negado. Vale destacar também que foi um ano de eleição para prefeitura e Câmara Municipal, e que pode ter feito parte de uma negociação a não realização de reuniões temáticas. De certa forma, ao mencionar que está atendendo à Lei Orgânica, Almir Guimarães busca mostrar a legitimidade e concordância do processo em relação ao pilar regulativo diante de uma série de críticas pela suspensão das reuniões temáticas. Porém a falta de continuidade das reuniões técnicas mostra um retrocesso não apenas da oportunidade de participação e acompanhamento por parte da sociedade civil, mas, principalmente, em relação ao papel fiscalizador da Câmara.

Nas audiências gerais, a dinâmica se mantém a mesma, exposição do executivo, perguntas dos vereadores, resposta do executivo e perguntas da sociedade civil que é convidada a se manifestar. Apenas nove pessoas da sociedade civil falaram, sendo membros de: conselho tutelar (2), conselho CMDCA (2), Fórum em Defesa da Criança e do

Adolescente (2), Organização Voto Consciente (2) e Conselho do Fundo da Criança e do Adolescente (1). Observa-se que a maioria (sete) é ligada ao Movimento da Criança e do Adolescente, exercendo *advocacy* em bloco, que é quando diversas entidades atuam conjuntamente por uma causa. Isso é observado em vários anos desta análise em relação a outros movimentos como moradia e cultura, nos quais diversos grupos parecem agir conjuntamente. Vale a pena destacar que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que regulamenta os direitos das crianças e dos adolescentes, foi instituído em 1990. Assim, em 1995, percebem-se muitos questionamentos em relação à forma como as diretrizes fornecidas pela Constituição Federal estavam sendo encaminhadas ou não encaminhadas pelo ECA³⁹.

Já nesse período os vereadores criticam o orçamento por ser uma peça de ficção que nunca se realiza, observação que se torna uma constante durante todo o período analisado. Isso ocorre porque o legislativo autoriza o executivo a realizar um alto percentual de remanejamento do orçamento, de modo que o planejamento inicial apresentado à Câmara Municipal sofre muitas alterações ao longo do ano, à medida que a destinação de verbas se efetiva.

Em relação aos artigos sobre orçamento disponíveis na hemeroteca da Câmara Municipal no início do ano de 1996, estes abordam a apresentação do orçamento pelo executivo na Câmara Municipal e a votação⁴⁰, realização de audiências públicas,⁴¹ a ficção do orçamento devido à margem de remanejamento⁴², orçamento participativo⁴³, emendas⁴⁴, disputas entre executivo e legislativo resultante da afirmação de que o poder executivo interviria nas administrações regionais (controladas pelos vereadores) devido a escândalos de

³⁹ Vale a pena destacar que a Lei Orgânica do Município de São Paulo também obriga a realização de audiências públicas para projetos de lei que tratam de matéria ligada à Criança e ao Adolescente.

⁴⁰ ORÇAMENTO de Maluf fica para último dia. *Diário Popular*, São Paulo, 28 set. 1996.

SAÚDE será privilegiada. Previsão de verba para o setor chega a R\$1,2 bilhão. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 21 nov. 1996.

ORÇAMENTO terá primeira votação terça-feira. *Diário Popular*, São Paulo, 6 dez. 1996.

PARECER recebe apoio da maioria. *Diário Popular*, São Paulo, 07 dez. 1996.

⁴¹ ORÇAMENTO de Maluf fica para último dia. *Diário Popular*, São Paulo, 28 set. 1996.

DINHEIRO para 97. *Diário Popular*, São Paulo, 27 out. 1996.

ORÇAMENTO terá primeira votação terça-feira. *Diário Popular*, São Paulo, 06 dez. 1996.

⁴² PURA ficção. *Diário Popular*, São Paulo, 27 out. 1996.

⁴³ HADDAD, Paulo R. O Orçamento Participativo. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 28 out. 1996.

⁴⁴ ORÇAMENTO terá primeira votação terça-feira. *Diário Popular*, São Paulo, 6 dez. 1996.

PARECER recebe apoio da maioria. *Diário Popular*, São Paulo, 07 dez. 1996.

VEREADORES apresentam 500 emendas. Propostas serão analisadas pela Comissão de Finanças, que deve fazer a seleção até semana que vem. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 18 dez. 1996.

cobrança de propinas, ocorrendo a posterior retaliação pelos vereadores através do orçamento (redução da margem de remanejamento, corte de gastos do Fura-Fila)⁴⁵.

6.4.3 Período de 1997 a 2000 – A assimilação e o marco das audiências regionais

No período de 1997 a 2000, governa a cidade de São Paulo o prefeito Celso Pitta, que conta, durante os dois primeiros anos, com apoio da maioria da Câmara Municipal. No ano de 1997, o presidente da Câmara Municipal é Nello Rodolpho Giongo Filho (PPB), o presidente da Comissão é Dito Salim (PPB), e o relator do orçamento é Hanna Garib (PPB).

Há registro de notas taquigráficas de duas audiências públicas gerais e nove reuniões técnicas realizadas em 1997. O antigo assessor de Celso Pitta na Secretaria de Finanças, José Antônio de Freitas, é designado secretário municipal de Finanças, comparecendo em 8 dos 11 encontros. Assim como no ano anterior, percebe-se uma centralização muito forte na Secretaria de Finanças, por parte do poder executivo, durante discussão orçamentária. Em geral, poucos secretários vão às reuniões: apenas seis compareceram pessoalmente e dez foram representados. As audiências/reuniões são conduzidas pelo presidente da Comissão de Finanças Dito Salim, seguindo a dinâmica de EPR, abrindo à participação da sociedade civil e abrangendo diferentes temas, como pode ser visto no apêndice A.

Nas audiências, apenas 13 indivíduos da sociedade civil se manifestam, sendo representantes dos seguintes grupos: conselheiros CMDCA (2), corpo de bombeiros (2), ex-vereador Odilon Guedes, representando o Conselho Regional de Economia (2 – significa que ele se manifestou em duas audiências diferentes), sindicato (2), conselho tutelar (1), Fórum em Defesa da Criança e do Adolescente (1), outro tipo de conselho (1), município (1),

⁴⁵ RELATOR corta verba que criaria fura-fila. *Diário Popular*, São Paulo, 07 dez. 1996.

PPB parte para a briga com Pitta e acaba com a verba do “Fura-Fila”. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 07 dez. 1996.

PARECER do Relator do Orçamento cortou R\$ 300 milhões destinados ao “Fura Fila” em resposta às declarações de Pitta de que vai intervir nas regionais controladas pelos atuais vereadores do PPB. *Folha da Tarde*, São Paulo, 07 dez. 1996.

“REBELDES” cortam verba do fura-fila e do PAS. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 12 dez. 1996. GENTILE, Rogério. Câmara vai flexibilizar orçamento de Pitta. Vereadores rebelados recuam de retaliação e devem permitir que prefeito remaneje 10% das verbas de 97. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 18 dez. 1996.

movimento de saúde (1). A maior parte das manifestações (dez) ocorre nas nove reuniões técnicas. A atuação do movimento ligado à criança e ao adolescente se mantém.

As reuniões são curtas, sem muitas perguntas por parte dos vereadores, e isso é evidenciado pelo menor número de páginas de notas taquigráficas. Há uma ausência de muitos secretários e pouco espaço para a sociedade civil se manifestar. Na reunião técnica de 05/11/1997 com a Secretaria Municipal de Planejamento, algumas perguntas da sociedade civil não são respondidas, pois o Vereador Dito Salim quer passar rapidamente para a próxima audiência, transferindo para a Vereadora Aldaíza Sposati a responsabilidade de fazer o encaminhamento das perguntas.

Começa a ficar claro, em relação à dinâmica das audiências, o poder de direcionamento de quem conduz a audiência/reunião. Quem a preside, seja o presidente da CFO, o relator da LOA ou outro vereador designado, funciona como uma espécie de árbitro, impondo regras e estilo próprio à dinâmica das audiências e, conseqüentemente, ao espaço dado à participação da sociedade civil. Em uma reunião técnica com a Secretaria Municipal de Saúde, por exemplo, há membros do Conselho Municipal de Saúde que pedem para falar, mas a vereadora Lídia Correa, que conduz a audiência, não permite por falta de tempo.

A Sra. Lídia Correa – [...] Nós precisamos encerrar esta reunião. Havia algumas pessoas que tinham pedido a palavra. Eu peço a compreensão para que seja feito em outra oportunidade – algumas pessoas do Conselho Municipal de Saúde –, porque nós temos uma outra audiência e os Secretários estão pedindo que a gente se apresse porque eles teriam outros compromissos (NOTAS TAQUIGRÁFICAS, Reunião Técnica PL 933/97 (LOA) – Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Administrações Regionais e Secretaria Municipal de Abastecimento. 18/11/97, p. 533).

[...]

Nota da Taquigrafia – Gravação iniciada com atraso

A Sra. Lídia Correa – ... Audiência pública do orçamento. Quero, mais uma vez, registrar a presença do Secretário Alfredo Mário Savelli, e pedir a todos os Srs. Vereadores que tomem assento à mesa (Pausa).

Enquanto o pessoal se assenta, quero fazer aqui o cumprimento à Assessoria da Comissão de Finanças e Orçamento, lembrando que essa é a 9ª Reunião técnica que estamos realizando, em que ... , de Saúde, que estava marcada para ontem, mas, em função de compromissos com o Sr. Secretario (*sic*), não pode (*sic*) ser realizada. Foi realizada hoje, por isso causou um certo prejuízo a essa discussão.

Bem, então, vamos dar início.

Vou passar a palavra ao Secretário Alfredo Mário Savelli, para que ele exponha o plano de orçamento da Secretaria das Administrações Regionais (NOTAS TAQUIGRÁFICAS, Reunião Técnica PL 933/97 (LOA) – Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Administrações Regionais e Secretaria Municipal de Abastecimento. 18/11/97, p. 533; p. 538).

Assim como no ano anterior, há muita confusão na fala dos vereadores em relação a ser uma reunião técnica ou uma audiência pública. Nas folhas de rosto das notas taquigráficas consta reunião técnica, e na fala dos vereadores fala-se muito em audiência pública. A falta de normas expressas sobre o que vem a ser uma reunião técnica e uma audiência pública colabora para essa confusão.

Observa-se nas notas taquigráficas que em diversas reuniões há menção ao fato de a gravação ter sido iniciada com atraso e há páginas sem leitura. Contudo, pela ordem das páginas ilegíveis, não se trata de transcrições de fala da sociedade civil, e sim da discussão entre vereadores e poder executivo. Reclama-se da ausência de vereadores e de secretários que enviam representantes. Não há necessidade de quórum para instalação de reuniões técnicas e audiências públicas, o que desobriga grande parte dos vereadores de comparecer. Abaixo, um trecho que resume um pouco a questão da indefinição do tipo de reunião e a ausência de membros da CMSP e do poder executivo.

Discussão entre Lídia Correa (presidente da reunião) e Adriano Diogo sobre ausência de secretário.

O Sr. Adriano Diogo – Sra. Presidente, veja bem. Não temos quórum da Comissão. Daqui a pouco os convidados aqui são maioria. Estou aqui até por educação, porque tenho interesse no assunto do leite. Então convidamos as pessoas, os Vereadores da Comissão não vêm receber, não há nem quórum de outras comissões, nem outros vereadores aqui para fazer número. O presidente titular da nossa Comissão está impossibilitado de presidir a sessão, por isso a Senhora está presidindo. Os funcionários não conseguiram dar as informações. V. Exa. é das pessoas mais esforçadas desta Câmara, tenta manter isso aqui funcionando, mas não há nenhuma condição de levar esta sessão adiante. Se fosse levar pelo rigor, se eu quisesse encaminhar pela ilegalidade, esta sessão não tem valor nenhum. Ela não está nem instalada.

Então, eu gostaria de pedir para a Senhora reiterar essas questões, eles têm maioria absoluta, passam o trator por cima de nós a hora que quiserem, mas eles têm que atender o mínimo das normas regimentais para esta Comissão estar reunida.

A Sra. Lídia Correa – Vereador Adriano Diogo, esta é uma reunião técnica, não é uma audiência pública. Não exige quórum para ser instalada. É técnica, poderia ser encaminhada inclusive pelos técnicos. Mas consideramos da maior importância essas reuniões.

O Sr. Adriano Diogo – Aqui está “audiências públicas da Comissão de Finança (*sic*)” para discutir. Tem quórum aqui na Câmara. Não são feitas reuniões informais. Nada aqui é feito abaixo da formalidade.

Vereadora, não vou discutir aqui com a senhora. Não há reunião informal aqui na Câmara, de outra forma, não haveria gravação. A senhora acha que algum secretário comparece a reunião informal?

A Sra. Lídia Correa – Vereador Adriano Diogo – isto não é uma reunião informal. É uma reunião formal, mas técnica apenas, não é uma audiência pública. Consideramos da maior importância, temos reiterado, temos insistido, alguns secretários, alguns não, grande parte dos secretários vieram às audiências públicas foi muito positivo.

Alguns secretários não compareceram. Registramos o prejuízo, estamos fazendo por escrito, estamos insistindo.

No ano passado não acompanhei muito a Comissão de Finanças, mas acredito que houve inclusive um avanço neste ano em relação às discussões. Eu até confirmaria com a assessoria.

O Sr. Adriano Diogo – No ano passado ele também não veio.

A Sra. Lídia Correa – Não estou me referindo a este secretário (*sic*) em especial, mas aos outros secretários...

O Sr. Adriano Diogo – No ano passado, não veio nenhum.

[...]

O Sr. Adriano Diogo – Então, devido ao adiantado da sessão, queria falar duas coisas, Presidente. Outro dia, o vereador Dito Salim foi a Plenário e, na tribuna, disse que os Vereadores não estavam comparecendo às audiências da Comissão de Finanças. Como está sendo televisionado o Plenário, teve a maior repercussão na Cidade. Muitas pessoas vieram me perguntar porque (*sic*) os Vereadores não compareciam nem às audiências públicas da Comissão de Finanças e Orçamento. Então, quero deixar claro, primeiro, que eu estou aqui no dia da minha Comissão, que é a da Saúde, que tem áreas correlatas e afins com a do Abastecimento.

Segundo, acho que a sessão está prejudicada não pela qualidade dos técnicos, pelo amor de Deus, mas por decisões políticas (grifo nosso). Por exemplo, na questão da Cachoeirinha: o dinheiro que tem pra reforma, orçamento para obras, não dá para fazer manutenção de um mercado e estamos querendo saber se a obra da Cachoeirinha vai ser retomada, que é uma coisa muito maior. *Então essas são decisões políticas* (grifo nosso).

[...] Então, o que eu quero dizer é o seguinte: os técnicos fazem o seu trabalho, mas os técnicos não decidem. Então, nós temos que ter o Secretário, é uma vez por ano que ele vem se ajoelhar no milho aqui. Se não vier nenhuma vez por ano, não adianta ter Câmara Municipal. Nem para discutir o orçamento. Aprova essa montanha de dinheiro. Por que essa rubrica foi mudada? Foi para ser incluída em despesas de ensino, a merenda vai entrar como despesa de ensino? É isto que nós queremos saber. Não tem merenda nas creches, não tem nas creches, nas escolas, nada. Está um caos. Além de não ter merendeira, não tem merenda. Quem é que responde isso? (NOTAS TAQUIGRÁFICAS, Reunião Técnica PL 933/97 (LOA) Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Administrações Regionais e Secretaria Municipal de Abastecimento, 14/11/97, p. 613-615; 619).

A cobertura da mídia sobre a discussão do orçamento envolvendo a Câmara Municipal aborda o fato de a LDO ser genérica e desprovida de informações importantes⁴⁶, a necessidade de orçamento participativo⁴⁷, a discussão do orçamento e realização de audiências pela Câmara Municipal⁴⁸, a relação de barganha entre aprovação do orçamento e eleição da Mesa Diretora⁴⁹ e crítica as emendas realizadas pelos vereadores em redutos eleitorais, a fim de agradar seus eleitores⁵⁰.

Em 1998, a presidência da Câmara Municipal e da Comissão de Finanças se mantém. A relatoria do orçamento passa para Vicente Viscome (PPB). Há notas taquigráficas

⁴⁶ CHIARATO, Denise. A novela da LDO. *Diário Popular*, São Paulo, 30 mai. 1997.

⁴⁷ PARTICIPATIVO. *Diário Popular*, São Paulo, 01 jun. 1997.

⁴⁸ ORÇAMENTO 98: Câmara de fora. *Diário Popular*, São Paulo, 30 out. 1997.

SECRETARIA da Cultura deve perder 10% do orçamento. Setor já sofreu corte de R\$ 12 milhões, sendo R\$ 1 milhão em livros para bibliotecas públicas. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 25 dez. 1997.

⁴⁹ PPB Ameaça o Orçamento. *Diário Popular*, São Paulo, 13/11/97.

⁵⁰ Vereadores brincam de legislar. *Diário Popular*, São Paulo, 23/10/97.

de duas audiências públicas obrigatórias e seis reuniões técnicas, como pode ser visto no apêndice A. O Secretário de Finanças, José Antônio de Freitas, está presente nas duas audiências gerais e em cinco reuniões técnicas. Há evidências de que houve mais reuniões técnicas. Apenas quatro de onze secretarias contaram com a presença dos seus secretários e não de representantes, e isso é muito criticado pelos vereadores. Percebe-se, assim como no ano anterior, que a dinâmica da relação entre executivo e legislativo na Câmara Municipal é extremamente centralizada na figura da Secretaria de Finanças, seguindo a tradição da gestão Paulo Maluf.

Apenas sete indivíduos da sociedade civil se manifestam, sendo dois ligados ao movimento de moradia, conselho CMDCA (1), corpo de bombeiros (1), associação de bairro (1), sindicato (1) e não identificado e outros (1).

As audiências mantêm a dinâmica de EPR e observa-se que, mesmo a sociedade civil sendo convidada a participar, isso não significa que a sua fala obtenha uma resposta de acordo com o que foi questionado, ou seja, a sociedade pode falar, mas os secretários em alguns casos não respondem a pergunta ou respondem parcialmente. Em uma reunião técnica vê-se que o vereador também age como um “agendador de reuniões” ao colocar a sociedade civil em contato com o executivo em outras audiências. Quando é um tema específico que precisar ser aprofundado, o vereador insiste para que o secretário agende uma audiência com a pessoa que demanda.

Em relação às notícias de jornal sobre a discussão do orçamento, os artigos desse ano se concentraram em falar sobre os avanços e desafios dos dez anos de Orçamento Participativo em Porto Alegre⁵¹ e sobre a importância de aplicar o Orçamento Participativo em São Paulo, onde prevalece um orçamento de ficção e onde a Câmara apenas homologa as vontades do poder executivo⁵². Além disso, a mídia também aborda a discussão sobre o orçamento apresentado em audiência e reuniões técnicas⁵³.

Em 1999, o presidente da Câmara é Armando Mellão Neto (PPB), o presidente da Comissão de Finanças é José Mentor (PT), e o relator do orçamento, Mohamad Said Mourad (PL). Trata-se de um ano-marco para o processo participativo, pois há grandes mudanças. Pela

⁵¹ SANTI, Mario. Projeto-Propaganda do PT dá sinais de desafio. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 27 abr. 1998.

SOUZA, Ubiratan. Dez anos de Orçamento Participativo. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 23 jun. 1998.

⁵² NEDER, Carlos. Orçamento Virtual. *Diário Popular*, São Paulo, 05 set. 1998.

⁵³ PAIVA, Uilson. Oposição crítica proposta para o aumento de receita. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 28 out. 1998.

FRANÇA, Luis. Pitta quer IPTU maior e fim da taxa de lixo. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 25 nov. 1998.

primeira vez nos últimos tempos a presidência da Comissão de Finanças pertence ao PT, partido da oposição que, em linha com sua tendência de promover a participação da sociedade, busca fazê-lo através das audiências regionais, que são mais próximas da população.

Nas audiências regionais, inovação desse ano, fala-se muito do papel da participação popular, fazendo-se referência ao Orçamento Participativo (OP), mas se esclarece que não se trata do OP promovido pelo poder executivo nos moldes do que está sendo feito em Porto Alegre desde 1989 e que serve de exemplo para outras cidades. Contudo, na prática, a sociedade é convidada a preencher um formulário com seus dados (nome, bairro, movimento). Nele a população responde quais são, em sua opinião, os três principais problemas do município, os três principais problemas da região em que mora e os três principais problemas locais (exemplo: creche, asfalto, rua, etc.). Pede-se para as pessoas destacarem e colocarem em uma urna o seu “voto secreto”, para não se sentirem “intimidadas”, já que não há identificação nas respostas. Isso está em linha com o procedimento realizado pelo OP. A ficha com o nome das pessoas serve para cadastro da Comissão de Finanças, que a usará para avisar os indivíduos da discussão do orçamento e das demais reuniões.

Foram realizadas 14 audiências regionais, 4 audiências públicas gerais e 9 reuniões “técnicas”, que passam a ser chamadas com mais frequência de reuniões “temáticas”. Em sua fala, José Mentor faz questão de mencionar que as audiências realizadas pelo legislativo foram incluídas na LDO, mostrando a importância do pilar regulativo para a institucionalização das audiências e, conseqüentemente, da participação. Inclusive, a LDO de 1999 é a única no período analisado (1990 a 2010) que menciona as audiências públicas realizadas pelo poder legislativo, pois nos demais anos apenas se fala nas audiências que o poder executivo “poderá” ou “deverá” realizar.

Lei de Diretrizes Orçamentária de 1999 – Lei n.º 12.878/1999 (grifo nosso)

Art. 22 – O Executivo poderá organizar consultas à população, objetivando o levantamento das expectativas e das necessidades de cada bairro ou regional, com vistas à elaboração da proposta orçamentária.

Parágrafo único – A Câmara Municipal de São Paulo fará, através da Comissão de Finanças e Orçamento, a apresentação, discussão e debate da proposta orçamentária à sociedade, em várias regiões do Município, no prazo que couber, utilizando-se, inclusive, da TV São Paulo como suporte. (SÃO PAULO, 1999, grifo nosso).

Além da relatoria feita por Mohamad Said Mourad, são definidas também sub-relatorias – a princípio oito, que se tornam seis por renúncia de dois sub-relatores –, a fim de aprofundar a discussão do orçamento de acordo com o tema de atuação e região com os quais cada vereador da Comissão tem mais afinidade. A condução das audiências é realizada em sua maioria pelo presidente da Comissão, José Mentor, e não pelo relator da LOA.

Há distinção entre as reuniões e as audiências no que se refere à participação da sociedade civil. Nas audiências, percebe-se maior abertura à participação. Os vereadores costumam falar para os membros da sociedade se inscreverem, se quiserem fazer uso da palavra, mas esta é também a intenção das audiências regionais, ir até a população e ouvir as demandas locais. Nas reuniões técnicas, essa abertura é significativamente menor.

Das 4 audiências públicas gerais, o Secretário Municipal de Finanças esteve em 3, e das 14 secretarias presentes nas audiências, apenas 7 foram representadas diretamente por seus secretários e não por assessores e secretários adjuntos.

As audiências regionais trouxeram uma participação sem precedentes à discussão do orçamento. Em todo o processo, foi possível computar manifestações de 203 indivíduos distribuídos nos seguintes grupos: associação / movimento de bairro (48), munícipes (47), movimento de moradia (30), partido político (11), organização da sociedade civil (9), conselho comunitário de segurança – CONSEG (8), conselho de saúde (8), associação de entidades (7), outros movimentos (6), associação esportiva / clube (5), organização da sociedade civil ligada à Igreja (6), outros conselhos (4), ex-vereador (4), corpo de bombeiros (4), não identificado e outros (4), grupo de acompanhamento comunitário – GAC (2), líder comunitário (2), movimento de saúde (2), movimento de educação (2), sindicato (2). A grande participação acontece nas audiências regionais (161 indivíduos em 14 audiências), seguidas pelas audiências gerais (25 em 4 audiências) e, por último, pelas reuniões técnicas (17 pessoas em 9 reuniões), corroborando a ideia de que nas reuniões a participação é muito mais reduzida e também desestimulada.

Em relação à presença dos secretários, de um total de 14 secretarias municipais presentes, 7 estão representadas pelos próprios secretários, não sendo mais uma constante o comparecimento do Secretário Municipal de Finanças. Vale destacar que, nesse momento, o secretário de finanças era Deniz Ferreira Ribeiro e não mais José Antônio de Freitas, que se caracterizou pela presença constante nas audiências da Câmara Municipal.

Observa-se que nas audiências regionais há grande comparecimento de cabos eleitorais, membros de partidos políticos e pessoas ligadas ao vereador, e isso pode ser percebido pelos agradecimentos que as pessoas fazem aos seus respectivos vereadores quando

falam ao microfone. Na audiência regional da Zona Oeste realizada em 19/11/1999, que foi desmembrada em três a pedido dos vereadores, chama a atenção a quantidade de pessoas que em sua fala agradecem ao vereador Viviani Ferraz. Essa participação de pessoas ligadas aos vereadores da região passa a ser uma constante nas audiências regionais nos anos seguintes. Assim, apesar de as audiências regionais serem um avanço por trazerem mais pessoas para a discussão, não é possível afirmar que a sociedade civil ali presente é representativa da região como um todo.

Nas audiências regionais, apesar de haver representantes das administrações regionais, o orçamento é apresentado pelos vereadores da região, mostrando a forte relação que existe entre os vereadores e a sua base de apoio regional. Nos anos seguintes isso se mantém, as audiências regionais passam a ser um reduto de atuação do vereador.

O Sr. Mário Dias (PPB) – [...] Mais uma vez, quero parabenizar a Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara, que vai ao encontro do povo, e não o povo que vai à Câmara. É uma inversão muito importante (NOTAS TAQUIGRÁFICAS, Audiência Pública Regional Zona Sul 1 – Pinheiros, Santo Amaro, Indianópolis, 28/10/99, p. 336).

A sociedade civil se manifesta positivamente à introdução desse espaço alegando ser uma forma de aproximar o vereador, pois presente na região ele sabe melhor o que ocorre do que estando sentado na Câmara Municipal – crítica à atuação parlamentar “de gabinete”. Em geral, a receptividade desse novo espaço é muito positiva, já que permite uma maior participação da sociedade.

O Sr. Jaime José da Cunha – [...] No dia em que os vereadores começarem a entender que isso que estamos discutindo não deveria ser discutido mais na Câmara, mas como estamos fazendo hoje teremos os nossos problemas resolvidos. (NOTAS TAQUIGRÁFICAS, Audiência Pública Regional Zona Sul 1 – Pinheiros, Santo Amaro, Indianópolis, 28/10/99, p. 338).

No primeiro ano das audiências regionais, muitas delas são realizadas aos finais de semana e em espaços cedidos pela sociedade civil como, por exemplo, associação comercial (Associação Comercial de Santo Amaro, Associação Comercial de São Miguel Paulista, Associação Comercial Distrital Penha), clube esportivo da região (Sociedade Esportiva Elite Itaquerense), associação de bairro (Sociedade Amigos da Capela do Socorro, Sociedade Amigos do Jardim Monjolo Freguesia do Ó) e também em equipamento público (Escola Municipal Prof. Gabriel Prestes). A escolha dos locais está ligada à relação dos vereadores com suas regiões de atuação. Nos anos seguintes, as audiências regionais passam a ser

realizadas apenas em equipamentos públicos, mostrando uma maior institucionalização do processo das audiências regionais como uma atividade da Comissão de Finanças e Orçamento e não apenas de um vereador específico, apesar de este continuar tendo ingerência na escolha do local. Na Câmara Municipal, grande parte das reuniões técnicas / temáticas ocorre no “Plenarinho”, Plenário Prestes Maia.

Quando as audiências regionais são realizadas em organizações da sociedade civil como associação comercial ou de bairro, chama-se o presidente da associação para se sentar à mesa junto ao vereador, e pelas falas observa-se que há uma relação de proximidade entre o vereador e o presidente da associação. Em voz alta, os vereadores fazem questão de mencionar as organizações que assinaram a lista de presença.

Observa-se um baixo percentual de participação dos secretários, em conformidade com os demais anos da gestão Pitta, e discussão em relação ao tipo de reunião sendo realizada: reunião técnica, reunião temática e audiência temática confundem-se na fala dos vereadores. Sobre essa questão, José Mentor enfatiza o conteúdo político existente nessas discussões, conforme se vê abaixo:

O Sr. Presidente (José Mentor – PT) – Apenas um registro. Esta é uma casa política. Até comentei com a Vereadora Lídia Correa: vamos deixar uma sugestão para a próxima discussão da LDO para precisar um pouco mais essas reuniões que são chamadas de técnicas mas que tem (*sic*) conteúdo, evidentemente, de avaliação política das técnicas empregadas e das diretrizes decididas. Por isso que preferi chamar essa reunião de temática. Então, além da técnica, vamos discutir a concepção e a política (*sic*), realmente. A liberdade das intervenções podem (*sic*) incorporar, sem nenhum problema, qualquer discussão política (*sic*) nesse aspecto (NOTAS TAQUIGRÁFICAS, Reunião Técnica / Temática Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Administração, Tribunal de Contas do Município, Iprem e Prodam, 10/11/99, p. 684).

As notícias de jornal sobre a discussão do orçamento mostram como ela tem favorecido o debate em torno da LDO e como poderia ser um canal de participação popular⁵⁴. Assim como nos anos anteriores, a mídia destaca a realização de emendas de vereadores em seus redutos eleitorais⁵⁵, a relação entre poder executivo e legislativo e o orçamento como mecanismo de barganha – o centro do debate está na diminuição da margem de remanejamento para evitar que o orçamento seja uma peça de ficção, mas ao mesmo tempo esse mecanismo garante que os vereadores barganhem seus interesses políticos e pessoais sempre que o poder executivo precisa alterar o orçamento, bem como na aprovação das

⁵⁴ SEMINÁRIO discute prioridades de investimentos no Município. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 15 jun. 1999.

⁵⁵ GOIS, Chico. Vereadores querem obras em seus redutos. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 5 out. 1999.

emendas feitas pelos parlamentares⁵⁶. Também foi abordada a realização das audiências regionais, grande inovação que a Comissão de Finanças promoveu em 1999, mas que não gerou grande repercussão na mídia. Houve apenas uma notícia, assinada pelo próprio relator do orçamento. Além disso, as emendas foram propostas pelos vereadores em seus redutos eleitorais e com valores abaixo do necessário para realização das obras. Nas palavras do jornalista que assina a matéria, foram emendas “para eleitor ver”, com a fixação do valor de emenda por parlamentar em R\$ 1,5 milhão⁵⁷.

Os vereadores que apoiam o prefeito Celso Pitta (PTN) aprovaram emendas “para o eleitor ver” no orçamento do ano que vem. Na prática, os governistas destinaram verbas para obras em seus redutos eleitorais, mas o remanejamento sugerido, na maioria das vezes, não é suficiente para fazer o trabalho proposto.

A tática tem como objetivo convencer o eleitorado de que o vereador está empenhado em conseguir benfeitorias para seu reduto, mesmo que a obra não saia (GOIS, Chico, Câmara aprova emendas virtuais. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 30 dez. 1999)

Em 2000, a presidência da CFO pertence ao vereador Paulo Roberto Faria Lima (PPB), mas é o relator, Miguel Colasuonno (PMDB), quem conduz as audiências e as reuniões temáticas em sua maioria. Em 15 de dezembro a relatoria passa para a vereadora Myryam Athiê (PMDB). Trata-se do último ano da gestão Pitta, são realizadas duas

⁵⁶ CARELLI, Gabriela. Câmara quer controle sobre orçamento de Pitta. Prefeito enfrentará até sua bancada, que teme perder votos se ele remanejar a verba. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 15 nov. 1999.

ELES continuam os mesmos. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 16 dez. 1999.

O REFÉM do legislativo. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 03 dez. 1999.

CANECCHIO, Otávio. Câmara adia orçamento para barganhar. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 08 dez. 1999.

GONÇALVES, Guto. Pitta negocia verbas e aprova orçamento. *Agora São Paulo*, São Paulo, 17 dez. 1999.

PT “racha” e 5 vereadores de afastam. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 10 dez. 1999.

SILVA, João C. Orçamento passa em 1ª votação. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 17 dez. 1999.

CABRAL, Otávio. Barganha faz Câmara aprovar orçamento. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 28 dez. 1999.

NETO, José G. Emendas no orçamento beneficiaram Câmara. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 29 dez. 1999.

RAYMUNDI, Viviane. Emendas ao orçamento mexem em 137 milhões. *Diário Popular*, São Paulo, 29 dez. 1999.

PREFEITO e vereadores não falam. *Agora São Paulo*, São Paulo, 29 dez. 1999.

IWAMIZU, Andrea L. Vereadores tiram R\$ 21,9 mi da saúde. *Agora São Paulo*, São Paulo, 29 dez. 1999.

NETO, José G. Vereadores retiram R\$ 7 milhões de hospital. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 30 dez. 1999.

⁵⁷ GOIS, Chico. Câmara aprova emendas “virtuais”. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 30 dez. 1999.

audiências públicas gerais e oito reuniões técnicas. Nas reuniões técnicas a sociedade pode se manifestar, mas há poucas manifestações.

Apesar de a primeira audiência geral começar com a lógica EPR – exposição do executivo, pergunta dos vereadores, resposta do executivo, para por último a sociedade se manifestar –, num gesto inédito o vereador Faria Lima, presidente da Comissão de Finanças, pede licença no meio da audiência aos vereadores José Mentor e Dalton Silvano para mudar a ordem dos oradores, de modo que a sociedade fale antes dos vereadores e haja tempo para que suas falas sejam contempladas. No final, há muita pressão pelo tempo e muitas perguntas não são respondidas. Na segunda audiência pública geral, Miguel Colasuonno, relator do orçamento, apresenta a audiência pública, fala que os diversos setores foram ouvidos nas audiências temáticas e que nessa segunda audiência geral gostariam de ouvir os setores que não tiveram tempo hábil nas reuniões temáticas. Para garantir que todos tenham direito à palavra, anuncia que irá intercalar fala da sociedade civil com a de vereadores. Critica-se a ausência de vereadores nas reuniões temáticas.

Percebe-se uma mudança em relação à importância dada à fala da sociedade civil, ou seja, de fato uma maior abertura, mas há também grande controle de tempo. O vereador Ítalo Cardoso é bastante atuante no processo, em grande parte porque o ano seguinte já é de gestão de Marta Suplicy. Sendo assim, o vereador deve defender a realização de um bom planejamento orçamentário. Muitos secretários não comparecem, enviando assessores ou secretários adjuntos, e isso é muito criticado pelos vereadores.

Com relação à cobertura da mídia sobre o contexto e os debates em torno do orçamento em 2000, esta nos mostra a discussão que houve sobre o novo governo eleito de Marta Suplicy, a aprovação do orçamento e a margem de remanejamento⁵⁸, a mudança do relator do projeto de lei orçamentária⁵⁹, as emendas realizadas em grande quantidade em redutos eleitorais⁶⁰, a negociação de emendas pelos vereadores com o poder executivo e a limitação de R\$ 1 milhão para cada vereador fazer emendas⁶¹.

⁵⁸ MARTA e Miguel. *Diário Popular*, São Paulo, 06 nov. 2000.

READEQUAÇÃO orçamentária. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 02 dez. 2000.

PITTA veta emenda e engessa gasto de Marta. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 30 dez. 2000.

⁵⁹ ANUNCIADA nova relatora. *Diário Popular*, São Paulo, 15 dez. 2000.

⁶⁰ PETEBISTA bate recorde de emendas ao orçamento. *Diário Popular*, São Paulo, 21 dez. 2000.

VEREADORES apresentam 714 emendas. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 21 dez. 2000.

VEREADORES entregam 600 emendas. *Agora São Paulo*, São Paulo, 21 dez. 2000.

RELATORA propõe tirar verba do transporte para agradar eleitor. *Agora São Paulo*, São Paulo, 22 dez. 2000.

⁶¹ LERIA, Antônio. Relatoria limita valor de emendas ao orçamento. *Diário Popular*, São Paulo, 21 dez. 2000.

Antes de discutir o período seguinte, da gestão Marta Suplicy, é importante concluir que o quadro de audiências públicas dos últimos anos reproduz o perfil das gestões de Paulo Maluf e Celso Pitta, marcadas por centralização, autoritarismo e grande força do executivo sobre o legislativo. Cardozo (2002), ao analisar os dez anos de Lei Orgânica do Município e os resultados de descentralização e participação popular alcançados, aponta os motivos pelos quais as gestões Maluf e Pitta não seguiram as diretrizes apontadas pela Lei Orgânica: a concepção política desses governos não investia na desconcentração e sim na concentração de poder, não estimulando mecanismos de participação e transparência; centralização era um alicerce desses governos, e a forma encontrada para mantê-la se dava através da submissão da Câmara Municipal por meio da distribuição da máquina administrativa (sobretudo nas administrações regionais, locais em que se realizam as audiências regionais) entre os vereadores, garantindo ao poder executivo o comando central. Como última causa, o autor apontou a cultura política predominante na Câmara, onde o vereador é o elo entre o Executivo e a população, tornando-se uma espécie de despachante de luxo:

Ou seja, se o cidadão quer asfaltar a sua rua, procura o vereador que desbloqueia os caminhos burocráticos e consegue efetivamente chegar ao centro do poder com mais rapidez que por alguma outra via. Evidentemente o vereador recebe a sua paga por atuar como despachante: a gratidão na hora do voto. É claro que, para desburocratizar os caminhos e chegar ao poder, o vereador precisa se aliar e render homenagens ao senhor que estava no poder. Desta forma, cria-se uma relação de submissão, com o vereador votando sempre a favor dos desejos do prefeito. Sem dúvida alguma, se fossem implantados os mecanismos que constam na Lei Orgânica, este vereador morreria. Se fossem criadas as subprefeituras, com conselhos de representantes locais, com autonomia decisória, o que faria esse vereador? Se fosse institucionalizado o orçamento participativo, em que a população discutiria diretamente as prioridades, esse despachante se tornaria descartável. [...] Penso que um grande desafio é mudar essa cultura política enraizada não somente nos vereadores, mas em grandes segmentos da população. Para tanto, uma nova administração municipal exige a construção de novas estruturas institucionais que garantam uma mudança definitiva na forma de gestão da cidade. Novas estruturas, novas atribuições e novos papéis, possibilitando uma gestão mais democrática, abrindo espaço para o controle e a fiscalização popular (CARDOZO, 2002, p. 59-61).

Observa-se pelo conteúdo das poucas falas nas audiências públicas e pelo relato de Cardozo que o clientelismo faz parte do processo desde os primórdios da discussão do

orçamento nas audiências públicas. O ano de 1999 é um marco desse processo ao instituir as audiências regionais, que aumentam a participação e de certa forma o espaço para as demandas e solicitações. Se por um lado elas reforçam esse espaço de balcão de pedidos, são também uma forma de ouvir uma maior parte da população e as suas demandas e necessidades.

6.4.4 Período de 2001 a 2004 – O Orçamento Participativo em São Paulo e suas implicações na Câmara Municipal

Em 2001 começa a gestão de Marta Suplicy (PT) e renova-se a Câmara Municipal. O presidente da Câmara é José Eduardo Martins Cardozo (PT), o da Comissão de Finanças é Eliseu Gabriel (PDT), e o relator do orçamento, Adriano Diogo (PT), todos da base governista. As audiências mudam, já que no poder executivo foi instituído o orçamento participativo. O presidente Eliseu Gabriel faz questão de mostrar na abertura da audiência pública geral que se trata de uma reunião de orçamento participativo, apesar de as audiências do legislativo não fazerem parte do desenho institucional do OP de São Paulo.

No arquivo geral da Câmara estavam apensados ao projeto de lei orçamentária notas taquigráficas de apenas 6 reuniões técnicas, mas foi possível adquirir mais notas no Setor de Revisão e Taquigrafia. Assim, a análise de 2001 contou com notas taquigráficas de 2 audiências públicas e 13 reuniões técnicas, somando 15 encontros, como pode ser visto no apêndice A.

Computou-se a fala de 12 indivíduos nas 2 audiências públicas gerais e 45 nas reuniões técnicas, e observou-se que em ambos os tipos de encontros a maioria eram delegados e conselheiros do orçamento participativo (41 do total de 57 pessoas que se manifestaram). As audiências são marcadas por uma forte explicação e exaltação do que é o orçamento participativo. Fala-se do número de participantes nas plenárias e em todo o processo fica claro que a grande presença nos encontros da Câmara é de participantes do OP. De acordo com Félix Sanchez, Coordenador do Orçamento Participativo em 2001, foram feitas 96 reuniões deliberativas precedidas por igual número de reuniões preparatórias no OP de São Paulo em 2001. Participaram 9.200 pessoas nas assembleias preparatórias, 22 mil pessoas nas reuniões distritais, sendo eleitos 1.076 delegados e 56 conselheiros; 22 mil

votaram as três principais prioridades em educação e saúde (AUDIÊNCIA PÚBLICA, 27/10/01, p. 9).

O SR. ELISEU GABRIEL (PDT) – Bom dia a todos. Estamos iniciando a reunião do orçamento participativo, talvez o ápice, a mais importante reunião do ponto de vista das decisões que deverão ser encaminhadas ao Orçamento. Agradeço a presença de todos.

[...]

O SR. ADRIANO DIOGO (PT) – Fico particularmente emocionado por estar participando desta reunião. Os senhores conselheiros de orçamento participativo e todos os representantes das plenárias das regiões finalmente chegaram à Câmara Municipal, onde, de tudo aquilo que foi votado nas regiões, os senhores saberão o que foi incorporado à proposta orçamentária. O último passo dessa caminhada é a votação do orçamento. [...] Hoje estamos numa sessão histórica, Sr. Presidente (Eliseu Gabriel, presidente da CFO). O povo começa a ser ouvido. Muito obrigado. Palmas. (AUDIÊNCIA PÚBLICA, 27/10/01).

Em uma reunião técnica feita no Plenário da Câmara Municipal, em um sábado, há uma grande presença dos conselheiros (24 pessoas) e de funcionários do OP do Executivo. Trata-se de uma audiência em que se falou muito sobre o processo de OP, sobre como é importante e sobre a necessidade de se respeitar o que foi decidido no OP, porém pouco se diz sobre o orçamento em si e isso foi criticado pelo vereador Adriano Diogo, que em uma das últimas reuniões fez questão de ressaltar a falta de conteúdo orçamentário nas audiências e o excesso de exaltação ao OP que pouco agrega à discussão. Assim, as audiências da Câmara serviram muito mais como um palco para exaltar o orçamento participativo do que para discutir o orçamento que estava sendo proposto para o ano seguinte.

SR. ADRIANO DIOGO (PT) – [...] Senhoras e senhores, esta audiência pública do Orçamento Participativo foi convocada, pela segunda vez, para que houvesse um maior detalhamento técnico da proposta. A primeira reunião teve uma imensa participação popular, mas, do ponto de vista orçamentário, foi uma reunião que deixou a desejar. Por quê? Porque para nós é importantíssimo que todas as propostas que vieram das regiões estejam contempladas na aprovação deste orçamento. Então, embora hoje seja uma reunião mais técnica, mais do grupo de coordenação do Orçamento Participativo, o Dr. Félix está chegando, e eu queria que entre os conselheiros do orçamento alguém fizesse uso da palavra par (*sic*) a gente cristalizar essa proposta. Hoje é sexta-feira, temos que encerrar aqui impreterivelmente a (*sic*) uma hora da tarde e então queria fazer uma reunião de trabalho. O que é uma reunião de trabalho? É uma reunião pouco discursiva e mais amarrada nas propostas que vieram das regiões. Não adianta vir aqui falar que vereador não vai aprovar orçamento, não sei (*sic*) o que (*sic*), não é nada disso. Queremos saber, Itaquera quantas escolas são propostas, quantos postos de saúde, quantas reformas, se quilo (*sic*) que veio da região em função daquele cálculo que o orçamento faz foi resolvido. Então, como hoje não estão todas (*sic*) os distritos, que houvesse um agrupamento das propostas. Estão aqui tanto a assessora da Saúde, a Dra. Maria Luiza Levy, como o representante da Educação. Eles são os “orçamentaristas” das Secretarias de Saúde e de Educação. E também estão

presentes a Dra. Úrsula e o Dr. Police, da Secretaria de Finanças. [...] Então, pessoal, é o seguinte: o que estou querendo sugerir é que todos os delegados do orçamento, conselheiros, representantes, nunca sei a denominação, têm uma responsabilidade muito grande. Qual é? O que saiu da região, vai ter que aparecer no orçamento. Então, o que precisamos fazer hoje? O que veio da região, o que entrou no orçamento, o que é primeira opção, segunda opção. Vocês sabem bem o que estou falando, não é? (NOTAS TAQUIGRÁFICAS, Reunião Técnica Proposta Orçamentária 2002 e PPA, 09/11/01, p. 121-123).

A audiência pública ter sido feita na plenária causou constrangimento, pois houve separação entre os conselheiros e os delegados (representantes eleitos pela população para a discussão do orçamento).

O SR. MARCOS MEDINA – Bom dia a todos. Vereadores, gostaria de pontuar algumas coisas, primeiro o constrangimento com relação a (*sic*) separação feita em que pese as (*sic*) dificuldades da Casa. Sempre trabalhamos com nossos delegados e acho que não é o momento de estarmos trabalhando deles (*sic*). Gostaríamos que a Casa pensasse no ambiente para estivéssemos (*sic*) juntos com nossos delegados, em que pese (*sic*) todas as dificuldades técnicas que a Casa tem. Um segundo ponto que queria colocar (*sic*) é o seguinte: acho que o grande salto desse processo, talvez não seja, nem só esse Orçamento, embora ele seja muito importante. O grande o (*sic*) salto é essa participação popular e a nossa proposta é que daqui para frente é que nenhum outro governo, ou nenhum outro partido que assuma o governo pense em operacionalizar o orçamento dessa cidade sem a presença popular. Essa é a nossa proposta.

O SR. ELISEU GABRIEL (PDT) – Apenas uma questão técnica que o senhor está levantando. O fato de trazer aqui para o plenário, foi uma homenagem que nós vereadores queríamos fazer o (*sic*) orçamento participativo. Essa é a sala mais importante da Casa. É o plenário da Câmara dos Srs. Vereadores. E essa arquitetura que existe é uma arquitetura que foi feita. Não fomos nós quem fizemos (*sic*) isso. O que é interessante, aqui as cadeiras onde sentam os 55 Srs. Vereadores. Essa era uma ideia de uma homenagem. Porque se ficassem todos aqui embaixo. Não caberia. Essa foi a ideia. Mas se vocês acharam ruim, da próxima vez procuramos outro local.

O SR. MARCOS MEDINA – É uma questão de constrangimento.

O SR. ELISEU GABRIEL (PDT) – Nossa intenção era de fazer uma homenagem e vocês não gostaram. Desculpem. (NOTAS TAQUIGRÁFICAS, Reunião Técnica Proposta Orçamentária 2002 e PPA, 09/11/01, p. 121-123).

No ano de 2002, o vereador José Eduardo Martins Cardozo (PT) é o presidente da Câmara Municipal, o vereador Adriano Diogo (PT) é presidente da Comissão de Finanças e Eliseu Gabriel (PDT) o relator do orçamento, uma inversão em relação ao ano anterior. Assim como em 2001 a postura de Adriano Diogo foi a de condutor das discussões, em 2002, como presidente, isso se mantém. Junto ao arquivo geral da Câmara Municipal encontrou-se registro de apenas três audiências públicas – duas gerais e uma sobre assistência social e educação – e junto ao setor de Revisão e Taquigrafia encontraram-se notas taquigráficas de mais treze

reuniões técnicas, totalizando 16 encontros para discutir o orçamento junto à população, conforme apêndice A.

A dinâmica da reunião inicia-se pela apresentação do secretário, perguntas dos vereadores, seguida de perguntas de assessores de vereadores, para por último a sociedade civil poder se manifestar. A entrada dos assessores dos vereadores na inscrição para perguntas é muito frequente nas audiências desse ano. Percebe-se que Adriano Diogo faz um grande controle de tempo e escolhe as pessoas a controlar, assim, o controle é totalmente discricionário. Em uma audiência ele solicita que as perguntas sejam feitas apenas por escrito, alegando que há falta de tempo, mas em certa audiência a sociedade se manifesta e afirma querer se pronunciar. Em outra, ainda, o vereador Adriano Diogo estipula um minuto para cada indivíduo da sociedade se manifestar e afirma que o secretário encaminhará as respostas por escrito.

Observa-se uma redução nas falas dos conselheiros do OP. Do total de 56 falas, 13 são de representantes do OP, 12 de membros de conselhos e 12 de organizações da sociedade civil, entre outros. Isso ocorreu, pois o OP em São Paulo ficou secundarizado na estratégia do governo que optou por priorizar a governabilidade junto à Câmara Municipal como observado por Grin (2011).

Em 2003, Arselino Tatto (PT) é o presidente da Câmara Municipal, Milton Leite (PMDB), já na base do governo, é o presidente da Comissão de Finanças e o relator do orçamento é João Antônio (PT). Encontrou-se no arquivo do projeto de lei do orçamento registro de apenas duas audiências públicas, que foram conduzidas pelo vereador Odilon Guedes, economista de formação e que nos debates demonstrou ter o maior conhecimento sobre a questão orçamentária, destacando-se, significativamente, dos seus pares. Junto ao setor de Revisão e Taquigrafia encontraram-se notas taquigráficas de 15 reuniões técnicas e 2 reuniões regionais, conforme pode ser observado no apêndice A.

Em relação aos participantes da sociedade civil, observa-se um retorno dos conselheiros do OP, cerca de um terço do total das manifestações, seguidos de munícipes, movimentos e associações de bairro (47 de 134 manifestações da sociedade civil). O aumento na participação se verifica como decorrência do retorno das audiências regionais, que em três encontros contribui com cerca da metade do total de indivíduos que se manifestaram (58 de 134).

Nota-se que as reuniões/audiências são conduzidas por diferentes vereadores: Odilon Guedes, Claudio Fonseca e Milton Leite. Odilon Guedes preside a primeira audiência pública devido à ausência de presidente e vice da Comissão de Finanças e reclama da grande

ausência de membros da sociedade, de vereadores da Comissão e do poder executivo. Reclama que não houve tempo de examinar o orçamento, pois este chegou no dia anterior e a audiência fora marcada muito em cima da data, e que os 230 delegados do OP, apesar de avisados, não puderam comparecer devido ao aviso “em cima da hora”.

Em seu primeiro ano como presidente da Comissão de Finanças, o vereador Milton Leite começa a participar conduzindo algumas das audiências. Define a ordem das falas e perguntas: apresentação do secretário, perguntas dos vereadores da comissão, respostas do secretário para então abrir para os demais vereadores e assessores dos vereadores e, no final, para as perguntas da sociedade civil, que deve falar em 3 minutos.

No ano de 2004 a presidência da Câmara Municipal pertence a Arselino Tatto (PT), a presidência da Comissão de Finanças e Orçamento é ocupada por Milton Leite (PMDB), e a relatoria, por Antônio Carlos Rodrigues (PL), considerados da base governista. No arquivo geral da Câmara não foi encontrado registro de notas taquigráficas, mas no setor de Revisão e Taquigrafia encontraram-se notas de duas audiências públicas gerais, uma reunião técnica temática e uma reunião técnica regional, somando quatro encontros, com um total de 37 manifestações da sociedade civil. Destas, a maioria partiu de 19 cidadãos conselheiros do OP, 6 munícipes e 5 representantes de conselhos, entre outros. Um detalhamento dessas reuniões encontra-se no apêndice A.

As audiências são todas conduzidas pelo Presidente da Comissão, vereador Milton Leite. O relator praticamente não se manifesta em nenhuma das audiências. O vereador Milton Leite mantém o estilo do ano anterior e enfatiza o controle de tempo de 3 minutos para a fala da sociedade civil. Na audiência regional, devido ao grande número de inscritos, o Vereador Milton Leite faz “sorteio” por região e assim define quem irá se manifestar.

O SR. PRESIDENTE (Milton Leite – PMDB) – O número de pessoas inscritas é muito grande. Teremos de sortear por regiões e as demais, solicito que encaminhem por escrito pois temos de dar uma redistribuída porque o número é grande.

Vamos conversar com a Fátima de Vargem Grande.

A SRA. FÁTIMA – Em Vargem Grande há 35 mil pessoas e necessitam muito de pavimentação e cápsula decológica (?) na creche. Gostaria de saber o que se pode fazer. (NOTA TAQUIGRÁFICA, Reunião Técnica Zona Sul, PL 446/2004, 18/11/2004).

Observa-se pela fala do vereador Milton Leite que não houve um grande número de audiências / reuniões em 2004. Pela fala abaixo houve apenas mais uma audiência além das quatro que foram analisadas por esta pesquisa.

O SR. PRESIDENTE (Milton Leite) – Com relação à publicidade: esta audiência pública de hoje foi publicada no Diário Oficial do dia 6 e já esclarecido que no dia 9 na Folha de S.Paulo e no dia 10 no Estadão. Com relação às próximas, estamos dando publicidade. No dia 18 haverá uma audiência pública na zona Sul a pedido deste Vereador e estamos ajustando outras ainda em função do calendário estreito que temos. Dia 19, uma audiência pública nesta Casa, às 10 horas, com o Orçamento Participativo. Dia 19, às 14 horas, uma audiência pública com os idosos. Dia 26, às 10 horas, uma reunião com a Comissão de finanças para apreciar o parecer. Dia 8, a segunda audiência pública prevista no nosso regimento (NOTA TAQUIGRÁFICA, 1ª Audiência Pública, PL 446/2004, 11/11/2004).

Em relação à cobertura feita pelos jornais sobre a discussão do orçamento na gestão Marta Suplicy, observa-se grande semelhança ao longo dos quatro temas de gestão quanto aos temas abordados, muito em linha com as gestões anteriores e com o processo que envolve a realização do orçamento, mas com uma ênfase dada à inovação que é o orçamento participativo. Chama a atenção como o orçamento participativo recebe grande atenção da mídia, realmente aumentando a importância dada ao tema orçamento em comparação com anos anteriores. Assim, encontraram-se matérias sobre orçamento participativo⁶², escolha do relator na Câmara Municipal⁶³, realização de emendas⁶⁴, aprovação do orçamento⁶⁵, transição entre governos e negociação (barganha) entre Executivo e Legislativo⁶⁶, participação dos vereadores na audiência pública⁶⁷.

⁶² Alguns exemplos de artigos, mas estes não representam a totalidade:

PAIVA, Uilson. Orçamento participativo atrai do PT ao PFL. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 05 mar. 2001.

SACOMAN, Ana C. ONGs criticam prévia do orçamento participativo. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 16 abr. 2001.

RAYMUNDI, Viviane. Começam hoje as plenárias do orçamento participativo. *Diário Popular*, São Paulo, 05 jun. 2001.

PT: orçamento “pouco” participativo. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 07 jun. 2001.

CHAIM, Celia. Primeira reunião vira “balcão de pedidos”. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 02 jul. 2001.

ORÇAMENTO participativo instala conselho. *Diário Popular*, São Paulo, 16 ago. 2001.

MACHADO, Felipe. População escolhe investimento. *Jornal da Tarde*, São Paulo, SP, 27 set. 2001.

ORÇAMENTO participativo da cidade abrangerá mais uma área. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 12 abr. 2002.

OLIVEIRA, Wagner. Lançadas normas para o orçamento participativo 2002. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 12 abr. 2002.

PARTICIPAÇÃO em assembleias sobe 67% em um ano. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 25 ago. 2002.

DURAN, Sergi; COTES, Paloma. 54% das obras ainda não saíram do papel. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 25 ago. 2002.

⁶³ PETISTA é escolhido para ser relator da proposta para o próximo ano. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 10 out. 2001.

⁶⁴ FONSECA, Roberto. A missão de garimpar 1.179 emendas em 24h. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 26 dez. 2001.

⁶⁵ PENTEADO, Gilmar. Orçamento passa na Comissão de Finanças. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 28 dez. 2001.

⁶⁶ PETISTAS e tucanos trocam de lugar na Câmara. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 04 nov. 2004.

Chama a atenção o fato de que as audiências públicas realizadas pela Câmara Municipal não foram pauta dos jornais, bem como o aumento de artigos sobre a barganha entre poder Legislativo e executivo no último ano da gestão Marta, já que a Câmara Municipal teve que iniciar a negociação com um novo governo. Nos quatro anos de gestão Marta Suplicy, a realização do OP foi o tema mais acompanhado pelos jornais.

6.4.5 Período de 2005 a 2010 – A institucionalização do clientelismo orçamentário

O ano de 2005 é o primeiro da gestão do prefeito José Serra. Roberto Trípoli (PV) é o presidente da Câmara Municipal, a CFO é presidida inicialmente por William Woo (PSDB) e depois por Paulo Frange (PTB), mudança de comando que ocorreu no período da discussão do orçamento. O relator do orçamento é José Police Neto (PSDB) e o vereador Milton Leite se mantém na Comissão como membro.

Nesse ano não há mais a realização do orçamento participativo⁶⁸. É um momento de mudança nas audiências na Câmara, já que a sociedade não encontra nas plenárias do orçamento participativo o espaço para apresentar suas demandas e os conselheiros não vão em massa às audiências, apesar de haver membros do Movimento de Resistência do Orçamento Participativo que ainda comparecem às audiências, mas são uma minoria.

O Executivo realizou audiências públicas como previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias 14.036/2005 (artigos 3º, 4º e 5º). Trata-se de cinco audiências públicas realizadas pelo Poder Executivo, mas não de orçamento participativo, feitas de acordo com o artigo 48 da Lei Complementar Federal 101 de 04 de maio de 2000.

As notas taquigráficas das audiências do executivo foram encaminhadas para a Câmara Municipal, e a Comissão de Finanças, em 2005, acordou realizar audiências públicas regionais. Há registro de realização de 11 (onze) audiências públicas, mas de acordo com relatório da Comissão de Finanças e Orçamento foram realizadas 13 audiências públicas (7

LEITE, Pedro D; SEABRA, Catia. Câmara aprova orçamento e pressiona Serra. Folha de São Paulo, São Paulo, 2/12/04.

O JOGO da Câmara. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 03 dez. 2004.

GUERRA dos Orçamentos. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 22 dez. 2004.

⁶⁷ TUCANOS ignoram reunião na Câmara. *Agora São Paulo*, São Paulo, 12 nov. 2004.

regionais e 6 na Câmara Municipal, considerando-se as gerais e as temáticas). Retoma-se a realização das audiências regionais de certa forma suprimindo o vácuo deixado pela ausência do orçamento participativo. Observa-se que a partir de 2005 todos os encontros passam a ser chamados de audiências públicas, como pode ser visto na lista de audiências públicas no apêndice A.

As audiências regionais são conduzidas pelos vereadores de acordo com a sua região de atuação. A Zona Leste é dividida em Leste 1 e Leste 2, e as audiências conduzidas por Paulo Fiorilo e Francisco Chagas; as da Zona Norte são conduzidas pela vereadora e Bispa Lenice; as da Zona Sul, pelo vereador Milton Leite, e as da Zona Oeste, por Paulo Frange. Percebe-se nas falas das notas taquigráficas a dificuldade e complexidade para organizar o evento, pois são os gabinetes dos vereadores que organizam as audiências regionais, e não a secretaria da Comissão de Finanças e Orçamento. Isso reforça a distritalização e a relação entre vereadores e sua base aliada, ressaltando a relação de clientelismo que se observa neste estudo. Trata-se de um evento institucional da Câmara Municipal que deveria ser realizado pela própria Comissão, e não organizado pelos vereadores diretamente.

Na primeira audiência pública geral, conduzida pelo então presidente da Comissão de Finanças, William Woo, após duas horas de audiência, ele pede para vereadores cederem a palavra para a sociedade civil, pois há muitos inscritos. A audiência é conduzida como as demais, começando pela fala do Secretário Municipal de Planejamento, seguido dos vereadores que perguntam, secretário responde e por último a sociedade civil se manifesta. Na audiência se ressalta que houve divulgação dos dias e horários das audiências públicas em pelo menos dois jornais de grande circulação como orienta a Lei Orgânica do Município. As audiências são conduzidas por outros vereadores, como Milton Leite e Paulo Frange, além do relator do orçamento, José Police Neto.

Foram registradas 76 manifestações da sociedade civil e se observa uma grande heterogeneidade no grupo, sendo a maioria munícipes, movimentos sociais, organizações da sociedade civil e membros de conselhos. Em 2005 começa a se manifestar nas audiências o munícipe Fabio Siqueira, do bairro da Saúde, que trabalhou na organização do OP na gestão Marta Suplicy e que se torna presença constante nas audiências do orçamento, formando o Movimento de Resistência dos Conselheiros do Orçamento Participativo – SP. Deste também faz parte outra munícipe que começa a ser presença constante nas audiências, chamada Maria do Socorro Alves, da organização da sociedade civil Nosso Sonho, atuante na região de Itaquera. Como dito anteriormente, trata-se de um subsistema com características próprias e

que encontra formas de se autor reproduzir, mesmo com o término do orçamento participativo em São Paulo.

Nas audiências, chama a atenção o pedido, que se torna uma constante a partir de 2005, para que a sociedade entregue suas demandas também por escrito, a fim de registrar a solicitação. O vereador Milton Leite é aquele que nas audiências mais reforça esse aspecto, e de forma geral se alega que isso auxilia o processo de relatoria e a realização de emendas. A partir desse ano de 2005, os pedidos formulados por escrito pela população passam a ser arquivados junto à pasta do projeto de lei do orçamento, como anexos das audiências públicas. Tal inclusão mostra um passo no processo de institucionalização das demandas e, conseqüentemente, o formato que a participação passa a tomar. Há solicitações muito organizadas, digitadas em papel timbrado da organização solicitante, com tabelas, e outras feitas à mão; algumas vêm seguidas de vários abaixo-assinados de diferentes bairros. Fica claro o papel das audiências públicas como espaço onde a sociedade faz suas demandas e estas podem ser atendidas através de emendas, sedimentando uma participação chamada de clientelismo orçamentário. No anexo C é possível observar exemplos de demandas por escrito. Estas são agrupadas em pastas junto ao projeto de Lei do Orçamento Anual. São milhares de demandas todos os anos, sendo algumas escritas a mão e outras digitadas com o papel timbrado da organização solicitante ou com abaixo assinados anexados.

Apesar de estes pedidos ocorrerem também nos anos anteriores, é a partir de 2005 que se observa com maior ênfase: 1) a solicitação para que os pedidos da sociedade civil sejam também entregues por escrito; 2) o desenvolvimento de uma folha específica para o preenchimento das demandas conforme anexo D; 3) uma maior compreensão da sociedade civil na relação entre demandas e emendas e 4) que os pedidos da sociedade civil passam a ser apensados ao processo orçamentário e a ficarem mais evidentes como justificativa das emendas realizadas, desta forma sedimentando o que este estudo define como clientelismo orçamentário.

Nas audiências regionais é clara a atuação dos vereadores em suas regiões, perceptível apesar dos já mencionados problemas técnicos de gravação e falas fora do microfone, que comprometem trechos das notas taquigráficas. Chamam a atenção, em todas as audiências, os longos discursos feitos por alguns vereadores e o escasso tempo deixado para a fala da sociedade civil. Se por um lado os vereadores fazem questão de ressaltar a importância da participação popular e o fato de a Câmara ser a Casa do Povo, o curto tempo para que a sociedade civil se manifeste e os longos períodos de discurso político dos vereadores mostram um comportamento cognitivamente contrário a essa participação. Nas

audiências replica-se o modelo EPR, exposição da secretaria convidada, questionamentos dos vereadores (primeiro os da comissão e depois os demais) e por último a sociedade civil.

Em uma audiência com a Secretaria Municipal de Assistência e Bem-Estar Social que também contou com a presença da Secretaria de Educação, onde estavam presentes muitas organizações da sociedade civil, chamou a atenção como alguns vereadores apenas surgiam para fazer um discurso político e após a sua fala se retiravam, alegando ter outra audiência. É comum isso ocorrer no caso de audiências bastante cheias, geralmente as de temas polêmicos – no caso acima, a discussão eram as creches. Mesmo com determinados vereadores salientando a importância de o legislativo ouvir a sociedade civil, alguns parlamentares simplesmente apareciam para marcar presença, sabendo que o plenário (local da audiência) estava cheio, faziam seus discursos e iam embora, deixando de ouvir a sociedade civil.

Em 2005, os secretários e os presidentes de autarquias comparecem em peso às audiências públicas e isso passa a ser um marco da gestão Serra/Kassab. Das cinco secretarias presentes nas diferentes audiências públicas, quatro foram representadas pelos seus respectivos secretários. É digno de nota o fato de que, além dos subprefeitos, representantes do executivo que trabalham na Secretaria de Planejamento, na assessoria geral do orçamento, também foram às audiências regionais.

No ano de 2006, o vereador Roberto Trípoli (PV) continua como presidente da Câmara, o vereador Antônio Carlos Rodrigues (PL) é o presidente da Comissão de Finanças, e Paulo Frange (PTB), o relator do orçamento. A condução das audiências é dividida entre o relator e alguns membros da Comissão de Finanças: Milton Leite, Paulo Fiorilo e Francisco Chagas.

Trata-se de um ano que teve um grande número de audiências públicas. De acordo com o parecer 16 – 1764/2006 da Comissão de Finanças e Orçamento sobre o PL 551/2006 (Projeto de Lei Orçamentária de 2007) foram 27 audiências no total, sendo duas audiências gerais, conforme determina o artigo 41 da Lei Orgânica do Município, 16 temáticas e nove regionais, abrangendo ao todo 29 temas. No mesmo parecer, na seção 111.3 sobre as audiências públicas, há um resumo mal sistematizado e incompleto das principais reivindicações e discussões trazidas nas audiências de educação, saúde, habitação e transportes.

No arquivo geral da Câmara Municipal foram encontradas notas taquigráficas de 11 audiências, sendo elas de uma audiência pública geral e de 10 temáticas. No setor de Revisão e Taquigrafia foi possível obter as notas taquigráficas de mais 13 audiências públicas:

uma geral, 6 regionais e 6 temáticas. Assim, foi possível analisar as notas taquigráficas de 24 audiências públicas.

Em relação à participação da sociedade civil, houve 130 manifestações divididas entre diferentes representantes, podendo-se destacar os movimentos sociais (principalmente o de habitação), as associações e movimentos de bairros, municípios e membros de conselhos, conforme a tabela 3.

No item de conclusão, o relatório da CFO menciona o papel das audiências públicas e sua influência no processo de emendas.

A elaboração do Relatório da Comissão de Finanças e Orçamento teve como direcionamento das demandas orçamentárias a enorme quantidade de informações oriundas das audiências públicas que, apesar de ser um trabalho exaustivo, traz informações capilarizadas da sociedade e a sua aflição no que tange, principalmente, a investimentos em obras novas, e ao custeio de serviços continuados. (Parecer 16 – 1764/2006 da CFO sobre o PL 551/2006, p. 36).

E a não realização das emendas por parte do executivo também está mencionada no parecer.

Ao longo de todas as audiências públicas, todos os representantes do Executivo receberam manifestações do inconformismo dos Vereadores da Casa do não atendimento a emendas ou manifestações do Legislativo na peça orçamentária. Ainda sobre esse tópico, até o momento, com relação ao Orçamento de 2006, de 396 projetos, atividades e operações especiais, não tinham nenhum empenho. Destes, cerca de 200 referem-se a emendas apresentadas pelos Vereadores. Para nossa surpresa, dos 396 itens citados, apenas 71 estão presentes na atual proposta para 2007, sendo que (*sic*), dentre eles, não foi localizado nenhum daqueles 200 referentes às emendas apresentadas pela Câmara Municipal ao Orçamento 2006. (Parecer 16 – 1764/2006 da CFO sobre o PL 551/2006, p. 37).

Mantém-se a lógica da explicação por parte do secretário, seguida das perguntas dos vereadores, sendo primeiro os da comissão e depois os demais para, por último, a sociedade civil poder se manifestar. A maior parte das audiências é conduzida pelo relator Paulo Frange.

Uma constante nas audiências é a reclamação das emendas não realizadas, como observa o vereador Paulo Fiorilo (PT) na discussão com o secretário Francisco Vidal Luna.

O SR. Paulo Fiorilo – Sr. secretario (*sic*), uma última questão, e passo a palavra a outros Srs. Vereadores, que já monopolizei muito o tempo aqui. Diz respeito ao procedimento das emendas parlamentares. Assim: é com tristeza que a gente chega ao final do ano legislativo e observa que as emendas fizeram parte apenas de uma discussão interna da Câmara e não de um compromisso com o executivo. Com o índice de remanejamento apresentado, sem as amarras que a LDO aprovou, de novo

vamos viver, para 2007, o mesmo problema, Pergunto a V. Exa.: existe alguma alternativa para que a gente resolva o problema das emendas dos Parlamentares? É melhor não tê-las?

R [Sr. Francisco Vidal Luna] – Não, eu diria ... Franqueza, na verdade este ano, por exemplo, tínhamos, no Orçamento 2006, 1.3 bi de emendas parlamentares. É absolutamente inadmissível um número desse tipo. Tenho a impressão que deveria haver um acordo de montantes que fossem razoáveis e remanejados por dentro do próprio Orçamento. Acho que é uma questão que deveria ser preservada dentro de uma situação que (*sic*) o orçamento se torne manejável.

O Sr. Paulo Fiorilo – Secretário, e não é possível, então, para 2007, junto com a Liderança do Governo, junto com o Relator do Orçamento e com as várias bancadas aqui, construirmos o processo de emendas que possa ser realizado em 2007.

O Sr. Francisco Vidal Luna – Eu gostaria muito que nós conseguíssemos fazer isso. Estou à disposição disso (*sic*).

P (Paulo Fiorilo) – Vou sugerir ao Sr. Relator e ao Sr. Líder de Governo que pudéssemos ter esses canais desobstruídos, para que não aprovássemos aqui emendas que não serão realizadas, só para criar expectativa ou só para fazer número nos jornais, no Diário Oficial; e que, de fato, as emendas aprovadas, aquelas de interesse dos Parlamentares, dentro do remanejamento possível, pudessem ser realizadas. Ganha o parlamentar, ganha o Executivo e o orçamento deixa de ser uma peça de ficção – parcial –, até porque, enquanto tivermos um índice alto, as amarras não forem aprovadas, fica difícil. (NOTAS TAQUIGRÁFICAS, Volume 1 Audiência Pública Geral PL 551/2006, 31/10/06, p. 29).

Essa questão também é reforçada pela fala do vereador Francisco Chagas:

Sr. Francisco Chagas – [...] Para concluir, observo aqui, Secretário (em relação ao secretário adjunto da Saúde), porque ontem foi feita essa pergunta para o secretário de Planejamento, e acho que é preocupação não só minha, mas de todos os vereadores desta Casa, especialmente àqueles (*sic*) que não tiveram suas emendas atendidas. Todos os anos é papel do Legislativo, a partir destas audiências públicas, as comunidades, a sociedade organizada, o movimento da Saúde, Educação da cidade apresentam propostas que são acolhidas por esta comissão, pelos vereadores da comissão. E elas se traduzem em emendas, mas o que observamos é que as emendas, a maior parte das apresentadas e aprovadas aqui, Vereador Paulo, efetivamente não foi feito (*sic*) absolutamente nada, zero. Aquilo que foi emenda do Vereador, zero, ou seja, não foi feito. Isso me preocupa porque o sentido da democracia é autonomia entre os poderes, o Executivo tem de fazer, mas também a harmonia. Quando o executivo manda a proposta orçamentária esta Casa se dedica, e se dedica bastante. Só neste mês de novembro temos audiências públicas ...

Está chegando à reunião o Presidente da Comissão de Saúde, o Vereador Zelão, seja bem-vindo.

Então, preocupa-me isso porque acho que para um trabalho efetivo, republicano, democrático, temos de ter efetivamente uma relação saudável. Ou seja, fazemos esforço grande, temos agenda imensa de audiências públicas. O sentido das audiências públicas, sejam (*sic*) temáticas, regionais, são (*sic*) efetivamente para que a cidadania possa comparecer, trazer suas propostas, opiniões, informação, influenciar a casa, os Vereadores, o Legislativo e o Executivo naquilo que é o Orçamento da Cidade. A meu ver essa é a melhor forma democrática para o funcionamento. E é uma tristeza vermos que as emendas apresentadas, especialmente as da área da Saúde praticamente foram zeradas.

[...]

O Sr. Presidente (Paulo Frange) – Secretário, apenas complementando o que o Vereador Chagas falou, a relação de todas as emendas do ano passado, parlamentares, todas estão zeradas. Há uma única

exceção, o termo aditivo de convênio entre a Prefeitura e o GRAAC. Ou seja, todas as demais foram zeradas.

O Sr. Francisco Chagas – Não tem nenhuma ambulância, não é vereador?

O Sr. Presidente (Paulo Frange) – É importante lembrar, Vereador Chagas, o Secretário não tem culpa nessas emendas que não foram cumpridas, mas elas foram acordadas com o Governo. São emendas pequenas, pequenos valores, mas nenhuma delas foi cumprida. (NOTAS TAQUIGRÁFICAS, Volume 1 Audiência Pública Saúde PL 551/2006, 01/11/06, p. 73-74).

Os vereadores reforçam a importância da participação popular como forma de corrigir os “erros” do orçamento e como forma de suprir o vácuo deixado pelo término do orçamento participativo.

O Sr. Francisco Chagas – Eu gostaria de fazer uma observação, antes de passar para o Secretário. Ouvindo as várias lideranças, representantes de vários movimentos, organizações e entidades, ficamos convencidos de uma coisa: da importância da participação popular. O que podemos observar é o distanciamento da proposta encaminhada a esta Casa em relação aos clamores da população. Isso é algo absolutamente notório. A maior parte das questões levantadas aqui pelas lideranças – grande parte das quais ainda não foi respondidas (*sic*) – estão distantes da proposta orçamentária. Acho que é obrigação da Câmara Municipal, além de promover as audiências públicas, assegurar que essas propostas sejam incluídas no orçamento do Município. Acho isso fundamental (NOTAS TAQUIGRÁFICAS, Volume 1 Audiência Pública Habitação PL 551/2006, 01/11/06, p. 234).

O Sr. Presidente (Francisco Chagas) – Obrigado, Vereador Gilson Barreto. Pela oportunidade, antes de passar para o Sr. Geraldo, quero informar a V. Exa. e a todos os presentes que tanto as audiências temáticas quanto as audiências regionais foram um esforço conjunto da Comissão de Finanças para poder democratizar o acesso da população ao debate público do orçamento e da (*sic*) transparência, visto que o orçamento participativo não teve continuidade nesta gestão, o que reduz imensamente a participação da cidadania paulistana. (NOTAS TAQUIGRÁFICAS, Volume V – Audiência Pública Companhia EMURB PL 551/2006, 24/11/06, p. 1040).

O Sr. Paulo Fiorilo – [...] É claro que as secretarias não podem responder a essa questão (sobre o remanejamento), cabe ao planejamento. Quero sugerir ao relator da peça orçamentária que a gente traga o secretário Luna para dialogarmos mais com a Câmara sobre isso, até para que não aprovemos como ocorreu no ano passado, especificamente na questão da Secretaria de Infraestrutura e Obras, uma série dos parlamentares que não são executadas (*sic*). Cria-se uma expectativa para o morador, porque ele vê que a Câmara aprovou a emenda e depois, como há remanejamento, se não excessivo, mas possível de fazer esse tipo de alteração, o munícipe que teve a comemoração no final do ano, tem a tristeza no final do outro ano. (NOTAS TAQUIGRÁFICAS, Volume V – Audiência Pública Companhia Infraestrutura e Coordenação Subprefeituras PL 551/2006, 27/11/06, p. 1075).

Em 2007 a presidência da Câmara Municipal passa para Antônio Carlos Rodrigues (PR), a presidência da Comissão de Finanças é de Wadih Mutran (PP), que nela permanece

até 2009, e a relatoria do orçamento passa para Milton Leite (PMDB), permanecendo com ele até o ano de 2010.

Junto ao projeto e lei da LOA arquivados na Câmara constam apenas as notas taquigráficas das duas audiências públicas gerais. No setor de Revisão e Taquigrafia foi possível obter as notas de 7 audiências regionais, totalizando 9 audiências analisadas, com 52 manifestações da sociedade civil. Nas audiências regionais é que se verificou a maior parte das manifestações da população, 48 no total, basicamente municipais (26) e representantes de associações de bairro (13).

Nas audiências públicas gerais, percebe-se a condução pelo vereador Police Neto e a ausência do relator do orçamento. A dinâmica de exposição do executivo através de apresentação com uso de *datashow*, perguntas dos vereadores e no final a abertura para a sociedade civil se mantém. Há um pequeno número de pessoas da sociedade civil que fala, apenas quatro nas duas audiências gerais. Em ambas, o secretário de planejamento, Manuelito Pereira Magalhães, está presente. Nas audiências regionais, observa-se que os vereadores de peso de cada região é que conduzem o processo: Paulo Frange, Milton Leite, Gilberto Natalini, José Police Neto, Paulo Fiorilo e Wadih Mutran.

Assim como nos anos anteriores, como se pode constatar pelas notas taquigráficas, a maior parte das perguntas não é sobre orçamento, pois poucos o leram. Trata-se muito mais de um espaço para as pessoas exporem suas necessidades. Os secretários em alguns casos respondem a todas as observações, mas em geral se limitam a responder aquelas que têm a ver com o orçamento. Cabe ao vereador que preside a comissão orientar para que as perguntas sejam focadas no orçamento, mas a utilização desse espaço como local para fazer reclamações e tirar dúvidas mostra que é lá que a sociedade encontra o momento de criticar as políticas públicas vigentes e a forma como estão sendo realizadas.

No ano de 2008 repete-se a configuração de 2007, a presidência da Câmara Municipal continua com Antônio Carlos Rodrigues (PR), a presidência da Comissão de Finanças e Orçamento continua com Wadih Mutran (PP), e a relatoria, com Milton Leite (PMDB).

Há registro de 25 audiências públicas, sendo 2 gerais, 7 regionais e 16 temáticas, somando um total de 239 pessoas se manifestando. As audiências são conduzidas em sua maioria por Milton Leite, que deixa clara a dinâmica: exposição por parte do executivo, perguntas por parte dos vereadores, limitadas a apenas uma por vereador, e depois a abertura para a fala da sociedade, restrita a 3 minutos por pessoa. O parlamentar pede com muita

ênfase que as demandas sejam encaminhadas por escrito e há momentos de autoritarismo, como pode ser visto abaixo, ao tentar limitar a forma de expressão da sociedade:

O SR. PRESIDENTE (Milton Leite) — Declaro abertos os trabalhos da audiência Pública da Comissão de Orçamento e Finanças, sendo a quarta temática do calendário elaborado para construir o orçamento de 2009, em que serão abordadas as coordenações das Subprefeituras. Esclareço aos senhores que será permitida a inscrição para debater o tema, e a inscrição poderá ser feita à minha direita, na tribuna ao lado. [...](NOTA TAQUIGRÁFICA, Audiência Pública Temática Coordenação de Subprefeituras PL 605/08, 07/11/2008, p.102).

O SR. PRESIDENTE (Milton Leite) — Na qualidade de Presidente em exercício da Comissão de Finanças e Orçamento estão abertos os trabalhos da 26 audiência pública realizada no ano de 2008, sendo esta a sétima temática do calendário elaborado para discutir o orçamento de 2009, abordando Governo Municipal, Secretaria [de] Serviços e Serviços Funerários. – Manifestação dos presentes à galeria por meio de faixas e cartazes.

O SR. PRESIDENTE (Milton Leite) – Cumprimento os presentes e, carinhosamente, digo que abrirei as inscrições para todos os que desejarem falar. Portanto, ao invés de mostrarem cartazes, podem se inscrever para falar livremente ao microfone, porque o plenário em audiências públicas não é lugar para manifestação com faixas e cartazes. Gentilmente, então, peço a vocês que guardam esse material. Esta audiência pública é para discutirmos a peça orçamentária democraticamente, ou seja, fazer um debate no campo das ideias, fazer reclamações e sugestões, em relação a políticas públicas voltadas para serviços específicos, para o Secretário da Pasta. É o espaço para que as pessoas tenham vez e voz para discutir, porque a Câmara é um lugar democrático que respeita o direito de todos que vêm debater os problemas. Hoje, portanto, é uma audiência pública para que discutamos o Governo Municipal, a Secretaria de Serviços e Serviço Funerário. A partir de agora, então, estão abertas as inscrições para aqueles que desejam fazer uso da palavra, basta declinarem o assunto do qual desejam falar. Fiquem à vontade, porque farei valer o tempo democrático de cada um, já que esta é a última oportunidade de fazermos alterações na peça orçamentária sem dependermos do governo, apenas de nós mesmos, podendo ser convertido em lei o pedido dos participantes, mas desde que seja sustentável e que não venha a mutilar a peça orçamentária. Suspenderei a sessão por dois minutos para planejamento das oitivas dos participantes. (NOTA TAQUIGRÁFICA, Audiência Pública Secretaria de Serviços e Serviços Funerários PL 605/08, 11/11/2008, p. 166).

Sobre a ordem das falas:

O SR. PRESIDENTE (Milton Leite) — Primeiro o Sr. Secretário de Planejamento fará uma breve explanação. Em seguida abrirei as inscrições dos Srs. Parlamentares, para uma única pergunta inicial. Em respeito aos presentes, dado ao (*sic*) grande número, as inscrições deverão ser feitas na assessoria aqui na mesa. Tão logo encerremos as perguntas dos presentes que terão tempo não superior a três minutos, para que o Sr. Secretário responda. Os presentes formularão as perguntas. Responderão todas em bloco. Se o número de reinscrição que vou abrir para os presentes não forem (*sic*) um número excessivo para reperguntas em um segundo bloco de perguntas, para não ficar um debate vai-e-vem, porque é contraproducente. Em seguida, abrirei o debate com os Srs. Vereadores, e aí teremos todo o

tempo democrático para debatermos o Orçamento com o Sr. Secretário, com perguntas e reperguntas a todos os parlamentares que desejarem fazê-las e tantas quantas se fizerem necessárias. Tem a palavra o nobre Vereador José Police Neto (NOTA TAQUIGRÁFICA, Audiência Pública Geral PL 605/08, 29/10/11, p. 14).

O SR. PRESIDENTE (Milton Leite) — Tem a palavra o Sr. Valdir Parker.

O SR. VALDIR PARKER — Sou carroceiro da Coopel. Trabalho com carroça. Em primeiro lugar, deixo aqui o meu protesto à mesa. Como bem disse a Sra. Emília, saímos cedo. Viemos de longe. Estamos com fome. A maioria das pessoas aqui estão com fome. A maioria dos que estão aqui são catadores. Há falta de organização da mesa e de um cafezinho ou uma bolachinha. Para nós isso é fundamental, porque fazemos um trabalho que exige muito esforço. A situação é difícil para nós. De uma forma ou outra, há um cafezinho na cooperativa. Lá há bolacha ou pãozinho. Infelizmente, a Casa deixou a nossa fala, por último, quase no limiar do término dos trabalhos. Esse é mais um protesto. Se houvesse organização voltada realmente para o povo, que somos nós, essa fala nossa seria feita, no começo. Poderíamos depois ir para à (*sic*) cooperativa almoçar, trabalhar e exercer as nossas atividades. Vamos ficar sem saber qual será a conclusão de todos, por falta de tempo. Além desse protesto, vejo a dotação para as duas concessionárias é de 525 milhões. Não há coleta seletiva ecológica direcionada, realmente, para aproveitamento de todos os materiais possíveis. Estamos cansados de ver a TV Cultura e programas sobre coleta seletiva. Sabemos que de setenta a noventa por cento da coleta de todos os materiais são realizados (*sic*), em outros países. Por que isso não ocorre no Brasil? Porque (*sic*) há manutenção de uma mentalidade arcaica, em manter apenas dinheiro para empreiteiras e não para fazerem uma coleta ecologicamente correta? Se houvesse programação que realmente colocasse o destino final desse dinheiro todo, isso daria para manterem milhões de pessoas sobrevivendo, com trabalho e renda. Realmente, só pensam se há contratos ou não e se há licitações ou não. Não questionam a própria licitação e a forma como ela é feita. Não verificam isso. Não há auditorias sobre o que o nobre Vereador Donato falou. Não há verificação sobre trabalhos feitos quanto ao mínimo e errado, sob o ponto de vista ecológico. Grupos individuais, que não pertencem às centrais, não foram contemplados. Quando não são contemplados, são obrigados a aceitarem (*sic*) normas da Limpurb. Caminhão compactador estraga materiais. Não há uma mentalidade realmente correta para fazer coleta seletiva, ecologicamente certa. (Palmas) (NOTA TAQUIGRÁFICA, Audiência Pública Temática Secretaria de Serviços e Serviços Funerários PL 605/08, 11/11/11, p. 203).

Em relação à ênfase na solicitação das demandas por escrito por parte do vereador Milton Leite:

O SR. PRESIDENTE (Milton Leite) — Até para otimizar os trabalhos da Comissão e deste relator, esclarecemos que os Srs. Parlamentares podem apresentar, sugerir emendas ao Sr. Relator, bem como os presentes podem fazer sugestões por escrito, além da manifestação que ficará registrada nas notas taquigráficas, ao Sr. Secretário. Porque a audiência pública se dá por conta de vários aspectos. O principal, discutir a peça orçamentária, além [de] apreciar as sugestões do munícipe, do contribuinte. Dessa maneira, o contribuinte pode vir aqui, qualquer cidadão, e encaminhar uma proposta, que será examinada pela Comissão. Independente das emendas individuais dos Srs. Parlamentares, eu, na condição de relator, levarei à consideração dos Srs. Vereadores, e, sendo pertinentes, podemos acolhê-las todas, inclusive as pontuais. "Queremos dinheiro para o mutirão tal": vamos discutir. Se não forem emendas, sugestões que desfigurem o orçamento das pastas, vamos discutir e, tanto quanto possível, incorporá-las. Por isso, a importância da participação na audiência pública e, depois, a manifestação

documental. Vou ler as notas taquigráficas e tentar filtrar aquilo que o contribuinte, o cidadão tentou expressar em suas palavras. Mas se vier por escrito: "Para a Vila Jaci, tantos recursos para melhoria do conjunto habitacional tal", ou para construção, "tantas unidades habitacionais", ficaria mais fácil o manuseio e o entendimento do trabalho. [...]. (NOTA TAQUIGRÁFICA, Audiência Pública Temática Habitação, COHAB e SP Turismo sobre PL 605/08, 06/11/2008, p. 81).

O SR. PRESIDENTE (Milton Leite) – Gostaria de ressaltar que esta é uma audiência pública da Comissão de Finanças e Orçamento cujas pastas temáticas são o meio ambiente e a cultura. Se as propostas forem grandes, gostaria que fizessem, por escrito, para otimização do tempo e maior participação de todos. Tem a palavra a Sra. Renata Maccache, representante da Agenda 21. [...]. (NOTA TAQUIGRÁFICA, Audiência Pública Temática Verde, Meio Ambiente e Cultura PL 605/08, 05/11/2008, p. 38).

O SR. PRESIDENTE (Milton Leite) — Bom dia a todos, bom dia a todas. Na qualidade de Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento, declaro abertos os trabalhos da 23ª audiência pública que a Comissão realiza no ano de 2008, sendo a primeira regional do calendário elaborado para discutir o orçamento de 2009, abordando a região da Zona Sul. [...]. Avisamos aos presentes que preencheram este papel na entrada sobre o que é isto aqui: é uma proposta, são as fichinhas de pleitos, de reivindicações, que serão encaminhadas primeiro à Comissão de Finanças e aos Subprefeitos que, se não tiverem contempladas as reivindicações na peça orçamentária original, vamos estudar a implementação delas, na Comissão. Eu estudarei, na condição de Relator, estimaremos os valores, para que possam ser colocadas no Orçamento de 2009. (NOTA TAQUIGRÁFICA, Audiência Pública Regional M'Boi Mirim PL 605/08, 05/11/2008, p. 2).

É o ano em que os membros da Rede Nossa São Paulo começam a participar das audiências públicas trazendo questionamentos mais específicos e com conhecimento técnico sobre o orçamento. Em geral há muitas solicitações e reclamações da sociedade civil que não têm relação com a questão do orçamento. É claro o espaço que a sociedade encontra nas audiências públicas: espaço de reclamação, espécie de muro de lamentações, e balcão de pedidos.

A SRA. VIRGINIA FLORA – Bom Dia. Meu nome é Virginia Flora, sou da Agenda 21. Para quem não sabe, sou administradora da Agenda 21 a qual é constituída pelo Banco do Brasil, Caixa Econômica, Sabesp e Assistência ao Meio Ambiente, a Prefeitura de São Paulo e o Governo do Estado de São Paulo. Gostaria de saber como fazemos para se (*sic*) identificar a (*sic*) meio à comunidade, porque não estamos conseguindo pegar nosso cartão de identificação da Prefeitura. Eu estou fazendo Pós-Graduação no Comuda da Prefeitura. Então, está ficando difícil para pegarmos o cartão. Sabe aquele cartão? Bilhete de identificação, aquele que usamos para nos identificar. E o nosso salário também. O Comuda é o GZM (?), é o Conseg, o Goi (?) e a PM. Então, estamos um pouco trabalhando todos. Então, estamos querendo saber como que fazemos para pegar ônibus, pegar nossa passagem. Agenda 21 é Holos 21 e Pró-CNA. Obrigada. (NOTA TAQUIGRÁFICA, Audiência Pública Finanças / Negócios Jurídicos / IPREM PL 605/08, 12/11/2008, p. 222).

A SRA. ANA PAULA BORTOLETO — Sou fisioterapeuta, trabalho com Fisioterapia. Para quem não conhece, a Fisioterapia é um método de reabilitação, e trabalhamos a fim de promover benefícios físicos, psicológicos, sociais para pessoas com necessidades especiais. A nossa clínica se localiza na Sezefredo Fagundes, 5.990. Atuamos lá há quatro anos e meio. Temos atualmente 70 pacientes dentre os quais crianças, adultos, idosos. Dentre eles 15 são atendidos de forma gratuita, outros 15 pagam mensalidade integral, o restante pagam (*sic*) o que puder. Nunca ninguém deixou de ser atendido por causa do valor. Infelizmente, temos o custo do trabalho, dos fisioterapeutas, manutenção do local. Gostaria de saber se há interesse em estar criando (*sic*) esse benefício à população com necessidades especiais e carentes da região?

O SR. PRESIDENTE (Ushitaro Kamia) — Essa questão da Ana Paula tem que ser encaminhada para a Secretaria da Saúde, para que possamos fazer também essa explanação de aproveitamento do trabalho que está sendo realizado por vocês, lá. Mas no dia 24 de novembro, próxima segunda-feira, às 10h, na Câmara Municipal de São Paulo, no Plenário vai ter a segunda audiência pública da Comissão de Finanças e Orçamento, juntamente com o Secretário do Planejamento. Nessa oportunidade, podemos falar sobre essa questão para que possamos inserir no Orçamento. Segunda-feira se vocês quiserem participar dessa audiência pública, que se realizará às 10 horas da manhã (*sic*) na Câmara Municipal de São Paulo, estão todos convidados para se (*sic*) pronunciar seus desejos, naquilo que é necessário para fazer esse encaminhamento. É importante essa sua colocação, esse trabalho que você está fazendo, sabemos ser um trabalho de curto efeito. Muita gente não percebe o trabalho, ...inaudível... terapia. Fiquei sabendo que isso pode ajudar muito as pessoas, principalmente as crianças. Essa é uma sugestão que podemos encaminhar junto a (*sic*) Secretaria Municipal de Saúde, como também nessa audiência pública. Gostaria de saber se tem mais alguma pessoa inscrita? [...]. (NOTA TAQUIGRÁFICA, Audiência Pública Jaçanã Tremembé Tucuruvi PL 605/08, 18/11/2008, p. 102).

No ano de 2009 encontra-se a mesma configuração do anterior, a presidência da Câmara Municipal continua com Antônio Carlos Rodrigues (PR); a da Comissão de Finanças, com Wadih Mutran (PP), que não se manifesta em nenhuma audiência pública, e a relatoria permanece com Milton Leite, que muda do PMDB para o Partido Democratas (DEM). A dinâmica de 2009 é muito parecida com a do ano anterior, sem grandes mudanças. Sobressai, mais uma vez, o fato de que apenas a discussão do orçamento seja mencionada, e não a do Plano Plurianual, que também é enviado para aprovação, assim como a Lei do Orçamento Anual. As audiências são conduzidas, principalmente, pelo vereador Milton Leite, com exceção das regionais das zonas leste e oeste, dirigidas por vereadores das regiões.

Foram registradas nas notas taquigráficas 2 audiências públicas gerais, 5 regionais e 10 temáticas, nas quais se manifestaram 153 pessoas, principalmente nos encontros regionais (61 pessoas em 5 encontros) e nos temáticos (80 pessoas em 10 encontros). Os grupos que mais participaram foram os movimentos em geral, municipais, associações de bairro e membros de conselhos.

Com a participação ativa da Rede Nossa São Paulo, incluem-se nas audiências públicas questionamentos em relação ao Plano de Metas. A fala da sociedade é sempre

deixada para o final, havendo muita discussão entre os vereadores e o poder executivo e pouco espaço para a sociedade civil se manifestar.

Em 2010 vemos certa continuidade do ano anterior, Antônio Carlos Rodrigues (PR) continua na presidência da Câmara, Roberto Trípoli (PV) torna-se presidente da Comissão de Finanças e Orçamento, e Milton Leite (DEM) mantém-se relator do orçamento.

Há uma mudança na condução das audiências. Apesar de Milton Leite continuar como relator, é Roberto Trípoli, presidente da Comissão de Finanças e Orçamento, quem conduz todas as audiências públicas. Isso leva a uma mudança na ordem das falas da sociedade civil. Na primeira audiência ocorreu um incidente que marcou o processo de discussão do orçamento no ano. Houve uma crítica generalizada por parte da sociedade civil de que o tempo a ela destinado era muito pouco. A discussão que se seguiu terminou na expulsão de uma representante da Agenda 21 pelo vereador Trípoli. Após esse dia, o parlamentar inverteu a ordem das falas, permitindo à sociedade se manifestar antes dos vereadores.

Foi um marco para o processo de audiências públicas, já que a população sempre era colocada para falar no final, sendo constantemente prejudicada pela limitação do tempo. Em relação a dinâmica, em geral, as perguntas eram feitas em bloco e, em diversos casos, algumas perguntas não eram respondidas pelo secretário. Muitos indivíduos esperavam a audiência acabar e iam falar pessoalmente com o secretário ao final da audiência.

A análise das notícias de jornal sobre o orçamento disponíveis na hemeroteca da Câmara Municipal revela textos sobre a falta de continuidade do orçamento participativo na gestão José Serra⁶⁹, discussão da Lei de Diretrizes Orçamentárias que termina com o orçamento participativo e a inserção de emendas dos vereadores para a sua base eleitoral⁷⁰. Nota-se um grande número de notícias sobre aprovação do orçamento, margem de remanejamento e emendas, principalmente em 2008, ano de eleição⁷¹, notícia sobre a

⁶⁹ A lista de artigos abaixo não reflete a totalidade de matérias jornalísticas de cada ano sobre o assunto.

ORÇAMENTO participativo provoca novo bate-boca. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 25 fev. 2005.

PARTICIPAÇÃO popular gera polêmica no orçamento. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 05 out. 2005.

⁷⁰ LEI orçamentária para 2006 será definida por vereadores do Centrão. *Agora São Paulo*, São Paulo, 28 jun. 2005.

LDO de Serra acaba com o orçamento participativo. *Diário de São Paulo*, São Paulo, 30 jun. 2005.

REGRAS para 2011 são aprovadas. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 08 jul. 2010.

⁷¹ PREFEITURA quer votar orçamento na terça. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 25 nov. 2005.

ORÇAMENTO: comissão dá 15% para Serra remanejar. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 06 dez. 2005.

SOB suspeita, orçamento passa. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 20 dez. 2006.

PARLAMENTARES negam acordo. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 20 dez. 2006.

SP usa emendas ocultas para atender vereadores. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 20 dez. 2006.

definição do relator do orçamento⁷² e congelamento do orçamento aprovado⁷³. Há também matérias (e não apenas notas) sobre a realização de audiências e as discussões nelas geradas, principalmente no ano de 2008⁷⁴, sobre a realização das audiências públicas pelo executivo a partir de 2009⁷⁵ e sobre mudanças no orçamento devido à crise econômica⁷⁶.

Observa-se, no período de 2005 a 2010, uma presença constante dos secretários nas audiências temáticas e apenas a presença de subprefeitos nas regionais. Nestas, quando são realizadas em regiões mais pobres, como a Zona Sul, sobressai o fato de algumas pessoas pedirem desculpas e agradecerem aos vereadores por estarem lá. Parecem estar diante de uma corte que irá atender ou não aos seus pedidos.

Novamente, nesse ano há inúmeras demandas da sociedade civil, que se traduzem em pedidos por escrito por orientação do relator, grande discussão do problema do remanejamento e do orçamento como peça de ficção, assim como ênfase por parte dos vereadores na possibilidade de transformar demandas em emendas.

EM ano eleitoral, Kassab terá verba recorde para obras. *Folha de S. Paulo*, 21 dez. 2007.

TOMAZELA, José M. Liberação de emendas cresce 677% em 2008. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 28 set. 2008.

ZANCHETTA, Diego. Kassab reserva R\$ 142 milhões para emendas da Câmara. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 05 nov. 2008.

KAPUSTAN, Sergio. R\$110.000.000,00 Começa a corrida pelas emendas ao orçamento. *Diário do Comércio*, São Paulo, 24 nov. 2008.

KASSAB bajula vereadores em troca de votos. *Agora São Paulo*, São Paulo, 10 dez. 2008.

APROVAÇÃO antes do Natal. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 25 nov. 2008.

ORÇAMENTO tem 6,1 mil emendas. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 11 dez. 2010.

DISCUSSÃO do orçamento esbarra em disputa política. *Diário de São Paulo*, São Paulo, 01 dez. 2010.

⁷² DEMOCRATA vai relatar orçamento. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 18 out. 2008.

⁷³ SP já ameaça congelar orçamento. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 21 dez. 2005.

⁷⁴ SECRETÁRIO sinaliza com cortes. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 30 out. 2008.

CRECHES dominam as perguntas. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 30 out. 2008.

LEITE, Fabio. Crise mundial pode afetar orçamento da prefeitura. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 30 out. 2008.

SECRETÁRIO de Kassab critica corte em gasto social. *Agora São Paulo*, São Paulo, 11 nov. 2008.

SECRETÁRIOS criticam cortes. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 11 nov. 2008.

APROVAÇÃO antes do Natal. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 25 nov. 2008.

CIFRAS em pauta. *Diário de São Paulo*, São Paulo, 26 nov. 2008.

ORÇAMENTO 2010. *Diário de São Paulo*, São Paulo, 03 nov. 2009.

AUDIÊNCIA feita no escuro. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 13 nov. 2009. Nota.

⁷⁵ ORÇAMENTO em pauta. *Diário de São Paulo*, São Paulo, 12 set. 2009. Nota.

PREFEITURA derruba liminar e, meia hora depois, faz audiências. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 01 set. 2010.

⁷⁶ CAPITALIS devem cortar gastos por causa da crise. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 07 no. 2008.

CORSALETTE, Conrado; SEABRA, Cátia. Crise faz Kassab cortar R\$ 2 bi do Orçamento. *Folha de S. Paulo*, 03 dez. 2008.

7. PARTICIPAÇÃO NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO ORÇAMENTO E AS VARIÁVEIS REGULATIVAS, NORMATIVAS E CULTURAL-COGNITIVAS

Após explicar a dinâmica das audiências públicas e apresentar a maneira como foram realizadas ao longo do período analisado, cabe agora definir quais variáveis este estudo identifica como sendo as que influenciam o processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo quando se analisam as audiências públicas da lei do orçamento anual. Vale lembrar que este não é um estudo quantitativo; sendo assim, a ideia não é mensurar qual variável impacta mais ou menos, mas trazer, através de um olhar de pesquisa qualitativa, os indícios de quais são as variáveis que mais importam e influenciam na realização das audiências públicas e na participação da sociedade civil.

Essas variáveis podem ser agrupadas de acordo com os pilares regulativo, normativo e cultural-cognitivo, conforme esquema 3, já exibido anteriormente.



Esquema 3 – As Variáveis Regulativas, Normativas e Cultural-cognitivas
Fonte: Elaboração própria

7.1 Variáveis Regulativas

Em relação ao pilar regulativo, já se falou previamente do marco regulatório trazido pela Constituição Federal de 1988 e os preceitos de participação que foram mimetizados pela Lei Orgânica do Município de São Paulo. O marco regulatório do orçamento também institui regras processuais que influenciam o momento em que a sociedade irá se manifestar para discutir o orçamento. Por exemplo, o Plano Plurianual serve de base para a construção da Lei do Orçamento Anual, que é baseada em diretrizes dadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. Assim, A LOM estabelece como obrigatoriedade a realização de 2 audiências públicas junto à população dentro de um procedimento de elaboração do orçamento que possui características e regras próprias.

7.2 Variáveis Normativas

Em relação ao pilar normativo, destacam-se as seguintes variáveis: o papel de atores específicos, características da própria audiência pública, o papel da burocracia e o papel da sociedade civil e a credibilidade no processo como será descrito nos itens a seguir.

7.2.1 Presidência da Comissão de Finanças e Orçamento

A Comissão de Finanças e Orçamento ⁷⁷ é de grande importância na CMSP, sendo uma das mais concorridas no preenchimento de cargo pelos parlamentares. Isso ocorre por ser

⁷⁷ Regimento Interno da Câmara dos Vereadores de São Paulo, 1991:

Art. 47 – É da competência específica:

II - Da Comissão de Finanças e Orçamento: a) examinar e emitir parecer sobre projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, além das contas apresentadas anualmente pelo Prefeito, pela Mesa da Câmara e pelo Tribunal de Contas do Município; b) examinar e emitir parecer sobre os planos e programas municipais e setoriais previstos na Lei Orgânica do Município, e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária; c) receber as emendas à proposta orçamentária do Município e sobre elas emitir parecer; d) elaborar a redação

a comissão que discute o orçamento da cidade de São Paulo, que aprova as emendas ao orçamento e as contas da prefeitura. A presidência de uma comissão como essa tem também grande relevância, já que pelo regimento cabe ao vereador nessa posição designar o relator da Lei do Orçamento, coordenar os trabalhos, as audiências públicas, e orientar uma série de decisões. Trata-se da comissão responsável por analisar a Lei do Orçamento Anual e realizar a relatoria e as emendas. Assim, os valores do presidente e sua abertura à participação fazem diferença no processo das audiências públicas. Há vereadores-presidentes que não participaram das audiências públicas, deixando a cargo do relator toda a coordenação do processo.

Um exemplo da influência do presidente, que dependendo do ano pode ser do relator, dá-se na escolha de horários das audiências públicas, da sua localização, na realização de audiências públicas regionais e não apenas temáticas, na divulgação e no convite à participação. As audiências públicas regionais tendem a ter maior presença por serem mais próximas da população e em horários e dias mais acessíveis para as pessoas que trabalham, tornando o processo muito mais participativo. Interessante observar que em 1999, quando se iniciam as audiências públicas regionais, o presidente da Comissão de Finanças e Orçamento era o vereador do PT José Mentor, fortemente influenciado pelas ideias de Orçamento Participativo de Porto Alegre. Assim, a ideia da participação ganhou normatividade: “Normas especificam como as coisas têm que ser feitas, definem meios legítimos de perseguir determinados objetivos” (SCOTT, 2008, p. 54). As audiências públicas realizadas pela CMSP são incluídas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, algo inédito até então.

Outro exemplo de influência do presidente da Comissão foi a alteração da ordem das falas em 2010, quando a sociedade civil pôde fazer suas perguntas logo após a fala inicial do secretário, e só depois que os secretários as responderam é que se passou a palavra para os vereadores da Comissão e demais vereadores da Câmara. Essa mudança foi instituída pelo então presidente da Comissão, vereador Roberto Trípoli, e não foi mantida em 2011, quando as audiências voltaram a ser conduzidas pelo relator Milton Leite.

final do projeto de lei orçamentária; e) opinar sobre proposições referentes a matéria tributária, abertura de créditos, empréstimos públicos, dívida pública e outras que, direta ou indiretamente, alterem a despesa ou a receita do Município e acarretem responsabilidades para o erário municipal; f) obtenção de empréstimos de particulares.

7.2.2 Relatoria da Lei do Orçamento Anual

O processo de audiências públicas muda anualmente, tendo o vereador-relator um importante papel no processo. O relator encaminha a divisão das tarefas, elabora o calendário das audiências públicas, define quando serão apresentadas as emendas. Ele tem influência no processo, mas precisa trabalhar junto com o presidente, pois os documentos saem em nome da Comissão de Finanças e Orçamento. Em alguns casos, as audiências públicas são eminentemente conduzidas pelo relator, que impõe o seu estilo, e em outros, pelo presidente da Comissão. A condução do processo é um acordo entre o presidente e o relator, e acorda-se com os vereadores a sua participação nas audiências regionais. A escolha do vereador responsável pela relatoria da Lei do Orçamento Anual e sua abertura para ouvir a sociedade faz diferença nas audiências. A leitura dos requerimentos da sociedade civil e das notas taquigráficas das audiências é parte do processo de relatoria. É importante destacar que alguns relatores fazem questão de participar e conduzir as audiências públicas, enquanto outros apenas enviam seus assessores.

7.2.3 Presidência da Câmara Municipal de São Paulo

A Presidência da Câmara Municipal de São Paulo é a autoridade máxima da Casa, responsável pela definição de agenda. Por isso o seu papel fundamental em todas as questões. Podemos citar como exemplo a divulgação das audiências públicas de 2010, que pela primeira vez foram veiculadas não apenas em jornais de grande circulação, mas também no rádio e na TV, convidando os cidadãos a participarem. Essa mudança foi solicitada pela Comissão de Finanças e Orçamento e aprovada pela presidência da casa, vereador Antônio Carlos Rodrigues. Em 2011, o presidente da casa, Vereador José Police Neto, anunciou que a Comissão de Finanças e Orçamento faria audiências públicas regionais nas 31 subprefeituras de São Paulo para discutir o orçamento. Essas audiências não foram realizadas, pois a Comissão de Finanças e Orçamento alegou não haver tempo disponível para promover discussões nas 31 subprefeituras.

7.2.4 Outros membros da Comissão de Finanças e Orçamento

A presença de vereadores-chave na discussão influencia as audiências públicas. Analisando-as ao longo dos últimos vinte anos, foi possível observar uma grande influência de vereadores do PT partidários da participação, como, por exemplo, José Mentor, José Eduardo Martins Cardozo, Antônio Donato, Odilon Guedes e Paulo Fiorilo. Vale a pena destacar que a participação deles também coincidia com o fato de serem o partido de oposição ao Executivo. No caso do vereador José Eduardo Martins Cardozo, apesar de ser aberto à participação como prática democrática, ele critica no ano de 1999 a forma como as audiências foram conduzidas, emitindo parecer contrário à relatoria e se opondo ao processo participativo instituído na época, por argumentar que ele deveria ser ainda mais participativo. Em relação aos demais vereadores da Câmara Municipal que não são da Comissão de Finanças, observa-se uma baixíssima frequência. Muitos enviam apenas os seus assessores para acompanhar a discussão e outros às vezes vão às audiências de temas que acompanham ou que são considerados mais “relevantes”.

7.2.5 A audiência pública

Na primeira década do período analisado, costumava-se realizar audiências públicas e reuniões técnicas. Faziam-se duas audiências públicas obrigatórias para atender a Lei Orgânica do Município e, adicionalmente, reuniões técnicas com as diferentes secretarias (saúde, educação, abastecimento, entre outras) para discutir temas específicos. As reuniões técnicas tinham divulgação apenas no *Diário Oficial* e acesso restrito à participação, variando conforme a abertura do relator ou presidente da Comissão de Finanças e Orçamento que conduzisse o processo de discussão e as reuniões. Com o tempo, começou-se a abrir essas reuniões à participação da sociedade civil, mas com alguns percalços, contradições e posicionamento contrário de alguns vereadores. Além disso, as reuniões técnicas não tinham obrigatoriedade de divulgação como as audiências públicas. Com o tempo, deixaram de ser chamadas de “reuniões técnicas” e passaram a ser chamadas de “audiências técnicas”. Em

1999, começam as audiências públicas regionais, realizadas fora da CMSP nas diferentes regiões de São Paulo. Posteriormente, a partir de 2005, todos esses encontros são denominados de audiências públicas e separados em audiência pública geral, temática e regional. Certamente isso significou um avanço para a participação, pois, mesmo que ela fosse permitida nas reuniões técnicas, é através do formato de “audiência pública” que se garante de fato a abertura à participação da sociedade civil e a divulgação, mesmo que apenas em jornais, da agenda de encontros. Assim, há que se reconhecer que, além das duas audiências públicas “regimentais”, a discussão do orçamento é feita hoje em mais de vinte audiências abertas e divulgadas para a população (mesmo que haja grande controle de tempo e problemas de divulgação).

Em relação aos temas das audiências públicas, observa-se que aqueles de maior interesse resultam em maior participação. Assim, audiências que discutem saúde, habitação e educação, por exemplo, tendem a ter maior apelo do que as de temas como esportes, cultura e lazer, serviço funerário, entre outras. São temas tidos como mais relevantes por um grande grupo de vereadores, e como há muitos movimentos e organizações da sociedade civil atuando nesses campos, as audiências tendem a ser mais cheias. A presença de vereadores – além dos integrantes da Comissão de Finanças e Orçamento – é maior na discussão desses temas, já que há um maior número de vereadores atuando neles.

A dinâmica de condução das audiências também é uma variável que influencia a institucionalização da participação, e isso tem a ver, principalmente, com a ordem das falas e o respeito às manifestações dos cidadãos. Uma audiência pública geral ou temática de discussão do orçamento se caracteriza por começar pela fala do vereador que preside a reunião (geralmente o presidente da Comissão ou relator do orçamento), seguida da exposição do secretário ou representante da secretaria, posteriormente abrindo para perguntas dos vereadores membros da Comissão de Finanças e demais vereadores da casa. Uma vez respondidas as perguntas dos vereadores, têm início as perguntas da sociedade civil, seguidas pelas respostas do secretário ou representante. Muitas vezes não há tempo para que todos os inscritos se manifestem, em outros casos solicita-se que os inscritos falem rapidamente, havendo uma forte pressão por controle de tempo. Há casos em que os questionamentos da sociedade civil não são respondidos, pois secretários dão respostas evasivas ou ignoram a pergunta. Assim, deixando-se a fala da sociedade civil sempre para o final, a limitação de tempo torna-se uma constante, já que há outra audiência na sequência ou sessão plenária, e não se observa a possibilidade de uma réplica por parte da sociedade civil a fim de ter o seu questionamento respondido. Assim, a oportunidade da fala, algo fundamental para que a

participação ocorra e se institucionalize na Câmara, é completamente afetada pela ordem instituída das falas e pelo controle de tempo.

Em relação ao conteúdo das manifestações, apesar de alguns parlamentares afirmarem que as audiências são espaço de coleta de demandas, observa-se pelo artigo 41 da Lei Orgânica do Município e artigo 85 do Regimento Interno da CMSP, que o objetivo desse espaço é instruir matéria legislativa em trâmite, tratar de assuntos de interesse público relevante e ouvir representantes de entidades e representantes da sociedade civil. Assim, não está especificado que as audiências devem apenas servir de espaço de realização de demandas específicas por escrito da sociedade. Aqueles que quiserem discutir uma determinada política ou ação prevista no orçamento devem ter o direito garantido de ser ouvidos nas audiências públicas. Além disso, a não realização de réplica pela sociedade civil estabelece uma relação clara de poder do legislativo no processo de audiências, o que nos permite questionar a potencialidade do processo participativo na Câmara Municipal de São Paulo.

Os horários das reuniões constituem outro elemento relevante. Percebe-se que as audiências públicas realizadas na Câmara em horário comercial limitam a participação, pois pessoas que trabalham muitas vezes não podem comparecer, como, por exemplo, representantes de associações de bairro e movimentos sociais. No caso das audiências regionais, marcadas em sua maioria à noite ou aos finais de semana, nota-se uma presença maior não apenas pela localização mais próxima ao cidadão, mas também pelo horário mais acessível.

Os horários e locais das audiências tem que ser comunicados à população em no mínimo dois jornais de grande circulação, de acordo com o artigo 86 do Regimento Interno da Câmara. Assim, as audiências costumam ser divulgadas apenas no *Diário Oficial*, *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo*. Abaixo, seguem dois exemplo de anúncio junto à seção de licitações e contratos do *Jornal Folha de S. Paulo*. A primeira chamada de 2001 é feita em letras miúdas e com pouquíssimo destaque. A chamada de 2011 por ter a agenda na integra de mais de 20 audiências publicas acaba tendo um destaque maior.

ILUSTRADA Atração da Globo teve média de 33 pontos de audiência, contra 31 da programação do concorrente no horário

'Fantástico' derrota SBT, apesar de 'Casa'

DANIEL CASTRO
COLUNISTA DA FOLHA
E RODRIGO DIONISIO
DA REPORTAGEM LOCAL

O "Fantástico", da Rede Globo, evitou ontem sua segunda derrota no Ibope, desde a criação em 1973. Na média, enquanto esteve no ar, obteve 33 pontos de audiência, contra 31 da programação do SBT ("Casa dos Artistas" e "Show do Milhão"). Apesar disso, enquanto só o programa "Casa dos Artistas" esteve no ar contra o "Fantástico", das 20h48 às 22h06, o SBT venceu 36 pontos contra 29. O "reality show" do SBT ainda teve pico de 43 pontos, contra 26 do concorrente, ao final da votação para escolher quem seria o primeiro con-

corrente a deixar a casa. Os números são preliminares. Logo no início de "Casa dos Artistas", Sílvio Santos afirmou: "É o programa mais comentado do momento. Um pouquinho de briga aqui, outro acolá". Não houve outra menção à disputa judicial entre Globo e SBT envolvendo a atração. Mas os participantes, que pelas regras não sabem o que acontece fora da casa, repetidas vezes afirmaram sua "felicidade" em participar de uma iniciativa "inédita". A primeira participante eliminada foi Alessandra Iscatena. A votação aconteceu em duas fases. Primeiro Sílvio Santos leu os votos dados pelos outros concorrentes e depois apresentou as duas

mais votadas (Iscatena e Nana Gouveia) para que os telespectadores, por telefone, decidissem. Foram 20 participações e, mesmo quando a escolhida já estava definida, o apresentador continuou a levar ao ar ligações. **Liminar** "Casa dos Artistas", que reúne 12 "famosos" em uma casa paulistana monitorada por câmeras 24 horas por dia, estreou no dia 28 de outubro e provocou a primeira derrota no Ibope na história do "Fantástico". O programa da Rede Globo obteve então média de 28 pontos, contra 31 da programação do SBT no horário. No confronto direto entre "Fantástico" e "Casa dos Ar-

tistas", com os dois no ar ao mesmo tempo, o programa da Globo ficou nos 25 pontos, contra 32 do programa do SBT. A Rede Globo conseguiu, na última quarta-feira, liminar que impedia a exibição de "Casa dos Artistas" por dois dias. A emissora alega que a atração é plágio de "Big Brother", programa sobre o qual tem direitos de produção e exibição no Brasil. Na sexta-feira, o desembargador Marcus Vinícius dos Santos Andrade suspendeu a liminar e garantiu a exibição do "reality show". Comunicado distribuído pela Globo diz que na próxima quinta a decisão deverá ser reexaminada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo.



Local onde é gravado "Casa dos Artistas", no bairro do Morumbi

LIVROS JURÍDICOS

WALTER CENEVIVA
COLUNISTA DA FOLHA
"Diálogos & Debates", revista da Escola Paulista da Magistratura, no nº 4, como assunto principal, problemas e soluções no tempo de crise.

Direito Imobiliário Registral, Nicolau Balbino Filho, Saravia (0/00/11/3613-3000), 196 páginas, R\$ 26,00. Propriedade de imóvel, serviço de registro, matrícula, a dívida e princípios do direito registral são examinados pelo autor, serventário conhecido.

Sua Excelência, a Petição Inicial, Bruno Canisio Kich, Labor Juris (0/00/11/217-7145), 97 páginas, R\$ 22,00. Sem ser um livro de modelos, é obra prática. Explica os requisitos legais e define os modos de os satisfazer, orientando o praticante.

Testamento e Testamentaria, Bruno Canisio Kich, Labor Juris, 197 páginas, R\$ 30,00. Do mesmo autor precedente, explica os problemas da testamentaria e propõe soluções para as dificuldades mais comuns.

Reforma Trabalhista, obra coletiva, LTr (0/00/11/3826-2788), 269 páginas, R\$ 30,00. Ney Prado, o coordenador, pergunta: "Direito do Trabalho ou Direito ao Trabalho"? A resposta vem segundo uma pluralidade de visões.

Direito, Marxismo e Liberalismo, Edmundo Lima de Arruda Jr., Cesusc (0/00/48/322-2030), 175 páginas. São quatro ensaios envolvendo a modernidade, o confronto entre Weber e Marx, as posições de Rawls e Dahrendorf. O prelo é de Tarsus Genro.

Estudos em Homenagem ao Minis-

tro Adhemar Ferreira Maciel, obra coletiva, 775 páginas, R\$ 62,00. Coordenados por Sílvio de Figueiredo Teixeira, surgem 35 ensaios em pluralidade de temas, da filosofia do direito ao direito ambiental.

A Filosofia do Direito Aplicada ao Direito Processual e à Teoria da Constituição, Willis Santiago Guerra Filho, Atlas (0/00/11/221-9144), 110 páginas, R\$ 28,00. A filosofia tratada por Guerra Filho é aplicada ao direito processual e à teoria da Constituição, antes de enfrentar o assunto do título.

Fundamentos de Direito Administrativo, Waldo Fazzio Júnior, Atlas, 193 páginas, R\$ 24,00. Esta obra é a próxima integrante a coleção "Fundamentos Jurídicos". Aqui, Fazzio traça as linhas mais importantes do direito administrativo.

Questões Comentadas de Direito Constitucional, obra coletiva, Atlas, 340 páginas, R\$ 38,00. Daniela Cortes Silva, José A. S. Aguiar, Sérgio B. C. Fernandes e Virginia C.J. Cesar comentam questões de recentes concursos públicos.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
AUDIÊNCIA PÚBLICA
A Comissão de Finanças e Orçamento convidou os Senhores Vereadores e o público interessado para a 2ª Audiência Pública referente ao PL 54501 que "Estima a receita e fixa a despesa das Administrações Diretas e Indiretas do Município de São Paulo, para o exercício de 2002" e o PL 54701 que "Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2002/2005, e dá outras providências", que será realizada no próximo dia 08 de novembro, às 10 horas, no Viduato Jacareí, 100, São João Nobre, 8º andar.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
A COMISSÃO PERMANENTE DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTES
Convida o público interessado a participar de **AUDIÊNCIA PÚBLICA SOBRE O PROJETO DE LEI 393/2000**
DATA: 06 de novembro de 2001
HORÁRIO: 9h
LOCAL: Auditório Dr. Oscar Pedrossi Horst - 1º andar do Edifício, no Viduato Jacareí, 100 - Bela Vista, Projeto de Lei 393/2000, de autoria da vereadora Aldiceia Spissel - Define requisitos necessários para que o programa de integração da

Faça bons negócios instantaneamente.

Na compra de um Plano de Serviços, você ganha **NEXTEL ONLINE** até 31/12/2001.

COMPRE MAIS, PAGUE MENOS.

Quantidade	Valor Unitário	Valor Total
1	199,00	199,00
2 a 5	148,00	296,00
6 a 10	129,00	258,00
11 a 20	119,00	238,00
21 a 50	109,00	218,00
51 em diante	99,00	198,00

TUDO EM UM ÚNICO APARELHO
Telefone Móvel Digital + Conexão Direta Nextel + Recado Digital + Nextel Online

Conexão Direta Nextel
entre Rio, São Paulo, Brasília, Curitiba e as regiões de Campinas, São José dos Campos e Bauré de Santana. Mais rápido, eficiente e **NÃO TEM CUSTO DE INTERURBANO.**

TECNO PARTNER
Tel: 5585-2863
Tel: 7853-9085

NEXTEL
REPRESENTANTE AUTORIZADO

MBA Executivo ESPM.
Voce em companhia de grandes talentos.

Comunicação - Formação em Marketing
Gestão Empresarial
Gestão de Vendas
Marketing
Marketing de Serviços
TV/Telecom

Exame de qualificação em **NOVEMBRO** de 2001.

Formação - Informe-se, também, sobre os novos MBAs para 2002.
Inscrições abertas
Tel.: (11) 5085-4600

MINISTÉRIO DA FAZENDA
SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL
ALFANDEGA DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE SÃO PAULO
AVISO DE LICITAÇÃO/EDITAL 005/2001
Modalidade: Pregão.
Objeto: Aquisição de móveis de escritório - Mesas, cadeiras, armários, arquivos e guarda-roupas metálicos, etc.
Data de entrega das propostas: 14/11/2001
Horário: 10 horas.
Local: Av. João Jenil Zarif s/n - Terminal de Cargas - Edifício 2 - Auditorio - Guarulhos/SP.
Contato para informações adicionais: Fone 6445-5715.

EMPRESA BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA
AVISO DE LICITAÇÃO
Pregão nº 038/SRGR-SBGR/2001
Objeto: Contratação de empresa para fornecimento de cartuchos para impressoras laser e HP e fotomacessor para impressora laser para o Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos-SP.
Horário, data e local de abertura: 9h, 20 de novembro de 2001, na Sala de Licitações, localizada na Rodovia Hélio Smith s/n - Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos - Edifício de Interação - 2º andar sala 2.15. O edital poderá ser lido e/ou adquirido no endereço acima - 2º andar do edifício de interação - Coordenadoria de Licitações - sala 2.07, de segunda a sexta-feira, das 9h às 12h30min e das 13h30min às 15h, até o segundo dia útil imediatamente anterior à data de abertura, mediante o recolhimento de importâncias de R\$ 10,00 (dez reais) ou retirado, sem ônus, no site de licitações da INFRAERO, no seguinte endereço: www.infraero.gov.br.
Comissão de Licitação

EMPRESA BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA
AVISO DE LICITAÇÃO
TOMADA DE PREÇOS Nº 023/SRGR-SBGR/2001
Objeto: Contratação de empresa para implantação de sistema de controle de acesso automatizado nos terminais de passageiros e de cargas do Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos-SP.
Horário, data e local de abertura: 14h, 22 de novembro de 2001, na Sala de Licitações, localizada na Rodovia Hélio Smith s/n - Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos - Edifício de Interação - 2º andar sala 2.15. O edital poderá ser lido e/ou adquirido no endereço acima - 2º andar do edifício de interação - Coordenadoria de Licitações - sala 2.07, de segunda a sexta-feira, das 9h às 12h30min e das 13h30min às 15h, até o segundo dia útil imediatamente anterior à data

Fonte: Folha de São Paulo, 05/11/2001, Cotidiano, C5.

 CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO		COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO
Convoca o público interessado a participar das Audiências Públicas que esta Comissão realizará tendo como objeto o PL 479/2011 - Estima a Receita e fixa a despesa do Município de São Paulo (Orçamento 2012), conforme o calendário abaixo:		
22/10/2011	Audiência Pública Regional - Zona Leste	Local: Subprefeitura de São Miguel Paulista - Rua Ana Flora Pinheiro de Souza nº 76, Jacul. Horário: 14h00
24/10/2011	Audiência Pública Regional - Zona Sul	Local: Esporte Clube Banesp. - Av. Santo Amaro nº 6355. Horário: 19h00
25/10/2011	1ª Audiência Pública Geral	Local: Auditório Prestes Maia, 1º Andar. Câmara Municipal de São Paulo. Viaduto Jacareí, nº 100. Horário: 13h00
25/10/2011	Audiência Pública Regional - Zona Oeste	Local: Av. das Nações Unidas nº 7.123 - Subprefeitura de Pinheiros Horário: 19h00
26/10/2011	Audiência Pública Regional - Centro	Rua: Rua Taguá, nº 150 - Liberdade - Prédio 1 - Complexo Educacional FMU Horário: 19h00
27/10/2011	1ª Audiência Pública Temática	SECRETARIA DE ESPORTES; FUNDO DE ESPORTES; FUNDAÇÃO EDUC. E TECNOLOGIA; SECR. EDUCAÇÃO. Local: Auditório Prestes Maia, 1º Andar. Câmara Municipal de São Paulo. Viaduto Jacareí, nº 100. Horário: 10h00
27/10/2011	Audiência Pública Regional - Zona Norte	Local: Clube de Campo Associação Atlético Guapira Rua: Dr. José Camargo Aranha nº 376 - JACANÁ. Horário: 19h00
07/11/2011	2ª Audiência Pública Temática	SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES; FUNDO DESENV. TRANSITO; SPTRANS; CET. Local: Auditório Prestes Maia, 1º Andar. Câmara Municipal de São Paulo. Viaduto Jacareí, nº 100. Horário: 10h00
08/11/2011	3ª Audiência Pública Temática	CÂMARA MUNICIPAL; TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO; SECRETARIA DE GOVERNO MUNICIPAL; FUNDO TURISMO; SPTURIS; SECR. COMUNICAÇÃO; SECR. ESPECIAL DE RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS; SECR. ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS. Local: Auditório Prestes Maia, 1º Andar. Câmara Municipal de São Paulo. Viaduto Jacareí, nº 100. Horário: 13h00
09/11/2011	4ª Audiência Pública Temática	SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA AO DESENVOLVIMENTO SOCIAL; FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Local: Auditório Prestes Maia, 1º Andar. Câmara Municipal de São Paulo. Viaduto Jacareí, nº 100. Horário: 09h00
10/11/2011	5ª Audiência Pública Temática	SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO/ ENCARGOS; PRODAM; INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO DE SP - IPREM; SECRETARIA DE ARTICULAÇÃO METROPOLITANA Local: Sala Sergio Vieira de Mello, 1º Subsolo. Câmara Municipal de São Paulo. Viaduto Jacareí, nº 100. Horário: 10h00
11/11/2011	6ª Audiência Pública Temática	SECRETARIA NEG. JURÍDICOS/ ENCARGOS; SECR. FINANÇAS/ENCARGOS; COMPANHIA ATIVOS; COMP. PARCEIRAS; COMPANHIA PAULISTANA DE SECURITIZAÇÃO. Local: Salão Nobre, 8º Andar. Câmara Municipal de São Paulo. Viaduto Jacareí, nº 100. Horário: 10h00
16/11/2011	7ª Audiência Pública Temática	SECR. CULTURA; FUNDO DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL; FUNDO ESP. PROMOÇÃO DE ATIVIDADES CULTURAIS; FUNDO PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL E AMBIENTAL PAULISTANO; FUNDAÇÃO THEATRO MUNICIPAL Local: Plenário 1º de Maio, 1º Andar. Câmara Municipal de São Paulo. Viaduto Jacareí, nº 100. Horário: 09h00
17/11/2011	8ª Audiência Pública Temática	SECR. VERDE E MEIO AMBIENTE; FUNDO MEIO AMBIENTE; SECR. DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E TRABALHO; SECR. RELAÇÕES INTERNACIONAIS; OUVIDORIA DO MUNICÍPIO; SECR. PARTICIPAÇÃO E PARCEIRAS; FUNDO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE; SECR. ESP. MICRO-EMPREENDEDOR INDIVIDUAL Local: Sala Sergio Vieira de Mello, 1º Subsolo. Câmara Municipal de São Paulo. Viaduto Jacareí, nº 100. Horário: 10h00
18/11/2011	9ª Audiência Pública Temática	SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO DAS SUBPREFEITURAS Local: Plenário 1º de Maio, 1º Andar. Câmara Municipal de São Paulo. Viaduto Jacareí, nº 100. Horário: 10h00
21/11/2011	10ª Audiência Pública Temática	SECR. PESSOA DEFIC. E MOB. REDUZIDA; SEC. SEG. URBANA; SECR. DES. URBANO FUNDO DES. URBANO; SP-URBANISMO Local: Plenário 1º de Maio, 1º Andar. Câmara Municipal de São Paulo. Viaduto Jacareí, nº 100. Horário: 10h00
22/11/2011	11ª Audiência Pública Temática	SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE; AUTARQUIAS HOSPITALARES; HSPM Local: Salão Nobre, 8º Andar. Câmara Municipal de São Paulo. Viaduto Jacareí, nº 100. Horário: 10h00
24/11/2011	12ª Audiência Pública Temática	SIURB; SECRETARIA SERVIÇOS; FUNDO MUNICIPAL DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA; AUTORIDADE LIMPEZA URBANA/FUNDO MUNICIPAL DE LIMPEZA URBANA; SPOBRAS; SERVIÇO FUNERÁRIO. Local: Auditório Prestes Maia, 1º Andar. Câmara Municipal de São Paulo. Viaduto Jacareí, nº 100. Horário: 10h00
25/11/2011	13ª Audiência Pública Temática	SEHAB; FUNDO HABITAÇÃO; SECRETARIA ESPECIAL DE CONTROLE URBANO; COHAB; FUNDO SAN. AMBIENTAL E INFRAESTRUTURA Local: Plenário 1º de Maio, 1º Andar. Câmara Municipal de São Paulo. Viaduto Jacareí, nº 100. Horário: 10h00
12/12/2011	2ª Audiência Pública Geral	Local: Plenário 1º de Maio, 1º Andar. Câmara Municipal de São Paulo. Viaduto Jacareí, nº 100. Horário: 10h00

Fonte: Folha de São Paulo, 19/10/2011, Poder, A10.

Em 2010, vinte anos após a promulgação da LOM e da obrigatoriedade das audiências públicas, a Câmara passou a divulgar propaganda também em rádio, TV e jornal, porém a aprovação dessa medida foi feita durante o processo de audiências públicas e por isso a comunicação começou a ser feita a poucos dias de acabarem as audiências, tendo um efeito de divulgação limitado.

Orçamento Municipal 2011

A Câmara de Vereadores
conta com a sua participação
para montar o orçamento
da nossa cidade.

Compareça às audiências públicas
na Câmara Municipal de São Paulo.
Aqui a sua opinião vira solução.

Para investir melhor o dinheiro dos contribuintes, os vereadores de São Paulo querem ouvir a sua opinião. Traga ideias e sugestões para as audiências públicas que vão definir o Orçamento Municipal de 2011. Trabalhando juntos vamos fazer a diferença na educação, na saúde, no meio ambiente, nos transportes e na vida de todos os paulistanos.

Audiências públicas

Local: Plenário 1º de Maio - 1º andar - Câmara Municipal de São Paulo
17 de novembro, das 9h às 13h - Saúde

18 de novembro, das 9h às 13h - Iluminação pública, limpeza urbana, serviço funerário

19 de novembro, das 9h às 12h - Habitação, saneamento, infraestrutura e negócios jurídicos

14 de dezembro, das 9h às 11h - 2ª Audiência Pública Geral

Local: Auditório do IPREM - Av. Zaki Narchi, 536 - Santana
27 de novembro, das 10h às 12h - 4ª Regional Norte

Local: Subprefeitura Penha - R. Candapuí, 492 - Vila Marieta
27 de novembro, das 15h às 17h - 5ª Regional Leste

Saiha mais em www.camara.sp.gov.br.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Fonte: Folha de São Paulo, Novembro/2010.

7.2.6 O Papel da Burocracia da Câmara Municipal de São Paulo

Além dos parlamentares envolvidos na discussão do orçamento, é fundamental citarmos os funcionários públicos, burocracia da Câmara. Escolhida em grande parte por concurso meritocrático, ela também tem um conjunto de valores em relação à participação da sociedade civil no parlamento, e isso se verifica no pilar normativo. Não podemos também

deixar de lado os efeitos da politização da burocracia e da burocratização dos políticos, que acabam tendo efeitos nesse processo (ABERBACH; PUTNAM; ROCKMAN, 1981). O papel da burocracia no processo orçamentário se divide basicamente em duas equipes: a CTEO – Consultoria Técnica de Economia e Orçamento, de caráter mais técnico, e a Secretaria da Comissão de Finanças e Orçamento, de caráter mais processual.

À CTEO, sob coordenação de Gilberto Hashimoto, cabe prestar consultoria e assessoramento técnico sobre orçamento aos vereadores da mesa diretora, das comissões, em especial da Comissão de Finanças e Orçamento, assim como elaborar pesquisas e minutas de pareceres/relatórios ligados ao orçamento. Isso significa prestar apoio técnico ao processo legislativo referente aos projetos de Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei do Orçamento Anual e outros projetos. Conforme dispõe o artigo 11-A da Lei n.º 14.381, de 07 de maio de 2007:

[...] seguindo procedimentos técnicos para alterações nos mencionados projetos, em especial no que tange à elaboração de substitutivos ou de emendas, incluindo recebimento de determinações do Relator ou Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento, tratamento e destinação de informações e documentos, com registro das operações realizadas (SÃO PAULO, 2007).

No passado, técnicos da CTEO recomendaram uma maior participação das Comissões Permanentes na discussão do orçamento durante as audiências públicas temáticas. Não foi o que ocorreu. Atender a recomendação teria significado que na audiência pública com a Secretaria de Saúde, além da Comissão de Finanças e Orçamento, a Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher também seria responsável pela convocação da audiência e, conseqüentemente, por participar ativamente da discussão e conduzir o andamento dos trabalhos. A sugestão provavelmente não foi acatada pela Comissão de Finanças e Orçamento para não dividir o poder de condução do processo com outra comissão.

A secretaria da Comissão de Finanças é responsável por auxiliar a Comissão de Finanças e Orçamento no trâmite burocrático que envolve o processo orçamentário. Assim, a secretaria executa as decisões tomadas pelos nove vereadores da Comissão de Finanças e Orçamento, que decide sobre a realização das audiências públicas regimentais (a primeira e a última) e, nesse meio tempo, as audiências temáticas e regionais, dando suporte mediante a reserva de salas, divulgação nos jornais, apoio no momento da audiência, sistematização de

demandas, arquivamento de documentos como notas taquigráficas e demandas junto ao processo orçamentário.

A secretaria da Comissão é responsável por garantir operacionalmente a realização das audiências, nas quais os secretários da Comissão recebem as demandas da sociedade civil e entregam uma cópia protocolada a fim de confirmar o recebimento, organizam a lista de inscritos para falar, levam o microfone até as pessoas no caso de algumas audiências regionais, e são também os responsáveis pela publicação da agenda das audiências nos jornais. Observou-se em 2010 um tratamento cordial dos secretários para com os cidadãos presentes.

Ao término de toda audiência pública, o secretário da Comissão retorna com as demandas da sociedade civil, que são numeradas e passam a fazer parte de um anexo ao orçamento. Até 2010, eram feitas cópias das demandas, distribuídas para o relator e para a equipe da CTEO. A partir de 2011, elas passaram a ser digitalizadas e colocadas numa pasta da rede, de modo que tanto os consultores do CTEO, relator, presidente e outros membros da Comissão de Finanças e Orçamento têm acesso a esses documentos. As demandas passam por uma análise do CTEO e do relator.

Em relação ao registro das audiências públicas, todas são gravadas e transcritas pela equipe de Revisão e Taquigrafia, e o arquivamento das notas taquigráficas cabe à Secretaria de Comissões. Nota-se que não há um padrão no arquivamento das notas taquigráficas ao longo do tempo. Por exemplo, há anos em que estão arquivadas apenas as audiências regimentais, ou as regimentais e algumas temáticas, e observa-se que desde 2008 houve o arquivamento de todas as notas taquigráficas das audiências públicas de cada ano.

De acordo com Maria Tereza Affonso da Silva, Supervisora da Secretaria das Comissões Permanentes, a instituição de um Manual de Processo nos últimos anos tem tornado claro todo o procedimento acerca do que pode ser arquivado e do que deve ser arquivado. Para a supervisora, no caso da discussão do orçamento, a Secretaria da Comissão tem a preocupação de colocar tudo o que foi produzido em cada ano, mas houve anos em que as audiências tiveram um padrão de gravação ruim, prejudicando a transcrição. Isso fez com que a secretaria da Comissão junto aos vereadores e a parte técnica tenham tomado uma decisão administrativa conjunta de não juntar as notas taquigráficas ao processo.

Cabe à secretaria da Comissão de Finanças e Orçamento, por orientação de seu presidente e de seu relator, fazer a divulgação do calendário de audiências, uma vez que este tenha sido definido pelos vereadores. A divulgação às vezes fica prejudicada pela mudança de dia e local de alguma audiência, exigindo a divulgação de um novo calendário. Não foi

arquivado pela Secretaria da Comissão, nas pastas dos projetos de lei orçamentária, a agenda das audiências realizadas ou uma cópia da divulgação feita nos jornais, a fim de se verificar o total de audiências realizadas a cada ano e o tamanho da convocação nos jornais no passado.

A definição do local da audiência pública depende da disponibilidade de espaço na Câmara, mas o vereador-relator e/ou o presidente participa da escolha da sala onde ela será realizada e, dependendo do ano e do termômetro da Comissão, eles pedem um espaço maior. À medida que o relator elabora o calendário das audiências, a Secretaria da Comissão de Finanças entra em contato com o setor de Cerimonial da Câmara para ver o auditório disponível. Nas reuniões externas, o vereador da região faz o contato com o local que gostaria de sediar a audiência pública.

Observou-se que o papel da Secretaria da Comissão de Finanças e Orçamento é de dar apoio à realização das audiências, cabendo-lhe pouco espaço de decisão no processo, já que segue a orientação dada pelos parlamentares que conduzem a discussão do orçamento. Em conversas e entrevistas ao longo da realização desta pesquisa, houve abertura por parte da Secretaria da Comissão de Finanças e Orçamento e observou-se que o tema da participação é bem recebido por aqueles que integravam a Secretaria em 2010. A burocracia da Câmara, conclui-se, é uma variável normativa que garante que as audiências ocorram, já que é responsável pela parte operacional do processo, sobre o qual ela possui, entretanto, pouco poder de ingerência.

7.2.7 O Papel da Sociedade Civil e credibilidade

Como já foi dito, o comparecimento da sociedade civil é influenciado pelo tema da audiência pública (exemplo: saúde, habitação) e é clara a mobilização de determinadas organizações da sociedade civil, movimentos sociais, sindicatos de funcionários públicos, de acordo com os temas. Em geral, observa-se uma dificuldade de participação gerada pela complexidade da discussão do orçamento e pela falta de informações disponíveis. No passado, o orçamento era disponibilizado na biblioteca da Câmara e, na sequência, também no site da Câmara Municipal. Contudo, muitos indivíduos não têm acesso à internet nem possibilidade de impressão da peça orçamentária, dificultando sua análise. Adicionalmente,

não é feito nenhum trabalho educativo que possibilite um melhor entendimento do orçamento, o que influencia nas intervenções da sociedade civil.

Nas audiências, observa-se que predomina a participação de indivíduos que participam motivados por ter a sua demanda pessoal atendida, e em menor quantidade aqueles que possuem uma visão de participação mais ampla e conhecimento técnico de um determinado assunto, comparecendo para discutir as diretrizes do orçamento e a execução de determinadas políticas públicas. O que move também essas pessoas é a crença de que algum tipo de mudança será alcançado pela sua participação. Assim, a credibilidade no processo é uma peça-chave, que leva as pessoas a participar ou não como pode ser visto nas falas da sociedade civil nas notas taquigráficas.

Observa-se uma recorrência de falas da sociedade civil que ano a ano reforçam as mesmas reivindicações. Apesar de seus pedidos já estarem no orçamento ou serem posteriormente incluídos através de emendas pelos vereadores, muitos não são realizados devido ao alto percentual de remanejamento do orçamento pelo poder executivo, que pode chegar a 15% dependendo do ano. Assim, é muito comum a sociedade afirmar que não acredita no processo de audiências públicas, pois não vê seus pedidos serem atendidos. E mesmo quando são transformados em emendas, em muitos casos não se realizam por diversos motivos, o que acaba levantando uma crise de credibilidade. A questão da participação não pode ser analisada sem refletirmos sobre a credibilidade do parlamento, pois organizações requerem mais do que recursos materiais e informações técnicas, precisam de aceitação e credibilidade (SCOTT, 2008, p. 59).

O SR. DECIO FERREIRA – Sou presidente da Sociedade Amigos da Lapa de Baixo. Gostaria de saber se a opinião emitida por nossos amigos vai realmente influenciar o orçamento? (AUDIÊNCIA PÚBLICA, 18/11/99).

A SRA MÀRCIA BARRAL - [...] eu gostaria que a Comissão respondesse qual é a perspectiva de ser incorporado ao Orçamento aquilo que for apresentado aqui. Por um lado a gente conhece muito bem como é que funciona a peça orçamentária. Quem entende um pouco sabe que nós temos um Orçamento que é votado na Câmara que todo ano, por uma série de razões, há (*sic*) emendas orçamentárias dos parlamentares, uma parte deles (*sic*) por compromissos, porque discutiram nos bairros, porque ouviram a opinião da população, outros (*sic*) para garantir a sua clientela eleitoral. Até onde eu sei, assessoriei a Câmara Municipal durante muito tempo, essas emendas são absolutamente desconsideradas. Muitas vezes a emenda é um instrumento de negociação política, mas para a vida prática das pessoas elas não tem (*sic*) sentido algum. Então, cria-se uma expectativa que até desarma a população para continuar a briga por aquela questão. (Marcia Barral, munícipe, trabalhou na administração regional da Freguesia do Ó na gestão Luiza Erundina, Reunião Regional – Zona Oeste II – Freguesia do Ó, 19/11/1999).

O SR. FÁBIO SIQUEIRA – Bom dia a todos, mais um ano aqui encerrando a discussão do orçamento agora para 2008. Sr. Secretário Manuelito Magalhães, chefe de gabinete Marcos Scarp, Vereador Netinho, Vereadores Juscelino Gadelha, Paulo Fiorilo e Gilberto Natalini, público presente. Bom, as questões são muitas, mas no debate dos Vereadores acho que foram abordadas as importantes. Restara (*sic*) ainda as emendas parlamentares que (*sic*) todo ano os Vereadores apresentam mais de mil emendas, são aprovadas umas duzentas e no final do ano chega-se à triste conclusão de que praticamente nenhuma foi executada. Então, o que é isso? Será que a população foi enganada, será que a população não cobra do Vereador a execução da emenda, não cobra do Executivo? Ou seja, será que tem de extinguir as emendas? Qual é a solução para essa questão? Porque o povo vai à audiência pública, cobra uma escola, uma creche, uma biblioteca, a emenda aparece, dificilmente é aprovada e no final do ano é execução zero. Acho que vamos ter de fazer um clamor para a população cobrar do Vereador que propôs a emenda, e do Executivo, da subprefeitura que se cumpra essa demanda. (FABIO SIQUEIRA, MUNÍCIPE, EX-FUNCIONÁRIO DO OP SÃO PAULO, AUDIÊNCIA PÚBLICA REGIONAL, 26/11/2007).

Pela fala da sociedade civil percebe-se que a Câmara Municipal é uma organização com baixa credibilidade e, adicionada a isso, a execução orçamentária em desacordo com o planejado devido ao remanejamento leva a sociedade civil a questionar a credibilidade do processo participativo através de audiências públicas. Como um todo, o parlamento e os partidos políticos tem baixa credibilidade no país (IBOPE, 2011). De acordo com pesquisa de Moisés e Meneguello (2006), o Congresso Nacional brasileiro possui baixíssima credibilidade, apesar de o seu desempenho ser considerado uma garantia de governabilidade do país. Dados da pesquisa mostram que cerca de 80% da população brasileira desconfia da instituição e menos de 16% dos brasileiros consideram “ótimo e bom” o seu desempenho nas últimas décadas. Como dito por Moisés (2011), a percepção negativa da sociedade em relação ao Congresso Nacional tem que ser levada em consideração no entendimento da dinâmica da democracia representativa, já que essa percepção afeta a legitimidade e efetividade do sistema. Deste sistema fazem parte a “*accountability*” vertical, que é de responsabilidade dos eleitores, e a “*accountability*” horizontal – de responsabilidade dos representantes⁷⁸.

⁷⁸ Enquanto o direito de voto garante a *accountability* vertical, por meio da qual os eleitores premiam ou punem o desempenho dos governantes, a *accountability* horizontal ou interinstitucional depende da existência de instituições e atores com expertise e poder específico para fiscalizar, controlar e corrigir ações ilícitas de atores públicos e governantes; por isso mesmo, ela é reconhecida constitucionalmente e supõe a existência de autonomia entre os organismos que deve monitorar, além de capacidade de iniciativa de parte de órgãos e poderes responsáveis (O'DONNELL, 2005 apud MOISÉS, 2011, p.18-19).

7.3 Variáveis cultural-cognitivas

Em relação ao pilar cultural-cognitivo, as seguintes variáveis são importantes quando se discute o processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal:

7.3.1 Linguagem, *scripts*, instrumentos, símbolos e local das audiências públicas

A linguagem formal e cheia de procedimentos, característica-chave do poder legislativo, adicionada à linguagem técnica da discussão do orçamento, serve para distanciar o cidadão da discussão, agindo de forma contrária à participação da sociedade civil. Além disso, o espaço das audiências, o uso da tribuna e do microfone colaboram para a teatralização do processo de participação. A fala dos vereadores faz parte de um *script* do que deve ser dito, do politicamente correto: fala-se da abertura à participação, mas esta se evidencia parcialmente na prática, já que à sociedade civil resta um curto espaço de tempo para se manifestar. A arquitetura e a forma como é conduzido o processo assemelha-se a uma recorrente peça de teatro em que a sociedade encena seus pedidos e reclamações, assemelhando-se a um misto de “balcão de pedidos” e “muro das lamentações”.

Observa-se que alguns indivíduos da sociedade civil falam mais formalmente, usando a linguagem do parlamento, e que outros, com o tempo, começam a dominar palavras-chave como emenda, execução orçamentária, abertura de rubrica, ou seja, palavras que estão totalmente ligadas ao processo orçamentário e à transformação de demandas em emendas. Em relação ao formalismo da fala, o munícipe Fabio Siqueira se destaca por cumprimentar formalmente todos os presentes na mesa e na audiência e por usar uma linguagem técnica e com os mesmo códigos do parlamento.

O SR. FABIO SIQUEIRA — Bom dia. Sou munícipe do bairro da Saúde. Cumprimento o nobre Vereador Floriano Pesaro, Presidente; os Srs. Vereadores da Comissão de Finanças Gilson Barreto, Arselino Tatto, Donato; sociedade civil, representada entre outros pela Rede Nossa São Paulo; membros do Tribunal de Contas do Município, sempre importante presença, tendo em vista que é um órgão fiscalizador das contas do Município, a própria Administração como um todo, por isso, é

fundamental a presença do Tribunal, que também faz um relatório importante — infelizmente, pouco conhecido —, relatório anual das contas do Município. E a Assessoria da Secretaria de Planejamento, Sr. Marcos.

Nesta última audiência pública do Orçamento e do PPA para 2010, que, aliás, é muito privilegiada, porque se discute o Orçamento do ano que vem, o Plano Plurianual, até 2013; tem relação com o Plano Diretor, com o Plano de Metas. (NOTA TAQUIGRÁFICA, 24/11/2008).

Em relação ao local das audiências, através da realização de entrevistas foi possível observar posicionamentos distintos em relação à sua realização em espaços como o Salão Nobre e o Plenário 1º de Maio. Se por um lado eles podem inibir a participação de algumas pessoas que não se sentem à vontade nesses espaços, por outro lado alguns indivíduos acreditam que a realização das audiências no plenário 1º de Maio é simbólica, pois a sociedade toma o mesmo assento do vereador e se pronuncia na mesma sala onde são feitas as votações e os pronunciamentos dos vereadores, o que lhe daria um poder simbólico. Contudo, cabe ressaltar que, apesar de a sociedade estar no mesmo plenário onde os vereadores representantes da população discutem as questões da cidade de São Paulo, sua posição ao falar é de “inferioridade”, já que o faz de frente para a mesa diretora, e não na tribuna. A mesa diretora é significativamente elevada e por trás há uma grande cruz com um Jesus Cristo dourado, conforme mencionado anteriormente.

No caso das audiências regionais, elas começaram sendo realizadas em organizações da sociedade civil como clubes, associações de comerciantes e, posteriormente, em equipamentos públicos como subprefeituras e escolas. Isso nos mostra um aumento de sua importância e uma necessidade de legitimá-las como um processo do poder público.

O processo de audiências e apresentações do executivo, vereadores e sociedade civil pode ser analisado sob uma ótica de teatro em que as audiências são o palco para *performance* dos diferentes papéis. O uso da tribuna, da mesa diretora, do microfone e a existência (ou não) da plateia são elementos que compõem a cena teatral. Schwartzberg (1977), autor de *O Estado espetáculo*, afirma que hoje a política são as pessoas/personagens, e não mais as ideias, tendo o Estado se transformado em uma empresa produtora de espetáculos. Ele destaca, ainda, que “pessoa” é uma palavra derivada do vocábulo latino “persona”, que significa máscara de teatro. O poder acaba tendo a fisionomia do seu dirigente e se personaliza, adquire vida. Em uma democracia representativa, os parlamentares representam os cidadãos que os elegeram, mas, além de mandato de representante dentro desta lógica, sua representação também produz um espetáculo, passando a ator, com grande uso da tribuna, microfone, comícios e cerimônias.

Para o autor, o poder está intimamente ligado ao teatro, pois a hierarquia política lembra a hierarquia do espetáculo: no palco ficam as figuras de cartaz, os atores de primeiro plano, os papéis principais. Os vereadores e demais atores encenam uma grande variedade de papéis estereotipados. A disposição do parlamento, nesse caso, as salas onde são feitas a maioria das audiências públicas, a Plenária 1º de Maio e o Salão Nobre, lembram uma sala de teatro. Ao falar sobre a decoração das salas e dos teatros, Schwartzberg esclarece os símbolos de semelhança. Apesar de usar exemplos de outra época, algumas características ainda se observam.

A suntuosidade do cenário está em harmonia com o luxo dos trajes. Mármore, espelhos, dourados, tapeçarias, lustres e o pesado pano de boca. O lugar teatral oferece o próprio modelo de prestígio e da ostentação, com suas duas cores básicas, o vermelho e o ouro, símbolos de poder e riqueza. [...] Ao penetrar nessas salas de espetáculo – lugares de ostentação e exibição –, eles voltam a encontrar um quadro cerimonioso e correspondências com o protocolo do poder supremo: tapete vermelho, colorido das bandeiras, sons de fanfarras, mármore dos palácios, cristais dos lustres, veludo das cortinas. A decoração do poder é a mesma do teatro (SCHWARTZENBERG, 1977, p. 140).

Nessa relação de espetáculo, pode-se observar em alguns casos uma subserviência por parte da sociedade civil através de suas falas que pedem desculpas ou se inferiorizam perante os vereadores e membros do executivo, e isso tem a ver com o que se chama cultura política, aqui considerada outra variável cultural-cognitiva. Ela seria, conforme Schwartzberg, um conjunto de atitudes políticas, predisposições, propensões a reagir de determinada forma em certas situações políticas que serão abordadas no próximo item, por constituírem uma importante variável do pilar cultural-cognitivo, que influencia a institucionalização da participação da sociedade civil na Câmara Municipal de São Paulo quando se analisam as audiências públicas do orçamento.

7.3.2 Cultura política

A cultura política de uma nação, de acordo com Almond et al. (2008), são as atitudes públicas dos cidadãos em relação à política e o papel deles em relação ao sistema político. Assim, a cultura política é o conjunto de orientações cognitivas (conhecimento),

afetivas (sentimentos) e valorativas (valores) acerca do sistema político, seus *inputs* e *outputs* e o papel dos indivíduos como um ator político (ALMOND; VERBA, 1965).

A cultura política de uma nação inclui a orientação dos cidadãos em relação a três níveis: *sistema* político, *processo* político e de formulação de políticas públicas e o resultado de *políticas públicas*. O *sistema* está relacionado a como os cidadãos veem os valores e as organizações que compreendem o sistema político. O *processo* político está relacionado com as expectativas de como a política deveria funcionar e como os cidadãos se relacionam com o processo político e, por último, o resultado de políticas públicas se refere às expectativas em relação às quais deveriam ser os objetivos do governo em relação às políticas públicas e a como atingi-las (ALMOND et al. 2008). A tabela abaixo sumariza os três níveis através de exemplos:

Os Aspectos da Cultura Política	
Aspectos da Cultura Política	Exemplos
Sistema	Orgulho na Nação Identidade Nacional Legitimidade do Governo
Processo	Papel dos Cidadãos Percepções de Direitos Políticos
Política Pública	Papel do Governo Prioridades de Políticas Públicas do governo

Quadro 15 – Os Aspectos da Cultura Política

Fonte: Almond et al., 2008, adaptado.

Será aprofundado o segundo nível, de processo, pois este tem relação com o papel que os cidadãos desempenham quando se discute a participação na Câmara Municipal. O segundo nível envolve o que os cidadãos esperam do processo político e como se comportam em relação a esse processo. Assim, segundo Almond e Verba (1965) e Almond et al. (2008), emergem três tipos de cultura política quando se analisa o papel dos cidadãos no processo político. A *cultura paroquial*, em que os indivíduos são pouco sensíveis à questão política do conjunto nacional, voltando-se a um subsistema mais limitado (aldeia, tribo) e que muitas vezes ignora a política e o impacto em suas vidas; a *cultura da submissão*, segundo a qual os cidadãos reconhecem a existência do sistema político, que é exterior e superior, de modo que a sociedade permanece passiva, esperando benefícios como serviços, prestações; e, por último, a *cultura da participação*, que se caracteriza pela mudança de uma postura de súdito para a de participante, ou seja, o cidadão atuando sobre o sistema político, influenciando-o

não só através das eleições, mas também de manifestações e, no caso deste estudo, participando nas audiências públicas do orçamento não apenas pela solicitação de demandas, mas também em busca de uma ampliação da discussão de políticas públicas e da definição do orçamento.

A cultura política é uma variável que afeta a democracia, e o desenvolvimento de uma cultura democrática não pode ser entendido como algo dado (*taken for granted*) naturalmente pela prática democrática ou desenho institucional, ou seja, as instituições que moldam comportamentos são afetadas por valores culturais e normas intrínsecas aos indivíduos (DIAMOND, 1994).

É importante destacar, como observado por Almond et al. (2008), que a cultura política não explica tudo sobre política e também não é imutável. As mudanças nas culturas políticas ocorrem à medida que as pessoas adquirem atitudes, formam seus valores e os transmitem de uma geração para outra. Isso se chama de socialização política, que por sua vez é promovida por diversos atores, como família, escola, instituições religiosas, grupos de pares, classe social, grupos de interesse, partidos políticos, mídia e contato direto com o governo. Assim:

[...] as normas culturais geralmente mudam devagar e refletem valores estáveis. Consequentemente, a cultura política é importante, primeiro, porque encapsula a história, as tradições e os valores de uma sociedade. [...] Adicionalmente, a distribuição de modelos culturais é tipicamente relacionada com o tipo de processos políticos que os cidadãos esperam e apoiam. Esse é o princípio da *teoria da congruência*. Por exemplo, o apoio a um sistema democrático é geralmente maior em sociedades que têm uma cultura política mais participativa. Estados autoritários têm mais probabilidade de serem sustentados quando o público é caracterizado por submissos e paroquiais, de modo que os indivíduos não têm as habilidades ou motivações de participar e o Estado desencoraja sua participação. Essas normas culturais representam “as regras do jogo” do sistema político, e o sistema funciona melhor quando os cidadãos aceitam as regras. Onde as estruturas políticas e as culturas políticas se reforçam mutuamente, um sistema político estável tem maior probabilidade de emergir (ALMOND et al, 2008, p. 49, tradução nossa).

Interessante observar nas falas dos indivíduos como se encontram representantes de uma cultura de submissão e outros de uma cultura de participação, como a Rede Nossa São Paulo. Abaixo, é possível observar cinco exemplos de indivíduos com postura de sujeição, que iniciam a fala agradecendo a possibilidade de participar, como se isso não fosse um direito garantido e sim uma concessão sendo feita pelos vereadores, e outra pessoa que pede desculpas por “não saber falar”.

Sr. Marco Antonio Cordeiro Tolim – Boa noite. Obrigado a todos por essa oportunidade que estão dando. Como os senhores dizem, é uma experiência nova, e em toda experiência nova a gente teme alguma coisa, tememos até em (*sic*) errar (NOTAS TAQUIGRÁFICAS, Audiência Pública Regional Zona Norte, 04/11/1999).

A SRA. IOLANDA BOTA – Boa-tarde a todos. Muito obrigada por podermos participar no orçamento da cidade. Espero que isso não seja uma medida eleitoreira, que isso continue para sempre. Lamento o Vereador Domingos Dissei não estar aqui ele que foi um dos vereadores mais votados na região e ele deve muitas explicações para a gente porque vem em tempo de eleições e promete e nunca parece (*sic*) para cumprir o que prometeu (NOTAS TAQUIGRÁFICAS, Audiência Pública Regional Zona Norte, 04/11/1999).

O SR. DARCI FERREIRA – Boa tarde a todos, à Mesa, aos meus colegas, conselheiros e delegados, muito obrigado a todos. Agradeço imensamente à Prefeita, à Casa, ao Executivo do Conop, a oportunidade de exercer o direito de cidadania e democracia. (NOTAS TAQUIGRÁFICAS, Reunião Técnica, 27/10/2001)

A SRA. CARMELITA DA SILVA — Boa noite. Gostaria de agradecer pela oportunidade de chegar a esta Mesa. Minha solicitação é mínima. Em nome da comunidade do Jardim Romano, necessitamos de uma unidade básica de saúde. Que a Mesa desse atenção a essa nossa carência. Todos os que conhecem o Jardim Romano sabem que ele está defasado em termos sociais, culturais, em saúde e em educação. Estamos gratos pelo CEU Três Pontes, que chegou para atender nossa demanda, mas ainda precisamos de mais. Essa é minha solicitação. Obrigada. (Palmas) (NOTAS TAQUIGRÁFICAS, Audiência Pública Temática Secretaria Especial de Desburocratização / Comunicação, 19/11/ 2008).

A SRA. MARIA ANTONIA CRISPIM — Boa tarde, Srs. Vereadores, Sr. Secretário Walter Feldman e todos os demais presentes. Perdoem-me e desculpem-me porque é a primeira vez que estou falando numa Câmara Municipal para os Vereadores. Tenho 82 anos e faço parte do Conselho. Então minha pergunta é a seguinte, quero saber sobre o orçamento do idoso no esporte e no lazer porque nós não temos lazer nenhum e o idoso precisa de lazer. Então essa é a minha pergunta e também sobre os centros de convivência, que nós precisamos, pois o que temos é muito pouco. Agradeço muito. (NOTAS TAQUIGRÁFICAS, Audiência Pública Temática Secretaria Municipal de Verde e Meio Ambiente e Secretaria Municipal de Cultura, 5/11/ 2008).

A baixa participação da sociedade civil no Brasil é parte da cultura política brasileira, sendo este um tema complexo, que por si só renderia outra tese e que não é o objetivo deste trabalho. Estudos como os de Hagopian (2008), Nunes, Sanchez e Chaia (2010), Moisés (2008), Carvalho (1997), Borba (2005), Ribeiro e Borba (2011), Leal (1948) exploram bem essa temática. Observamos que esses estudos elencam algumas variáveis da história política brasileira que formatam a cultura política, como o histórico de um forte autoritarismo e distorções do funcionamento das instituições democráticas (MOISÉS, 2008). Hagopian (2008) aborda esse autoritarismo desde os tempos do Brasil Império, em 1822, com forte centralização de poder seguida de uma República, em 1889, dominada pelas oligarquias regionais dos estados mais fortes (Primeira República ou República Velha), na qual a maioria dos cidadãos não tinha direitos efetivos, sendo quase todos analfabetos e com baixas condições socioeconômicas (HAGOPIAN, 2008). Ainda na Primeira República desenvolve-se o coronelismo, como observado por Leal (1948). Sistema político de estrutura complexa, suas relações de poder vão desde o coronel até o presidente da República, com impacto direto nos cidadãos devido às práticas de barganha, mandonismo, fraude eleitoral e controle de cargos públicos (LEAL, 1948; CARVALHO, 1997).

As características de mandonismo sempre existiram no histórico brasileiro. O mandão é aquele que possui algum recurso estratégico (terra, por exemplo) e que exerce poder sobre a população local, tirando a sua liberdade de acesso ao mercado e à sociedade política (CARVALHO, 1995). Para Leal (1948), o coronelismo é um momento particular do mandonismo. Além disso, também é uma característica histórica a existência de clientelismo, relação entre atores políticos envolvendo a concessão de benefícios públicos como empregos, benefícios fiscais e isenções em troca de apoio político, principalmente na hora do voto (CARVALHO, 1997).

Hagopian (2008) enfatiza o papel de atores específicos que influenciaram mudanças na sociedade civil. Esta, durante o regime militar, mobilizou-se fortemente por meio de movimentos de bairro, associações, organizações da sociedade civil, organizações religiosas. A cultura política que se desenvolvia recebeu importante influência da Igreja Católica, através da Teologia da Libertação, e também de outros fatores, como mudanças nas relações de gênero, emancipação da mulher e aumento da sua importância na sociedade brasileira, assim como o empoderamento dos movimentos de raça demandando mudanças nas políticas raciais. A fragilidade do sistema partidário (BORBA, 2005; HAGOPIAN, 2008) e do poder legislativo perante o executivo (BORBA, 2005), a insatisfação com a democracia e a desconfiança nas instituições democráticas (MOISÉS, 2008), os níveis mais elevados de

socialização, interesse pelo associativismo e a exposição à mídia garantida por grandes metrópoles, como por exemplo, São Paulo (NUNES, SANCHEZ, CHAIA, 2010), entre outras, são variáveis que influenciam na construção da cultura política brasileira, a qual tem passado por profundas transformações nas últimas décadas e possui variações regionais.

Observa-se nesta pesquisa uma maior predominância da cultura de submissão e da cultura de participação atuando conjuntamente, em linha com o histórico político brasileiro marcado por um centralismo estatal, forte relação clientelista entre Estado e sociedade, períodos de ditadura militar e uma frágil sociedade civil. Essa conjuntura tem um ponto de inflexão notável no período pós-ditadura militar com o processo de redemocratização, quando surgem importantes grupos de defesa de direitos e interesses. Contudo, vale destacar que também se encontra a “cultura do espetáculo” quando se analisa a participação na Câmara Municipal.

Schwartzberg (1977) afirma que, além dos três tipos de cultura política descritos por Almond e Verba (1965), há um quarto tipo, que seria a cultura do espetáculo. Ela conta com o auxílio dos meios de comunicação audiovisuais e é mais perigosa que a cultura da submissão. A cultura do espetáculo é baseada na simulação, na representação enganosa da democracia e numa farsa da cultura de participação. O cidadão crê que participa e que é um ator do sistema político, quando na verdade não passa de um espectador. Podemos fazer uma analogia com as audiências, 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.

Muitas demandas da sociedade civil não podem ser atendidas, pois não fazem parte do Plano Plurianual, e mesmo aquelas que chegam a ser transformadas em emendas podem não se realizar por diversos motivos – mas os vereadores as propagandeiam a fim de ganhar apoio dos cidadãos. Observa-se que a sociedade se torna muito mais espectadora da discussão entre legislativo e executivo do que ator do processo orçamentário nas audiências públicas do orçamento.

Esta última [referindo-se à cultura do espetáculo] se baseia, com efeito, na dominação confessada e compreendida, na violência aberta. A cultura do espetáculo, ao contrário, não passa de simulação, artifício e paródia. É a representação enganosa da democracia, o simulacro da cultura de participação. O indivíduo se julga livre, ativo, influente. Considera-se um ator do sistema político quando é tão-somente um espectador iludido,

enganado pelo “jogo da política”, num fundo de quadro de televisão, e de cortinas isolantes.

Por que haveria de revoltar-se, quando se imagina um cidadão aquinhoado, que participa do exercício da soberania nacional? No entanto, sua participação é tão pequena quanto a de um espectador de uma partida de futebol na ação esportiva, ou a do espectador de um filme pornográfico na ação amorosa. Ele simplesmente comprou o direito – bilhete de ingresso ou cédula de voto – de ver outros agirem ou amarem em seu lugar.

Dessa maneira, a cultura do espetáculo substitui insidiosamente a cultura da participação. E a cultura política bisbilhoteira substitui a democracia (Schwartzberg, 1977, p. 263).

A ideia de ação dramática foi analisada por Goffman (2009) em seu livro *A representação do eu na vida cotidiana*, de 1959. De acordo com Teixeira (1998), Goffman utiliza a metáfora teatral para explicar a interação humana, transferindo o teatro da *performance* para fora da mente humana e para dentro dos espaços públicos, ou seja, a realidade social é um teatro de performances. Assim, cada pessoa se veste de uma *persona* que desempenha um papel em cada ocasião, e, ao mesmo tempo, esconde um *self* que, se revelado, poderia distorcer o seu propósito. Nota-se claramente na fala de alguns vereadores como eles encenam verdadeiros *scripts* teatrais ao exaltar a participação, que seus atos na prática não promovem.

Habermas (1987), em sua Teoria da Ação Comunicativa, aprofunda a questão da ação dramática de Goffman. Para o filósofo alemão, há quatro tipos de ação social: teleológica, regulada por normas, dramática e comunicativa. A teleológica se baseia na ação que leva em consideração os meios e os fins. O agente busca a realização de um determinado objetivo (fim) e para isso emprega os meios necessários buscando a otimização dos resultados. A ação teleológica se transforma em ação estratégica quando o cálculo de sucesso que o agente faz leva em consideração a atuação de outro agente que também busca alcançar um determinado objetivo (fim). Fazendo um comparativo com o campo da ciência política e da economia, seria a área do conhecimento que lida com a ideia de ator racional, que escolhe e calcula os meios e fins do ponto de vista da maximização dos seus resultados.

A ação regulada por normas se refere à ideia de que os membros de um mesmo grupo social orientam sua ação por valores comuns, ou seja, normas gerais regulam o comportamento dos indivíduos em diferentes situações. As teorias com base em normas são aquelas que tratam a ciência política como um projeto político, pois possuem conteúdo normativo mais forte. Assim, a ação dramática, como explicitado por Goffman (2009), refere-se à interação entre participantes que constituem um para o outro um público perante o qual cada um se coloca em cena projetando uma determinada imagem, uma determinada

impressão de si mesmos, e controlando aquilo que querem mostrar. A ação dramaturgica tem grande semelhança com o conceito de representação, sobre o qual a ciência política pouco se debruça. É por isso que nesta seção se dá especial ênfase a esse tipo de ação. A ação comunicativa é uma forma de ação social em que os cidadãos se envolvem para discutir, em igualdade de condições, assuntos que determinam a sua vida social. Os atores buscam se entender em relação a uma determinada situação para conseguir alcançar um consenso acerca dos planos de ação necessários para atingir seus objetivos.

A fim de corroborar a ideia do papel da ação dramaturgica e da cultura do espetáculo dentro de um contexto de representação política, é importante destacar o trabalho de Pitkin (1967, 2006). A autora analisa o complexo conceito “Representação” e afirma que a partir do século XIV a palavra *represent* passou a significar, na língua inglesa, “trazer a própria pessoa, ou outra pessoa, à presença de alguém; simbolizar ou encarnar concretamente; trazer à mente” (PITKIN, 1967, p. 18-19), e que a partir do século XV incorporou o significado de ato de produzir uma peça, um tipo de figuração no palco. Até o século XVI não há evidências do uso da palavra “representar” com o significado de tomar o lugar de outra pessoa, atuando como seu agente autorizado. É a partir da segunda metade do século XVII que ocorre a politização da ideia de representação. Assim, busca-se mostrar a noção de representação no parlamento como um conceito que evoluiu ao longo de centenas de anos e que está intimamente ligado à ideia de representação de um papel – nesse caso, o de representação de interesses daqueles que elegeram o parlamentar – e é no parlamento que ele encena o seu papel e “atua para os outros”.

Georges Balandier também contribui para a ideia de teatralização da política em sua obra *Poder em cena* (1980). Nela, analisa como o poder é exercido, enfatizando a existência de um aspecto oculto do poder que se estabelece de forma sutil através de símbolos e outros elementos (roupas, cores, cenários, gestos, entre outros), e enfatiza que há relações de poder que não são percebidas. As ações exercidas em instituições são teatrais e, no caso do parlamento, a linguagem e o código de conduta próprios da instituição – como a importância da retórica, da noção de ordem e procedimentos, do debate – são parte de uma obra em que o plenário é o próprio teatro. Mas essa teatralização não é apenas do parlamento. Para o autor (1980, p. 63), “qualquer universo político é um cenário ou mais genericamente um lugar dramático em que são produzidos efeitos”, o que ocorre é que ao longo do tempo as técnicas vão mudando conforme cada sociedade. Sobre o parlamento:

A cena parlamentar não é mais um universo quase fechado, ela é proposta aos olhos dos telespectadores, que se tornam efetivamente espectadores à distância do drama montado para eles – o mais frequentemente sob a forma de uma breve confrontação das “estrelas” políticas (BALANDIER, 1980, p. 64).

Após analisar as notas taquigráficas, conclui-se que a cultura política é uma variável que se relaciona diretamente com a institucionalização da participação, e especificamente de um tipo de participação com forte tendência clientelista. A grande maioria das manifestações solicita bens públicos como pavimentação de ruas, canalização de córregos, creches, unidades de saúde, entre outras. Certamente essas demandas são legítimas, e os cidadãos têm o direito de terem as suas necessidades atendidas e viverem em melhores condições, mas questiona-se a forma como esse processo é feito e a relação que se estabelece entre vereadores e cidadãos, a qual se denomina nesta pesquisa de clientelismo orçamentário.

7.3.3 Clientelismo orçamentário

Antes de definir o que este estudo identifica como clientelismo orçamentário nas audiências públicas, é importante discutir a relação entre o poder executivo e o poder legislativo, tema amplamente analisado pelo campo da ciência política, a fim de mostrar como se estabelece a relação clientelista em duas vertentes: 1) entre os poderes executivo e legislativo e 2) entre o poder legislativo e a sociedade civil. O objetivo é trazer alguns elementos sobre a discussão do orçamento entre executivo e legislativo, que nos permitam entender como ocorre o processo e como isso afeta a institucionalização da participação.

Em seu estudo sobre clientelismo urbano, um comparativo entre o governo Paulo Maluf em São Paulo e o governo Chagas Freitas no Rio de Janeiro, Eli Diniz (1982, p. 23) define clientelismo como “um sistema de lealdades, que se estrutura em torno da distribuição de recompensas materiais e simbólicas, em troca de apoio político”. José Murilo de Carvalho (1997), ao discutir conceitualmente as definições de mandonismo, coronelismo e clientelismo, afirma que clientelismo, “de um modo geral, indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve a concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto”. De acordo com estudo de

Teixeira (2004) sobre a negociação política e as formas de interação entre o poder executivo e o poder legislativo de 1983 a 1992, trata-se de uma relação marcada por clientelismo e por uma forte dependência do legislativo em relação ao executivo. Apesar da mudança promovida pelo Tribunal Superior Eleitoral em 2007 sobre fidelidade partidária, que levou à diminuição na mudança de partido pelos parlamentares, muitos dos pressupostos de Teixeira sobre a relação entre Executivo e parlamentares continuam sendo observados, pois o modelo clientelista da relação executivo/legislativo traçado pelo autor levanta hipóteses que continuam se realizando nos dias de hoje, conforme abaixo:

1) o parlamentar tem no Executivo os instrumentos necessários para o atendimento das demandas de seu eleitorado e disso depende o sucesso de sua carreira política; 2) o Executivo precisa de maioria parlamentar para viabilizar seus interesses e por isso negocia individualmente com os parlamentares em troca de apoio “incondicional” no Legislativo; 3) a fragilidade e a dispersão do Sistema partidário favorecem a individualização da atividade parlamentar; e 4) essa relação, ao criar uma forte interdependência de ambos os lados, pode provocar o esvaziamento das funções legislativas, pois o Executivo interferirá, de maneira decisiva, na agenda de trabalho do Legislativo, enquanto continuar concedendo os instrumentos necessários para o atendimento das demandas dos vereadores que formam a sua base de sustentação (TEIXEIRA, 2004, p. 7).

Couto (1998) ao buscar compreender a interação entre os poderes executivo e legislativo e a sua influencia na produção de políticas governamentais, afirma haver diferentes padrões que variam conforme a estratégia (cooperativa ou conflitiva), a modalidade (estável: coalizões/oposição rígida ou instável: negociações pontuais) e aos elementos de troca (programática ou alocativa/fisiológica). Destaca-se aqui o que Couto chama de “barganha alocativa” que seria uma troca onde o parlamentar apoia iniciativas do executivo e, em contrapartida, tem ações/obras realizadas pelo governo em benefício das áreas onde atua como parlamentar, ou seja, “*alocação de recursos* em prol de interesses particulares advogados pelos parlamentares por ocasião de Negociações Pontuais” (p. 48). O autor afirma que é comum que a barganha alocativa seja tomada como sinônimo de clientelismo, mas esclarece que “muito embora o clientelismo seja uma forma de barganha alocativa, ele não é a única. Ele [o clientelismo] vem revestido de um caráter particularista-patrimonial que não está presente em toda forma de barganha alocativa”. Assim, uma relação de clientelismo se caracterizaria pela “transferência de recursos do Estado para a base *politico-eleitoral* dos parlamentares” (p.48) e a sua peculiaridade “dentre as formas de barganha alocativa se dá pela impossibilidade de conferir universalidade aos critérios que justificam uma medida

governamental qualquer, enquadrando-a numa política geral de governo ou em princípios de justiça distributiva universalmente aceitos” (p.57-58).

Se as audiências públicas por um lado poderiam ser um espaço de deliberação e de participação popular, onde de certa forma se minimizariam as práticas de clientelismo político e da prestação de favores, acabam por se estabelecer como o palco onde se institucionaliza essa relação na sua vertente parlamentar e sociedade. A possibilidade de emendas pelos parlamentares e o estabelecimento, pelo poder executivo, de um valor “teto” (R\$ 2 milhões em 2010) para as emendas feitas pelo poder legislativo, mostra o clientelismo na sua vertente poder executivo e poder legislativo. Esse acordo é o que garante a aprovação do orçamento, a aprovação da margem de remanejamento e a governabilidade ao longo do ano, traduzida na aprovação de diversos projetos do executivo sem muita oposição. Como observado por Teixeira:

A lógica do clientelismo na relação executivo x legislativo se baseia no fato de que votar contra os interesses do governo prejudica a obtenção de recursos para o atendimento das demandas da população na base eleitoral do parlamentar. Assim, “o vereador que quiser continuar exercendo controle sobre a máquina pública terá que, sistematicamente, abrir mão de seu poder de veto e aprovar todas as iniciativas propostas pelo governante, sem que, na maioria das vezes, se avalie o conteúdo dos projetos. Se isso não fizer, perderá o espaço adquirido na máquina pública, o que fatalmente representará um grande risco para a sequência e o sucesso de sua carreira política, pois o seu eleitorado, acostumado a ver esse político como o intermediador da solução dos problemas do bairro, buscará outro parlamentar que possa suprir as suas demandas. O impacto político da Coalizão Fisiológica de Governo se manifesta de diversas formas tanto para a Câmara Municipal como para o Poder Executivo. O Legislativo torna-se um instrumento de homologação das iniciativas do governo, a maioria dos parlamentares acabam, por sobrevivência política, se transformando em despachantes dos problemas de seus bairros e ocupando boa parte de seus tempos em produzir muitas iniciativas pouco relevantes como atribuição de homenagens, outorga de títulos, denominações de ruas e avenidas. Isto se configura numa diminuição da importância política do Poder Legislativo. Para o Executivo, esse modelo de relação política propicia um trabalho tranquilo e sem a presença política do principal instrumento que exerceria fiscalização sobre os seus atos, a Câmara Municipal. (TEIXEIRA, 1994, p.23).

Outra grande contribuição à discussão sobre processo orçamentário e a relação entre o poder executivo e o poder legislativo, é o estudo *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*, de Figueiredo e Limongi (2008), sobre o âmbito federal. O estudo se contrapõe à noção de que o apoio legislativo é negociado através da liberação de

verbas às emendas dos parlamentares, havendo duas agendas diferentes e divergentes, uma do executivo e uma do legislativo. Os autores (2008, p. 152) defendem que não se trata de duas agendas, mas sim de agendas complementares: “Afirmamos que, ao liberar as verbas definidas por meio de emendas individuais, o executivo estaria executando sua própria agenda, à qual a parte dos legisladores estaria associada politicamente”. No presidencialismo de coalizão, cuja lógica se estende aos estados e aos municípios, a estruturação da coalizão se dá pela distribuição dos ministérios (no caso da União) e de secretarias (estados e municípios). Ela também decorre da capacidade da coalizão de executar as tarefas de governo e coordenar as ações do poder executivo e do poder legislativo, conforme Figueiredo e Limongi, e para isso é necessário controlar as posições de poder e mando no poder legislativo. É por isso que a eleição da mesa diretora da Câmara Municipal e da presidência da Comissão de Finanças e Orçamento é fundamental na relação executivo e legislativo. É através dela que se articula o apoio ao executivo, o que, no caso do orçamento, significa garantir a apreciação do projeto de lei orçamentário anual enviado e a aprovação de acordo com as prioridades do governo.

Assim como observado pelos autores no âmbito federal, o viés partidário na distribuição dos cargos da Comissão de Finanças e Orçamento se verifica também no âmbito municipal. Ou seja, na maioria dos anos analisados, os partidos-membro da base governista possuem os postos que pautam a atuação do legislativo no processo orçamentário, como, por exemplo, a presidência da comissão e a relatoria do orçamento.

Contudo, diferentemente de Figueiredo e Limongi, este estudo observa que no âmbito municipal, apesar de não haver agendas separadas entre executivo e legislativo e de o presidencialismo de coalizão ocorrer da mesma forma, as emendas individuais dos vereadores têm, sim, um papel muito importante dentro do processo quando se fala em participação da sociedade civil, pois é no âmbito local que se verifica fortemente a relação entre os parlamentares e sua base eleitoral, e na relação do “clientelismo orçamentário” é que se estabelece o apoio e a possibilidade de reeleição. Embora o valor para emendas não seja significativo dentro do total orçamentário, a inserção de emendas é um instrumento importante para a relação entre os vereadores e os cidadãos, mesmo que essas emendas não sejam executadas no ano seguinte pelo poder executivo, pois o vereador deixa claro para a sua base que ele lutou pela inclusão da emenda e teve sucesso, cabendo ao executivo a culpa por ela não ter sido realizada. No caso do município de São Paulo, a cultura das emendas ganhou ainda mais importância, pois as subprefeituras perderam espaço e importância na gestão

Serra/Kassab. Sendo assim, os vereadores fazem uso das emendas para atender as demandas de suas regiões.

A presença de secretários do poder executivo e de vereadores é uma resultante da relação entre os poderes executivo e legislativo e mostra a importância dada ao processo de discussão do orçamento e à participação da sociedade civil. A falta de comparecimento de membros do executivo é interpretada como desrespeito e descaso pelos parlamentares e membros da sociedade civil, assim como pouca presença de vereadores é vista pela sociedade civil como descaso, mesmo quando os vereadores enviarem seus assessores.

Em 1992 e 1993, observa-se que na gestão da prefeita Luiza Erundina os secretários compareciam pessoalmente, em sua maioria, às audiências públicas. Na gestão Maluf e Pitta, isso não ocorre da mesma forma. No caso da gestão Maluf, nota-se a presença de muitos assessores de secretários e chefes de gabinetes, e a presença constante do assessor do Secretário de Finanças na época, José Antônio de Freitas, que passa a ser Secretário de Finanças na gestão Celso Pitta e também centraliza o papel de prestação de contas à sua secretaria. A partir da gestão Marta Suplicy, os secretários tornam a comparecer à Câmara, e isso se mantém na gestão Serra/Kassab, mostrando uma crescente importância das audiências ao longo do tempo.

Observa-se que as audiências públicas e o processo de emendas à lei orçamentária são o espaço onde se materializa o clientelismo orçamentário. Entende-se o clientelismo orçamentário como a relação que se estabelece entre cidadãos e alguns vereadores no processo de discussão do orçamento, em que os cidadãos apresentam uma série de demandas e pedidos. Algumas são transformadas em emendas por vereadores, privilegiando sua base eleitoral e as regiões onde atuam. Os vereadores, ao fazer essas emendas, evidenciam para a sua base que estão representando e defendendo os interesses de seus eleitores, e inclusive mostram suas emendas no *Diário Oficial*, mesmo quando estas não são aprovadas pela própria Câmara Municipal. Algumas dessas emendas sabidamente não serão aprovadas, mas mesmo assim o parlamentar as coloca em votação, dentro da lógica de representar o seu papel na ação dramaturgicamente de uma cultura de espetáculo. Em relação ao processo de demandas, o vereador Donato observa que a sociedade:

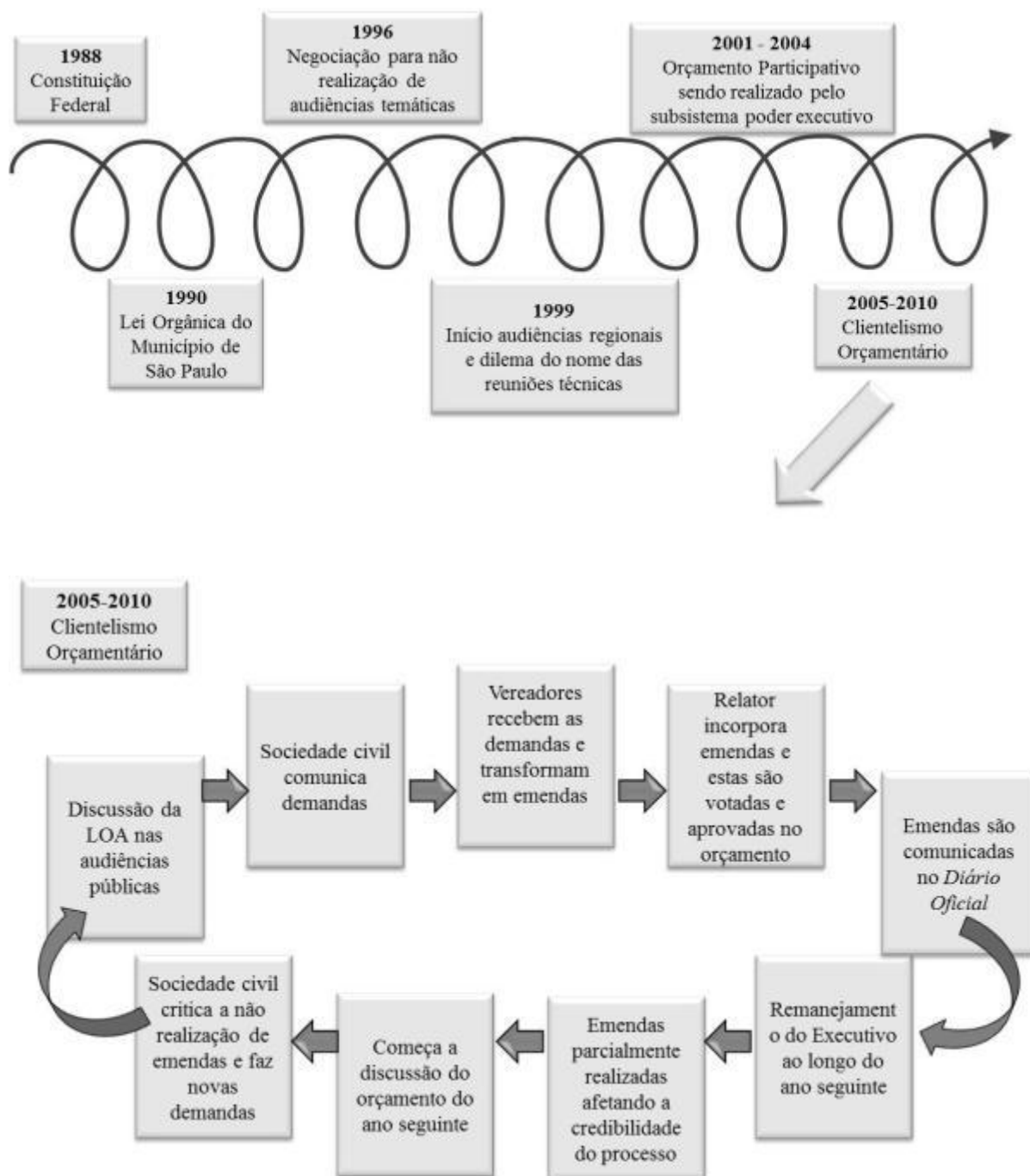
Às vezes até consegue alguma coisa, de tanto pressionar. Às vezes, a dinâmica aqui depende muito do relator, o Milton Leite tinha aquela coisa de incorporar uma ou outra coisa que vinha da população, até conseguia, mas, assim, é um procedimento meio caótico, desorganizado, depende, não é uma coisa institucional com roteiro claro e com regras claras. [...] Eventualmente você tem demandas organizadas que quando chegam tendem a obrigar a

comissão, o relator, o presidente, a comissão como um todo a dar uma resposta. Eu lembro que numa audiência pública veio um povo de, acho que era pra asfaltar uma rua, canalizar um córrego, ou faixa e tal, e no mínimo obriga o relator a pôr aquela rubrica no orçamento. Se ele vai ser pra valer, se o governo vai levar a sério é outro [assunto], porque a peça orçamentária é o primeiro passo da briga normalmente. Pôr no orçamento até se consegue, o problema é que o governo tem uma margem de remanejamento muito alta, então ele faz o que quer com o orçamento – e pode –, e a margem de remanejamento pode levar [a] que várias demandas estejam lá no orçamento e [não sejam efetivadas pelo executivo]. Tem uma cultura também que é perigosa, você vai num bairro e o cara fala: Pô, tô com o *Diário Oficial* aqui e desviaram o dinheiro. Aí você vai ver que é uma cultura antiga, mas ainda tem força, o vereador publica aquele calhamaço de emendas, entra, vai pro *Diário Oficial*, e ele manda a cópia, fiz o meu papel, fiz a emenda, aí o relator não acolhe, não entra na peça, a grande maioria das emendas não entra na peça. [...] Isso é gozado e você percebe andando no bairro. Às vezes vai lá e “pô, a minha rua, desviaram dinheiro, estava no Diário Oficial”. E tem sempre alguém que tem o *Diário Oficial* velho e você vai ver é uma emenda que não foi aprovada. Então, para o povo entender esse processo é difícil, não é simples, e muitas vezes isso vem de manipulação da população (Entrevista Antônio Donato, vereador, 30/08/2011).

O clientelismo orçamentário se estabelece da seguinte forma: começa a discussão da Lei do Orçamento Anual nas audiências públicas, que aumentaram de número significativamente e passam a ser também temáticas e regionais. Nessas audiências a sociedade comunica as suas demandas. Os vereadores usam essas demandas como forma de “inspiração” para as suas emendas. Estas, desde 2006, passaram a ter um valor definido de R\$ 2 milhões por vereador, ou seja, os vereadores podem fazer inúmeras emendas até o valor de 2 milhões de reais. O vereador pode optar por colocar o valor total necessário para uma determinada emenda, um valor inferior que não cobre o total da emenda, ou colocar um valor simbólico (R\$ 1.000,00), a fim de abrir a rubrica e esperar um remanejamento futuro. O relator da Lei do Orçamento Anual incorpora as emendas dos vereadores e estas são votadas e aprovadas no orçamento, contudo nem todas são aprovadas. O orçamento e as emendas aprovadas são divulgados no *Diário Oficial*. No ano seguinte, com o percentual de remanejamento de 15% permitido ao governo municipal, muitas dessas emendas não se realizam. Os motivos para tanto são vários: não é prioridade do governo realizar essa emenda, o valor da emenda não é o correto, ou ela não faz parte do Plano Plurianual ou então o vereador mudou de ideia e pede para outra emenda ser realizada. O fato de apenas uma parte das emendas ser realizada afeta a credibilidade do processo, mesmo quando a expectativa de efetivação é fruto de um desentendimento, pois em muitos casos os cidadãos se baseiam em emendas comunicadas no *Diário Oficial* como propostas, mas que não foram posteriormente aprovadas pela Câmara e, conseqüentemente, não foram adicionadas ao orçamento.

No final do ano começa a discussão do orçamento novamente, e a sociedade civil critica a não efetivação das emendas aprovadas no ano anterior, afirma haver desvios de dinheiro (quando são na verdade remanejamentos conscientes), já que as emendas não foram realizadas. Inicia-se o processo de discussão nas audiências públicas novamente, com a comunicação de inúmeras demandas por parte da sociedade civil, muitas fazendo referência às emendas aprovadas e nunca realizadas nos anos anteriores. Esse ciclo se realiza ano a ano, e observa-se que desde 2005, com a manutenção de atores-chave no processo e o acordo de 2 milhões de reais em emendas por parlamentar a partir de 2006, o padrão se repete anualmente. Nos anos anteriores, há evidência de acordo em relação ao estabelecimento de um valor específico de emendas⁷⁹ por parlamentar, mas o procedimento de apresentar demandas por escrito, a sistematização destas junto ao processo orçamentário, a “análise” das demandas pela Comissão de Finanças e Orçamento e a transformação de algumas em emendas é algo que ocorre claramente a partir de 2005, com o término do orçamento participativo e a recentralização do poder das subprefeituras, como será visto a seguir. Contudo, trata-se de algo que deve ser analisado de forma evolutiva, ou seja, o clientelismo orçamentário que se instituiu não é algo parado no tempo. É, sim, parte de um processo evolutivo desde 1988, com a Constituição Federal de 1988, seguida pela Lei Orgânica de 1990, com os diferentes governos e as formas de discussão do orçamento por cada um deles, ou seja, envolve principalmente o contexto político do momento e a atuação dos diferentes atores que compõem os subsistemas envolvidos no processo. O esquema 7, abaixo, permite observar uma linha do tempo evolutiva que com o tempo acaba por sedimentar o clientelismo orçamentário.

⁷⁹ Sobre isso, ver artigo da *Folha de S. Paulo* de 30/12/1999, “Câmara aprova emendas virtuais”, sobre a gestão Pitta e a negociação de emendas: “Os vereadores argumentam que as emendas apresentadas, apesar de não garantir a realização da obra, servem como reserva. Eles não negam, no entanto, que as emendas têm caráter eleitoral. ‘Os vereadores que estão na base governista têm um desgaste e merecem ter suas reivindicações atendidas’, disse Paulo Frange (PTB). Ele pretendia apresentar ‘umas 50 emendas’, mas como o teto foi fixado em R\$ 1,5 milhão por vereador apresentou duas: uma no valor de R\$ 780 mil, para o Hospital Brasilândia (Zona Norte), e outra, de R\$ 770 mil, para pavimentação de uma rua”.



Esquema 7 – Linha do Tempo e o Clientelismo Orçamentário
 Fonte: Elaboração própria

A fala abaixo mostra como a realização das demandas pela sociedade civil é recebida pelo relator, que informa que serão levados em consideração os pedidos e incluídos no orçamento.

O SR. PRESIDENTE (Milton Leite) – Agradeço a presença de todos vocês. Não foi possível que todos fizessem manifestações, mas como o próprio pessoal da Sempla disse não é possível que 200 falem.

Não teríamos tempo para isso. Registro nominalmente todos, exceto os que falaram. Agradeço a presença de José do Jardim Porá, Cesarino do Jardim do Rio do Ouro; [segue com apresentação dos presentes].

Antes de encerrar a audiência gostaria de agradecer a opinião que se seu [?] e que exemplarmente ficou aqui o nosso subprefeito e que deu uma atenção especial a esta audiência. Ele sabe o quanto é importante. É um homem que já desempenhou diversas funções públicas e sabe da importância de uma audiência pública.

A secretaria de planejamento, o Marcos, Claudio, Dagmar. Agradeço à assessoria da Comissão de Finanças e Orçamento que me acompanhou em mais uma audiência. Agradeço a todos, de coração. Vocês moram em meu coração e sabem disso.

Vou encerrar a reunião. Temos de almoçar e ainda ir para a sessão plenária que começa as (sic) 15hs no centro da cidade. Já são 13 hs. O texto diz “nada mais havendo a tratar” e eu digo: muito havendo a tratar, ainda assim declaro encerrada a presente audiência pública. Que as notas taquigráficas geradas nesta ocasião sejam consideradas das (sic) atas da presente reunião que serão, juntamente com os abaixo assinados (sic) e pedidos encaminhados, e (sic) considerados pela Comissão de Finanças e Orçamento. Vamos considerar na Peça Orçamentaria (sic) porque entendemos que a manifestação popular, quando acompanhada, subscrita e corroborada pela população deve ter um caminho especial e nós o faremos. Já fizemos em outras ocasiões.

Um esclarecimento final: por que o Sr. Prefeito atendeu ao Programa Guarapiranga? Porque nas audiências que fizemos anteriores além da importância é o povo quem pede. Não é o Vereador. É o povo que pede por escrito. Está aqui. Além de quem os representa. Por isso que é importante o documento hoje gerado. A importância é muito maior do que as senhoras e senhores possam imaginar. A ata desta reunião, os abaixo assinados (sic), os pedidos produzidos por todos e a manifestação por escrito que sairão das notas taquigráficas e daqueles que ainda não trouxeram haveremos de considerar na Peça Orçamentária.

Quando nós, aí sim cabe aos políticos, produzirmos uma audiência pública e o pessoal da Secretaria de Planejamento acompanhou (sic), é importante empenhar este recurso, colocar e fazer cumprir a Peça Orçamentaria (sic). Não é o vereador que está pedindo, é o povo que pede. O vereador apenas grita e clama por eles. Está encerrada a presente audiência pública (sic). Tenham todos uma boa tarde. (Palmas). (NOTAS TAQUIGRÁFICAS, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 27/10/2005).

A cidadã Maria do Socorro Alves se manifesta nas audiências públicas desde 2005 e solicita melhorias para o seu bairro, Itaquera. Todas as demandas são necessárias para a região do conjunto habitacional de Águia de Haia. A cidadã afirma não ter relação com nenhum vereador específico e que frequenta ativamente as audiências, pois apesar de haver vários assessores de vereadores na região, eles não fazem nada e “político é feito feijão, só vai na pressão”. Devido a sua insistência, conforme a fala abaixo, o vereador Milton Leite faz menção de que fará uma emenda específica para a sua solicitação.

A SRA. MARIA DO SOCORRO ALVES – Bom dia. Mais uma vez estou aqui. Eu me chamo Maria do Socorro Alves. Sou da organização Associação Beneficente, de Esporte, Cultura e Lazer Nosso Sonho, da região de Itaquera. Bom dia a todos da Mesa. Bom dia a todos os presentes. Eu só estou aqui para reforçar e pedir, e acredito que serei ouvida porque, durante vinte anos, esse nosso conjunto foi esquecido e abandonado, agora começou a aparecer, que assim eu digo: Será que não vai se tornar um pesadelo? Não, eu quero um sonho realizado. O que estou aqui pedindo encarecidamente e

solicitando para a nossa população, é que nós só temos duas creches, uma com 160 crianças e outra com 120 crianças de zero a três anos. É sobre educação que estou falando. Temos duas escolas na Águia de Haia, que é Reverendo, de 52 a 82 [5.^a a 8.^a] série, e da Águia de Haia do conjunto, que é de 12 a 42 [1.^a a 4.^a] série. Não temos EMEI, não temos EMEF, não temos nada, graças a Deus. Temos um telecentro que com muita luta conseguimos agora. Temos o AMA, que eu pedi SOS à Saúde para UBS. Nós temos uma população de mais de cem mil pessoas, 40% são idosas; 25% dos nossos jovens estão na Febem porque não temos área de lazer, não temos nada, graças a Deus. Temos uma favela, temos uma ocupação que é moradia desordenada, é conjunto que pertence ao CDHU, que dizem que estão passando para a Prefeitura e até esta data ninguém dá uma resposta. Temos a horta comunitária que eu dei ao Secretário do Verde e Meio Ambiente a prova de que foi destruída. Nós não temos ninguém, já foi passado para o Governo Municipal e a Regional de Itaquera. Peço encarecidamente, por favor, nos ajudem. Temos agora o Cries, Centro de Reabilitação de Criança Especial; temos 180 crianças que moram no conjunto que são de especialidade (*sic*) reduzida. SOS. D. Maria do Socorro pede SOS. Sou voluntária, sou diretora social. Por que estou falando isso? Porque trabalhei na Febem 19 anos e muitos dos nossos jovens hoje em dia eu estou acompanhando. Por favor, ajude a nossa população. Por favor, educação, habitação, saúde, verde e meio ambiente. A horta está lá. O documento... Não temos nada de educação, temos mais de quatro mil crianças fora da escola. Por favor. Muito obrigada. Desculpem o meu desabafo e o meu apelo. Muita obrigada. (Palmas)

O SR. PRESIDENTE (Milton Leite) – D. Maria do Socorro – antes de passar ao próximo –, a senhora, insistentemente, tem vindo reclamar do Conjunto Águia de Haia, já foi objeto de discussões minhas e dos demais Vereadores. Peço que a senhora formule por escrito, que eu vou acolher, vou acolher, do conjunto Águia de Haia, que me parece ser justo, pelo que examinamos (NOTAS TAQUIGRÁFICAS, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 24/11/2008).

Quando indagado sobre o que é uma audiência pública por Mauricio Broinizi, representante da Rede Nossa São Paulo, em audiência pública em 2011 que discutia o orçamento de 2012, o vereador-relator Milton Leite deixa bem claro que a audiência é para que a sociedade civil vá fazer pedidos, ou seja, as audiências não se abrem para que os cidadãos possam discutir com os vereadores e com o poder executivo sobre a condução do orçamento e das políticas públicas.

O SR. MAURÍCIO – Bom dia a todos. Em primeiro lugar, gostaria de fazer uma consideração sobre a qualidade da estrutura do orçamento apresentado. Acho vergonhoso para um País que já tem todos os recursos necessários para apresenta (*sic*) um Orçamento com qualidade dez mil vezes superior a esse aqui, em que não conseguimos identificar absolutamente nada do que está proposta (*sic*), porque quase nada está georreferenciado. Não se diz onde, quando, não se diz nada. Por exemplo, uma rubrica com monotrilho. Cinco milhões. Onde? Qual monotrilho. Do que estamos falando? Uma rubrica sobre aumento de capital do SPTrans. Para quê? Fazer o que (*sic*) com o Orçamento? Onde estão as justificativas? Implantação de terminais rodoviários. Cinco milhões e quinhentos mil. Quais? Onde? Quando? Qual o prazo de entrega, etc?

Acho que o Odilon já colocou (*sic*) um pouco como o Orçamento geralmente [é] uma peça de ficção, aquilo que é orçado, depois nada é empenhado ao longo do ano, depois se mudam os critérios para fazer o orçamento para o ano seguinte. Então eu acho que a gente está na hora, eu queria falar especificamente para a Câmara Municipal. Acho que a Câmara Municipal deveria exigir uma outra qualidade de preparação do orçamento e de apresentação aqui, porque a apresentação foi pior do que está no papel. Não tivemos apresentação. Não tivemos justificativa, não tivemos nenhuma

geolocalização aqui do que está orçado. Acho que é inócuo discutirmos o que está aqui. Nós estamos discutindo uma coisa que é vazia, que pode ser mudado (*sic*) ao longo do ano inteiro, não cria comprometimento da Secretaria com o que está orçando, assim como a gente já viu repetir ao longo dos últimos anos. Todos os últimos anos o que foi orçado não foi executado na área de transportes.

Segundo ponto, Conselho Municipal de Transportes. Essa secretaria é a única que não tem um conselho com participação da sociedade para discutir. Essa é uma reivindicação que nós fazemos há quatro anos, desde o Dia Mundial Sem Carro de 2011, já existiu, tem portaria que instituiu, ninguém discute transporte nesta cidade. A política de transporte é feita a portas fechadas, não tem participação de todas as áreas interessadas na elaboração da política de transportes.

Ponto três, lembrando o que o Vereador Milton Leite, muito apropriadamente já disse, sobre o Plano Municipal de Transportes e Mobilidade que esta Câmara destinou 15 milhões para realizar. Se nós tivéssemos um estudo, e não é esse que o Secretário falou que vai fazer em complementação do Pitu (?) na Região Metropolitana. Nós não sabemos quais são as prioridades da cidade, por isso que esse orçamento é inócuo.

Onde está o estudo para que a gente saiba quais são os pontos de estrangulamento nas 31 subprefeituras, o que pode ser mudado na forma de circulação dos ônibus na cidade de São Paulo, onde cabe construção de ciclovias. Onde tem um estudo que a gente possa olhar e eleger prioridades? Dizer: aqui sim vale a pena investir, aqui não. Porque não tem. E o que a gente vê é uma política de zig-zag (*sic*) que muda de ano para ano e essa cidade é uma nau sem rumo em matéria de transporte e mobilidade porque não tem planejamento de curto, de médio e nem de longo prazo. Por isso que é muito ruim discutir o orçamento porque ele é uma peça de ficção, ele não dá subsídios para se discutir absolutamente anda.

[...] Eu gostaria de pedir, inclusive, ao Vereador que preside a Comissão de Transporte agora, que esta Casa, que o Legislativo Paulistano precisa ter mais seriedade para discutir a Política Municipal de Transportes, precisa exigir que se coloque no papel aquilo que se está efetivamente planejando para (*sic*) se gastar o dinheiro público. Tem que mostrar as planilhas, tem que mostrar os locais onde serão feitas as obras. O que significa monotrilho no orçamento? O que significa transportes coletivos em geral? Não tem detalhamento, não tem georeferenciamento (*sic*) das obras. Nós não somos mais um país de quinto mundo, nós não merecemos um orçamento como este. Queria que o Vereador Milton Leite, que preside a sessão, me respondesse uma questão, para todos mundo (*sic*) aqui, para que serve uma audiência pública? Quais são as consequências de uma audiência pública? O que pode ser encaminhado numa audiência pública? E o que o orçamento para a área de transportes deve incorporar como resultado de uma audiência pública? Obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Milton Leite) – Eu vou responder agora sua pergunta, porque as demais vou deixar para o Secretário. A audiência pública tem por objetivo ouvir a população e fazer as alterações. Por exemplo, numa audiência pública ouvimos de V.Sa., que permitiu colocar 15 milhões para a mobilidade urbana, foi numa audiência, só citando um exemplo para V.Sa., que foi atendido, e assim posso citar centenas, ou milhares de alterações que foram feitas no orçamento. Basta observar o orçamento. Registrou-se (*sic*) as rubricas para que se discutisse a implantação ou não. Basta que se olhe a peça orçamentária, o que chegou e o que saiu da Câmara, foi objeto das audiências públicas seguramente. Se V.Sa. for a uma audiência pública regional, eu cito sempre a que presido, na zona Sul, não vejo menos do que 500 pessoas na audiência pública. E por incrível que pareça, não sei se é porque é na região da M'Boi Mirim, Guarapiranga, Parelheiros, as pessoas chegam lá com um calhamaço por escrito, eles não fazem discurso, eles pedem por escrito. Os abaixo-assinados que estão acostados aos orçamentos anteriores são por escrito. São centenas, milhares de abaixo-assinados que a população acosta ao orçamento indicando a sua entidade e não fazem discurso. Falam, no máximo, um minuto e meio e conclui: “Está aqui o meu pleito”. Estão (*sic*) acostados nos autos desta Casa a manifestação expressa do povo de maneira diferenciada do que é feito aqui nesta audiência. Respondendo, o comportamento de V.Sas., que respeito, mas deveriam comparecer às audiências públicas regionais para ver aquilo que o povo no seu bairro fala e aquilo que ele escreve. Observe o que já foi acolhido nos últimos anos, especificamente aqueles que acompanham mais de perto, o número absurdo de pleitos feitos por escrito. É para isso, é para ouvi-los, e a (*sic*) na medida do possível nós atendemos, estabelecidas as prioridades, porque a relatoria precisa buscar o consenso nesta Casa. Então estamos construindo dessa maneira.

Eu respeito a posição de V.Sa., sei que não é possível estar em todas, mas agora, com o advento da mídia eletrônica dá para acompanhar de casa as audiências públicas, é só ligar o computador e ficar vendo, como ocorreu nesta agora. Até no metrô dá para acompanhar a audiência pública. Então já está bem mais fácil, dá para acompanhar a audiência pública da forma diferenciada, com (*sic*) é feito pelo povo. Eu já disse que respeito a posição, que não dá, mas dá para acompanhar hoje, com a disponibilidade eletrônica, já é possível acompanhar, acostar documento, fazer pedido por escrito junto à Secretaria. Isso pode vir fora do expediente, mandar por e-mail, solicitar a esta Casa. Eu peço desculpas, Maurício, mas caberia a resposta, porque V.Sa. teve atendido claramente pedido que fez em audiência pública. Tem a palavra o Sr. Eduardo. (NOTAS TAQUIGRÁFICAS, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 07/11/2011).

Conforme já foi discutido, mediante a negociação dos R\$ 2 milhões em emendas por parlamentar, o governo busca construir a governabilidade que é marcada pelo clientelismo entre executivo e legislativo. O clientelismo existente na relação entre legislativo e sociedade civil tem seu palco nas audiências públicas, em que as demandas dão brilho e legitimidade ao processo de realização de emendas através de uma teatralização do processo participativo.

Pela fala do vereador Antônio Donato (PT) observava-se que as emendas hoje se transformaram em uma forma de complementar a verba das subprefeituras e, assim, reforçar a atividade do parlamentar na região.

Entrevistado: Não, a emenda do vereador, eu vejo sentido nela, mas ela não pode ser o que aconteceu. Na verdade cortaram os orçamentos das subprefeituras porque a maior parte das emendas é nas subprefeituras, então você não aumentou o orçamento, você não tem dez de orçamento e mais dois de emenda, agora você tem oito de orçamento e mais dois de emenda, então o governo trabalhou muito mal e gerou uma coisa ao contrário: você vai na subprefeitura e o subprefeito fala: procura um vereador pra fazer uma emenda.

O que é pontual virou política pública, virou o jeito de funcionar, e isso é ruim, porque a subprefeitura tem que ter a programação dela. A emenda é justamente pra aquela coisa pontual, pra dar mais capilaridade pra atuação, você tem uma pracinha que não está nas prioridades da prefeitura, mas tem ali uma movimentação, o vereador tem algum tipo de resposta pra isso. (DONATO, A. Entrevista realizada em 30/8/11).

Em relação ao orçamento participativo, Úrsula Peres (2011) afirma que sempre houve emendas, mas com a mudança das subprefeituras para simples zeladorias e com o término do orçamento participativo, institucionaliza-se o clientelismo por este estudo observado.

Entrevistada: Se institucionalizou a política paroquial que era feita no boca a boca por vereador [e] agora é feita dentro da Câmara, talvez um tanto melhor porque você está num espaço mais amplo. Mas não deixa de ser paroquial, pontual.

Entrevistada: O Executivo não está neste processo, então você está institucionalizando a política paroquial, é um clientelismo organizado.

[Em relação a esta pesquisadora chamá-lo de clientelismo orçamentário, a entrevistada responde:] Tem que chamar, é clientelismo orçamentário mesmo. Que na verdade é um dos primeiros estágios do OP, só que como o orçamento participativo lida com isso? Com os grandes congressos da cidade, as plenárias temáticas, as regionais, onde você tenta fazer o processo de aprendizado do indivíduo, do ator pela noção do que é prioridade, do que é relevância na comparação da sua área, da sua região com a área, região ou bairro do outro, a relevância local, a demanda por recurso a prioridade temática traz na média e consolida o OP nos grandes congressos da cidade. Porque, se você parte só do primeiro estágio do OP, que é a demanda pontual, você não sai, não consegue sair do clientelismo orçamentário que é normal, as pessoas têm urgências de vida. São todas legítimas, mas isso não constrói um processo de planejamento participativo e aí tem outra questão que quando você faz isso, e o Executivo que é quem tem o monopólio do plano, é que você consegue dar encaminhamento e explicação para deliberação ou não. Quando você faz isso no Legislativo, no nosso modelo de Legislativo brasileiro, isso é muito complicado, porque a proposta de uma emenda ou a promessa de uma emenda não garante nem a entrada no sistema orçamentário.

[...] A subprefeitura, quando ela se encerra, as subprefeituras voltam pra zeladoria, voltam a ser administrações regionais.

[Em relação às emendas:] Exatamente, é uma forma de reorganização desta redemocracia representativa. Sempre houve emendas, sempre foram pontuais, sempre foram do varejo, só que agora está um processo institucionalizado num vácuo institucional que ficou do OP e num vácuo institucional da subprefeitura. (Entrevista Úrsula Peres, Professora USP/Leste, 8/9/11).

Assim, observa-se a sedimentação do clientelismo orçamentário a partir de 2005, com o término do orçamento participativo, com certa estabilidade da configuração da Comissão de Finanças e Orçamento (presidência, relatoria e membros), com a centralização nas secretarias municipais de diversas atividades que antes estavam nas subprefeituras e com a diminuição do papel do vereador na definição dos subprefeitos, que passam a ser indicações feitas pelo Executivo, de ex-prefeitos que perderam as eleições em cidades do interior e, posteriormente, indicação de coronéis aposentados da polícia militar. Percebem-se mudanças na relação entre os vereadores e as subprefeituras e, conseqüentemente, com a base eleitoral. As audiências públicas passam a ser o palco onde este clientelismo se estabelece.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese teve como principal objetivo analisar o processo de institucionalização da participação da sociedade civil na Câmara Municipal de São Paulo nas audiências públicas do orçamento de 1990 a 2010. A participação da sociedade civil através de novos espaços e mecanismos – principalmente aqueles ligados ao poder executivo – é um tema largamente estudado.

Nota-se que no Brasil há um amplo debate sobre os limites da democracia representativa e a importância da participação da sociedade civil para suprir um suposto déficit democrático. Esta tese analisa a participação da sociedade civil como parte de uma democracia representativa, ou seja, parte do pressuposto de que a democracia participativa não substitui a democracia representativa e considera positiva a atuação da sociedade civil que busca integrar e influenciar a definição de políticas públicas, a fim de melhorar as decisões tomadas e como forma de controle social.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, método de investigação interpretativo e naturalístico do objeto de análise. Buscou-se enfatizar as características das entidades, dos processos e significados, usando os sentidos dados pelos atores sociais, a fim de entender como a participação como experiência social é criada e seus sentidos produzidos. Usou-se assim a técnica de estudo de caso, amplamente adotada para a análise de tópicos recentes e pouco estudados (EISENHARDT, 1999; YIN, 2004), como é o caso da participação da sociedade civil no legislativo, incorporando elementos da técnica de estudo de campo longitudinal conforme descrita por Barley (1990) e Pozzebon e Freitas (1998).

Do ponto de vista teórico, esta tese foi guiada pelo institucionalismo na teoria das organizações, que afirma que as instituições são resultado da atividade humana, mas não são necessariamente produtos de um *design* consciente. O institucionalismo na teoria das organizações dá ênfase a explicações culturais e cognitivas que são muito ricas para o entendimento do fenômeno da participação. Este estudo combina os conceitos de instituição de Greenwood et al. (2008) e Scott (2008) e dessa forma entende a participação da sociedade civil na Câmara Municipal como uma instituição, ou seja, como um *comportamento social repetitivo tido como certo e sustentado por elementos regulativos, normativos e cultural-cognitivos que dão sentido à troca social e permitem a autorreprodução da ordem social*. A participação da sociedade civil na Câmara Municipal de São Paulo é uma instituição, e através

de um *framework* de análise composto pelos pilares regulativo, normativo e cultural-cognitivo de Scott (2008) esta pesquisa buscou entender como ocorre o processo de institucionalização da participação.

Dessa forma, entende-se por institucionalização o processo pelo qual processos sociais, obrigações ou realidades passam a assumir um *status* de regra no pensamento social e na ação (MEYER; ROWAN, 1977), ou seja, algo está “institucionalizado” quando tem a condição de regra e uma alternativa seria impensável. A participação da sociedade civil na Câmara Municipal que este estudo analisa é aquela incorporada através do procedimento das audiências públicas. Trata-se de uma regra implementada pela Lei Orgânica do Município e após vinte anos de promulgação da lei observa-se que houve um entendimento socialmente construído em relação à obrigatoriedade das audiências. Esse entendimento foi sendo transmitido e mantido e é hoje resistente a mudanças⁸⁰. Algumas características dessa institucionalização se mantêm (exemplo: audiências gerais, temáticas e regionais), independentemente dos atores no processo, e há também variações de acordo com a atuação de diferentes atores (exemplo: relator da lei do orçamento, presidente da comissão e outros).

Dentro do espectro do institucionalismo na teoria das organizações, este estudo trouxe o olhar de microfundações do institucionalismo (POWELL; COLYVAS, 2008) ou trabalho institucional (LAWRENCE et al., 2011), que traz de volta o ator / indivíduo para a teoria institucional, reexamina a relação entre agência e instituições, pois são os indivíduos que se engajam em processos de criação, manutenção, ruptura e mudança institucional, e suas motivações, comportamentos e relacionamentos devem ser observados. Esses indivíduos mantêm e transformam práticas diárias nas quais estão imbricados interesses, valores e paixões. Neste tipo de análise, especial ênfase é dada à linguagem, ao vocabulário e aos arquivos da organização que proporcionam uma conversa longitudinal sobre como as atividades são compreendidas por outros. Assim, esta tese destaca a linguagem específica do parlamento e examina a maneira como ela faz parte do processo de institucionalização da participação. Para tanto, debruça-se sobre as notas taquigráficas das audiências públicas do

⁸⁰ No passado, nos primeiros anos das audiências públicas, a negociação para a não realização de audiências temáticas / reuniões técnicas ocorreu entre o Poder Executivo e o Legislativo. Hoje, vinte anos após o início das audiências públicas do orçamento, é praticamente impensável deixar de realizar as duas audiências gerais, diversas audiências temáticas (englobando todas as secretarias e demais pastas do Executivo) e as audiências regionais. Assim, observa-se um procedimento fortemente institucionalizado.

orçamento ao longo de vinte anos, analisando os atores como agentes e corroborando a ideia de que esta é uma pesquisa que enfatiza as microfundações do institucionalismo.

O estudo de caso como metodologia permitiu aprofundar a coleta de dados, que propiciaram subsídio para a análise das microfundações da institucionalização da participação da Câmara Municipal de São Paulo. A partir de dados que permitiram entender a inter-relação entre os quatro subsistemas analisados (poder executivo, poder legislativo, sociedade civil e burocratas da Câmara Municipal), foi possível identificar as variáveis envolvidas no processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo e dividi-las de acordo com os pilares que sustentam as instituições de acordo com Scott (2008).

Torna-se claro que a variável tempo está diretamente vinculada à questão da institucionalização, já que esta aumenta à medida que se mantém a continuidade da transmissão dos procedimentos, rotinas, linguagem e atores envolvidos no processo, neste caso, da institucionalização da participação da sociedade civil na Câmara Municipal nas audiências públicas do orçamento. A realização das audiências públicas do orçamento é hoje parte do senso comum intersubjetivo, e à medida que a continuidade aumenta, amplia-se a objetivação dos atos e sua exteriorização, ou seja, os atos são repetidos e não específicos de uma determinada situação. Assim, desde 2005, todo o processo de discussão orçamentária é feito através de audiências públicas, e não mais reuniões técnicas, sendo pouco provável o retorno para reuniões técnicas, que não são divulgadas e não têm a mesma abertura à participação. Em linha com o que Zucker (1977, 1991) afirma, quanto maior a institucionalização de um ato, maior a manutenção do mesmo sem controle social, ao passo que nos atos com baixa institucionalização o controle social direto é necessário. Em contrapartida, qualquer tentativa de mudança nesse processo deve levar em consideração a persistência cultural, já que atos com grande institucionalização terão resistência às tentativas de mudança feitas por influência pessoal, pois esses atos são vistos como fatos externos que já são parte do processo e que o definem ao mesmo tempo. Como exemplo, podemos citar a inversão da ordem da fala feita pelo vereador Roberto Trípoli, presidente da Comissão de Finanças e Orçamento e condutor do processo de audiências públicas em 2010. Em 2011, essa alteração não foi mantida pelo condutor das audiências, vereador Milton Leite, ou seja, houve resistência à mudança na ordem das falas, já que o processo instituído é diferente.

Após o processo de institucionalização, de acordo com Berger e Luckman (1965), há o processo de legitimação, quando as objetivações da ordem institucional devem ser transmitidas para uma nova geração. Isso pode ocorrer de diversas formas. Uma delas é através dos universos simbólicos, construções teóricas em diferentes áreas de significação que

abranchem a ordem institucional em uma totalidade simbólica. É no universo simbólico que se encontram todas as formas de conduta e papéis institucionais, é a legitimação final da ordem institucional, ligando acontecimentos passados, presentes e futuros. Nesse universo simbólico, a linguagem tem um papel fundamental, pois é por meio dela que se estabelece uma memória compartilhada por todos os indivíduos e, em relação ao futuro, estabelece um quadro de referência para as ações individuais. Ao analisar a institucionalização da participação da sociedade civil na Câmara, tem que se levar em consideração a existência prévia de dois universos simbólicos com formas de conduta e papéis institucionais próprios: o sistema representativo e o da participação da sociedade civil. O surgimento do sistema simbólico da participação representa uma ameaça para o universo simbólico existente (do sistema representativo) e, para que a participação seja aceita, observa-se a necessidade de o sistema simbólico da participação adotar condutas e linguagem semelhantes às do sistema representativo, com as quais dialogam. Isso se observa no uso de linguagem própria do parlamento por parte da sociedade civil e no processo de demandas próprio de um sistema clientelista que é parte de uma relação histórica entre parlamentares e cidadãos. Após a ditadura militar, o potencial democrático da democracia representativa é questionado e há uma forte pressão por formas de democracia participativa. O universo simbólico do sistema representativo abre-se à participação, mas o faz de forma terapêutica, visando incorporá-la e tutelá-la. Como a participação é uma força discordante, a Câmara Municipal se abre e a incorpora para manter a própria ordem, não para se transformar.

Após o processo de institucionalização da participação, alcança-se a legitimidade, percepção de que as ações de uma entidade são desejáveis dentro de um sistema socialmente construído de normas e valores (SUCHMAN, 1995) – o sistema social descrito pelo autor é o universo simbólico de Berger e Luckmann (1985). Observa-se também que a participação da sociedade civil que se institucionaliza na Câmara Municipal não busca, de maneira geral, discutir e deliberar sobre políticas públicas e aplicação de recursos, mas concentra-se essencialmente na comunicação de demandas. Essa participação serve para garantir legitimidade ao processo orçamentário e de emendas incluídas pelos vereadores ano a ano. Assim, não basta concluir que é possível identificar a institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo no que se refere à discussão orçamentária, mas torna-se fundamental entender que participação é essa. Qual o significado dessa participação? Qual a qualidade dessa participação?

Após entender o que é instituição, institucionalização e legitimidade, este estudo se voltou para compreender as relações existentes quando se discute a institucionalização da

participação da sociedade civil. Isso significa aprofundar a análise dos quatro subsistemas funcionando simultaneamente e constituindo espaços em que se estabelecem diferentes interesses e dinâmicas: poder legislativo, poder executivo, sociedade civil e burocratas da Câmara Municipal. Eles compõem o sistema institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo, sustentado pelos pilares regulativo, normativo e cultural-cognitivo (SCOTT, 2008), de acordo com o esquema 2. Dessa forma, a pesquisa voltou-se para compreender os objetivos específicos desta tese: 1) *Compreender a dinâmica de relações existentes entre sociedade civil, poder legislativo, poder executivo e burocratas da Câmara Municipal de São Paulo;* e 2) *Identificar quais são as variáveis que influenciam o processo de institucionalização da participação da sociedade civil na Câmara Municipal de São Paulo e como estas se estabelecem ao longo do tempo.*

Os subsistemas identificados são sistemas sociais autônomos, diferenciados, capazes de produzir e processar significados e que possuem uma lógica de autopoiese, ou seja, estão continuamente criando seus próprios elementos e limites. Eles se reproduzem através de eventos comunicativos e cada subsistema define para si mesmo o que é e o que não é uma comunicação, sempre dentro de uma lógica de sistemas autopoéticos, circuitos fechados, e autorreferentes, que buscam uma estruturação à semelhança de suas próprias imagens e se comunicam de acordo com seus próprios códigos (LUHMANN, 1998).

Em sua concepção de sistema político, Luhmann (2007) identifica a existência dos subsistemas “política, público e administração”, que seriam os subsistemas poder legislativo, sociedade civil e poder executivo neste estudo identificados, aos quais esta pesquisa soma o subsistema burocracia da Câmara Municipal. Esses quatro subsistemas, dentro da lógica luhmanniana, possuem aquilo que Berger e Luckmann (1985) definem como universos simbólicos próprios, com códigos e normas próprias, e isso afeta o processo de institucionalização da participação.

A análise de Crubellate (2007) sobre as contribuições da teoria neofuncionalista de Luhmann à teoria institucional organizacional traz importantes contribuições para o entendimento da institucionalização da participação na Câmara Municipal. A primeira delas é a ideia de que sistemas sociais são abertos e fechados, pois apesar de se diferenciarem uns dos outros por meio de codificação específica a cada sistema, um sistema pode mudar estruturas sem perder sua identidade codificada, e com isso adquire a possibilidade de operar como sistema simultaneamente fechado e aberto. Observa-se claramente como a participação da sociedade civil vai sendo incorporada ao longo do tempo pelo subsistema poder legislativo,

ou seja, este subsistema absorve em sua estrutura as pressões do contexto ambiental sem se diluir no ambiente, sem alterar sua organização.

Dessa forma, mesmo sendo autopoiéticos, os sistemas são afetados pelo ambiente. O subsistema poder legislativo (parlamentares da Câmara) é autopoiético e autorreferente, mas é afetado pelo subsistema sociedade civil (organizações e membros da sociedade civil), pelo subsistema burocrático (funcionários concursados da Câmara) e pelo subsistema poder executivo (secretários e técnicos do poder executivo). O subsistema sociedade civil é autorreferente e é afetado pelo sistema poder executivo, poder legislativo e burocratas. O subsistema poder executivo é também autorreferente e afetado pelos demais subsistemas, ocorrendo o mesmo com o subsistema burocracia da Câmara Municipal. Trata-se de um emaranhado complexo de relações que influenciam o processo participativo na Câmara Municipal, e o conjunto de valores e características de cada subsistema, naturalmente, influi com mais ou menos força na participação que se institucionaliza.

O subsistema poder legislativo se abre ao subsistema sociedade civil pelas pressões do movimento participacionista, mas também como forma de se estabelecer e ganhar força na sua relação conflituosa com o subsistema poder executivo e conquistar legitimidade na realização das emendas. Observa-se claramente que as audiências públicas são palcos onde prevalece a atuação dos subsistemas poder executivo e poder legislativo, que em muitos momentos aproveitam o espaço das audiências para fazer discursos políticos com pouca discussão sobre o orçamento. Nesses momentos, nota-se que o subsistema sociedade civil age como observador dessas relações, para depois atuar, manifestando-se quando é permitida a sua fala, passando a interagir com o subsistema poder legislativo e o subsistema poder executivo. A atuação do subsistema sociedade civil é tutelada pelo subsistema poder legislativo, que com grande frequência não divulga amplamente as audiências, realiza-as em horários de baixo potencial de participação e chama, principalmente, os cidadãos de suas bases parlamentares. A solicitação das demandas por escrito e a expectativa depositada no papel do vereador como aquele que irá resolver os problemas dos cidadãos através da realização de demandas estabelece uma forte ligação entre o subsistema sociedade civil e o subsistema poder legislativo.

As demandas feitas legitimam muitas das emendas realizadas pelos vereadores, ou seja, funcionam como um verniz para uma prática de clientelismo orçamentário em que o subsistema poder legislativo escolhe quais emendas devem ser realizadas. As emendas sempre existiram e isso está claro desde o início das notas taquigráficas de audiências públicas na década de 1990 e do acompanhamento das notícias de jornal. Mas a forte relação da atuação

do subsistema sociedade civil e do subsistema poder legislativo no processo de realização de emendas ficou mais claro nos últimos anos naquilo que aqui se define como clientelismo orçamentário e que encontra no procedimento, no rito das audiências públicas, a forma de se legitimar. Em linha com o que Luhmann (1980) define como legitimação pelo procedimento, a legitimação das decisões de emendas ocorre pelo procedimento das audiências públicas e pela participação da sociedade civil nestas.

Em relação ao subsistema burocracia da Câmara Municipal, sua atuação é de apoio ao processo, sem grande interferência na cena e na atuação. Poderia ser dito que é um subsistema que atua mais nos bastidores da cena teatral, na operacionalização do teatro.

É assim que a institucionalização da participação na Câmara Municipal vai sendo construída. Isso significa que ela é um processo em construção, em contínua formação e desconstrução, conforme o esquema 7. Uma instituição nunca é o estágio final de um processo de institucionalização, mas um estágio provisório.

Uma vez apresentados os subsistemas em ação no processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal, este estudo se voltou a apresentar as variáveis do processo de acordo com os pilares regulativo, normativo e cultural-cognitivo.

As variáveis regulativas referem-se às regras e normas estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, Lei Orgânica do Município de São Paulo, Regimento Interno da Câmara Municipal e o marco regulatório do processo orçamentário. Referem-se também ao monitoramento em relação à conformidade a essas regras e o estabelecimento de sanções quando necessário. 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 a análise dos demais pilares (normativo e cultural-cognitivo), 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. Como esses atores são providos de crenças e valores próprios, há variação na maneira como as audiências são conduzidas, afetando o processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal. Muitas audiências são feitas apenas para “cumprir tabela” e sem o propósito de se constituir um espaço participativo.

O pilar normativo inclui os valores e normas que são introduzidos na vida social, e neste caso identificamos os valores e normas dos atores do processo como principais

constituidores das variáveis normativas. Destaca-se o importante papel de atores como o presidente da Comissão de Finanças e Orçamento, o relator da Lei do Orçamento Anual, o presidente da Câmara Municipal e outros membros da Comissão de Finanças e Orçamento. São todas peças-chave que influenciam na institucionalização da participação. Suas crenças, ideologias e valores estão diretamente ligados à forma como as audiências públicas são conduzidas e à forma como a participação se estabelece. Ou seja, a relação entre os subsistemas poder legislativo, poder executivo e, principalmente, sociedade civil é influenciada por atores específicos que encabeçam a discussão do orçamento a cada ano, reforçando o papel das microfundações do institucionalismo e a ideia de biografia institucional.

Estes atores têm ingerência direta na formatação das audiências públicas, estabelecendo a sua dinâmica em relação à ordem das falas, a agenda de audiências, com definição de horários e a forma como é divulgada. Existe a obrigatoriedade de divulgar as audiências públicas em dois jornais de grande circulação, mas, como mostrado previamente, é uma comunicação que atinge poucos cidadãos. A partir de 2010, a Câmara passou a divulgar as audiências públicas do orçamento também através de campanha de comunicação em rádio e televisão, ampliando significativamente o número de pessoas impactadas pela informação.

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, influenciadas pelo modelo do orçamento participativo de Porto Alegre, 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 pelo governo Marta Suplicy 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.

Em relação à burocracia, observa-se que, apesar de possuir valores próprios, a sua atuação se concentra em seguir as regras do processo orçamentário e em operacionalizar as audiências públicas. Chamou a atenção a falta de padrão no arquivamento das notas taquigráficas ao longo do tempo. Isso pode mostrar a influência do ator responsável por secretariar a comissão em cada ano, mas sabe-se também que muitas decisões são tomadas em

conjunto com os parlamentares, sendo assim, não se pode afirmar que a decisão pelo arquivamento seja exclusiva da burocracia. Há anos em que estão arquivadas apenas as audiências regimentais, outros em que se arquivam as audiências regimentais e algumas temáticas. Desde 2008, houve o arquivamento de todas as notas taquigráficas das audiências públicas de cada ano. Em relação ao subsistema burocracia, conclui-se que exerce um papel de apoio à realização das audiências – garante que elas ocorram, já que é responsável pela parte operacional –, mas possui pouco espaço de influência no processo.

Já no caso do subsistema sociedade civil e sua credibilidade no processo como variável normativa destaca-se que os indivíduos participam motivados por terem suas demandas atingidas ou para participar na discussão de políticas públicas e definição orçamentária. O que as mobiliza é a crença de que conseguirão atingir seus objetivos, ou seja, o que as mobiliza é a credibilidade do processo. 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 “serve para nada”. 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. Essa falta de credibilidade tem relação direta com a ideia de cultura política que se coloca como variável cultural-cognitiva, pois é algo com forte enraizamento cultural na sociedade brasileira.

As variáveis culturais cognitivas referem-se a concepções compartilhadas que constituem a natureza da realidade social e os *frames* (molduras) dentro dos quais o significado é criado, ou seja, como sistemas de crenças comuns e *frames* culturais são impostos ou compartilhados por atores individuais e organizações. Definem-se três variáveis nesse pilar, como veremos a seguir.

A primeira variável que este estudo destaca é o conjunto que envolve a linguagem, gestos, instrumentos, símbolos e local das audiências públicas. 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 segunda variável cultural-cognitiva é a cultura política, que tem ligação com a variável anterior, pois a cultura política é também uma cultura do espetáculo, de acordo com Schwartzberg (1977).

A cultura política é o conjunto de orientações cognitivas, afetivas e valorativas em relação ao sistema político e ao papel dos indivíduos como um ator político (ALMOND; VERBA, 1965). Apesar de não ser o intuito desta pesquisa analisar em profundidade a cultura política no Brasil, este estudo conclui que a baixa participação da sociedade civil no Brasil é parte da cultura política brasileira, que tem passado por profundas transformações nas últimas décadas. Variáveis da história brasileira formatam a cultura política. Podem-se citar como variáveis que integram a cultura política brasileira, os fortes traços de autoritarismo e distorções do funcionamento das instituições democráticas (MOISÉS, 2008), características de mandonismo e clientelismo (CARVALHO, 1997), a atuação de diferentes atores como organizações religiosas, através da Teologia da Libertação, e movimentos sociais; mudanças nas relações de gênero (HAGOPIAN, 2008); a fragilidade do sistema partidário (BORBA, 2005; HAGOPIAN, 2008); a fragilidade do poder legislativo perante o executivo (BORBA, 2005); a insatisfação com a democracia e a desconfiança nas instituições democráticas (MOISÉS, 2008); os níveis mais elevados de socialização nas grandes metrópoles (NUNES, SANCHEZ, CHAIA, 2010), entre outras. Há uma predominância da cultura de submissão e da cultura da participação (ALMOND et al., 2008) atuando conjuntamente, em linha com o histórico político brasileiro marcado por um centralismo estatal, forte relação clientelista entre Estado e sociedade, períodos de ditadura militar e uma frágil sociedade civil, conjuntura que tem um ponto de inflexão importante no processo de redemocratização a partir de 1985.

Observa-se também que, além da cultura de submissão e de participação, encontra-se a “cultura do espetáculo” quando se analisa a participação na Câmara Municipal. A cultura do espetáculo se caracteriza 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.

A terceira variável decorrente da cultura política é o clientelismo orçamentário, que chama a atenção quando se analisa o processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo. A relação clientelista se observa em duas vertentes: na relação do subsistema poder executivo com o subsistema poder legislativo e na vertente que abrange o subsistema poder legislativo e o subsistema sociedade civil. É nesta última que a pesquisa se aprofunda, por estar diretamente ligada às características da participação que se institucionalizam na Câmara Municipal de São Paulo.

As audiências públicas e o processo de emendas à lei orçamentária constituem o espaço em que se materializa o clientelismo orçamentário. 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 que nos últimos anos têm sido cada vez mais entregues por escrito. Parte dessas demandas é transformada em emendas por alguns vereadores, privilegiando a 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 o ciclo apresentado no capítulo 7. A não execução orçamentária gera uma crise de credibilidade do processo participativo, o que afeta a participação na Câmara Municipal. A participação da sociedade civil institucionalizada nos dias de hoje é baseada no clientelismo orçamentário.

O processo de emendas ao orçamento sempre existiu, como pode ser observado nas falas das notas taquigráficas e nas notícias de jornal sobre a relação entre os subsistemas poder executivo e poder legislativo. As emendas e a aprovação de uma alta margem de remanejamento são importantes mecanismos de barganha entre os poderes executivo e legislativo e contribuem para a governabilidade, pois o poder executivo, através da liberação das emendas, garante a aprovação do orçamento e de outros projetos de lei ao longo do ano. Contudo, chama a atenção como nos últimos anos, principalmente, a partir de 2005, há mudanças na relação entre o subsistema sociedade civil e o subsistema legislativo. 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. Esse aumento da atuação do subsistema sociedade civil nas audiências públicas é decorrente do término do orçamento participativo, de uma estabilidade da configuração da Comissão de Finanças e Orçamento (presidência, relatoria e membros), de

uma diminuição no papel das subprefeituras e de diminuição do papel do vereador na definição dos subprefeitos. Com o término do orçamento participativo e a redução do papel das subprefeituras, as demandas que antes encontravam vazão de forma mais elaborada e participativa nas discussões do OP e através das decisões dos subprefeitos ficaram em um vácuo institucional e são incorporadas na discussão do orçamento pelos vereadores na Câmara Municipal, só que de uma forma ainda mais clientelista.

As hipóteses colocadas no início desta tese se realizam, como foi possível verificar com a análise dos dados coletados. No período de 1990 a 1992, identificamos um processo de aprendizagem e assimilação do processo participativo. No período de 1993 a 1996, a continuação da assimilação do processo participativo com o destaque da diferenciação entre reuniões técnicas e audiências públicas. De 1997 a 2000 observa-se um perfil de participação muito semelhante ao anterior, com uma grande inovação que foram as audiências regionais. De 2001 a 2004, a realização do orçamento participativo em São Paulo trouxe mudanças em relação à participação da sociedade civil nas audiências públicas do orçamento, e de 2005 a 2010 observa-se a institucionalização da participação através do clientelismo orçamentário. Assim, é possível evidenciar a institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo. Há inúmeras audiências realizadas ano a ano que superam as duas audiências regimentais. Contudo, apesar de serem abertas à participação, pouco tempo é dado à fala da sociedade civil e a dinâmica da audiência não favorece a instalação de uma discussão qualificada sobre políticas públicas, aplicação e execução orçamentária, mas sim a instalação de um espaço de coleta de demandas que são atendidas conforme a orientação individual dos parlamentares que participam do processo. Ou seja, institucionaliza-se a participação baseada em uma relação de clientelismo orçamentário, e não uma participação que busca discutir os problemas da cidade e colaborar para a construção de melhores soluções e políticas públicas.

Em relação aos pilares e variáveis que sustentam a institucionalização da participação, apesar de haver variáveis regulativas que obrigam a realização do processo, a participação da sociedade civil encontra dificuldades para ser exercida, pois é extremamente influenciada por variáveis normativas e cultural-cognitivas que influenciam negativamente o processo.

As variáveis normativas e cultural-cognitivas são baseadas nos valores, crenças e variáveis culturais como a cultura política e o clientelismo orçamentário que desta deriva. Dentro da lógica de sistemas, isso ocorre porque os vereadores *fazem parte de um subsistema próprio, que é autopoietico, tem valores e normas próprias e dificulta a entrada do subsistema sociedade civil que busca participar do subsistema legislativo*. Apesar de se abrir

à participação, o subsistema poder legislativo o faz moldando a participação conforme padrões de conduta já existentes na relação entre parlamentar e sociedade civil.

No processo de discussão do orçamento da Câmara Municipal junto à população, o papel principal cabe ao subsistema poder legislativo que se abre à participação, o faz como forma de garantir a sua existência dentro de um contexto de fortalecer a democracia através do aumento da participação. A participação que se institucionaliza é moldada conforme padrões de conduta já existentes, baseados em uma relação clientelista entre parlamentar e sociedade civil e isso dificulta o processo de institucionalização de uma participação voltada para a discussão de políticas públicas e de um verdadeiro controle social. A lógica da autopoiese se verifica também no subsistema sociedade civil, quando, por exemplo, se observa a atuação do Movimento de Resistência do OP-SP, que se autor reproduz através das eleições dos conselheiros. Também se observa na relação entre os subsistemas poder executivo e poder legislativo, pela qual o poder executivo se reproduz cada vez com mais força e direciona a relação com o subsistema poder legislativo.

Este estudo gostaria de levantar cinco pontos que podem melhorar e aumentar a participação da sociedade civil no processo orçamentário junto à 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. Torna-se necessário instituir de forma clara o que é uma audiência pública, qual o seu papel e qual a forma de ser conduzida. Um exemplo de projeto de lei ainda não apresentado, de autoria do advogado Victor Barau, regulamenta o inciso III do artigo 9.º da Lei Orgânica do Município de São Paulo e estabelece os procedimentos a serem adotados na realização de audiências públicas. Ele encontra-se disponível no anexo F desta pesquisa.

O segundo ponto é a necessidade de se trabalhar a questão da pedagogia da participação (PONTUAL, 1994), ressaltando a importância da participação dos cidadãos na discussão da cidade e também a educação sobre o processo orçamentário, a fim de capacitar os cidadãos para que possam discutir melhor o orçamento da sua cidade. Para isso, o orçamento tem que ser mais claro e detalhado e realmente conectado com o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano de Metas. Torna-se fundamental ensinar à população o que é orçamento e como analisá-lo para que esta possa participar de forma qualificada, questionar e controlar a execução orçamentária. Contudo, a participação só poderá ocorrer de fato se forem dadas as condições para a sociedade participar, como, por exemplo, uma divulgação ampla e bem feita da agenda de audiências públicas e a realização em horários e dias que permitam o comparecimento da população.

O terceiro ponto refere-se ao processo orçamentário: as audiências na Câmara Municipal são feitas quando o orçamento já está pronto, sendo passível de mudanças apenas através de emendas. Se essa discussão fosse feita previamente, não só nas audiências públicas realizadas pelo poder executivo, mas em audiências feitas por condução do poder legislativo, a discussão junto à sociedade civil agregaria na construção da peça orçamentária. Uma possibilidade seria a de se repensar também o papel das audiências públicas da Lei de Diretrizes Orçamentárias e ampliar o debate por temas (em 2011 foram realizadas algumas audiências públicas temáticas para discutir a LDO). Durante o ano, seria fundamental que houvesse mais mecanismos de acompanhamento do orçamento pela sociedade civil e que as reuniões e audiências públicas de execução orçamentária instituídas pela Lei de Responsabilidade Fiscal também se tornassem um espaço de participação da sociedade civil e controle social, a fim de que não se chegasse ao final de cada ano com percentuais tão baixos de execução orçamentária. Para isso seria também necessária a redução do percentual de remanejamento que o subsistema poder legislativo aprova todo ano (hoje em 15%). Isto certamente contribuiria para aumentar a credibilidade do ciclo do processo orçamentário e, conseqüentemente, a institucionalização da participação.

Em quarto lugar, a implementação de outros espaços participativos contribuiria para o processo. Por exemplo, a instauração do conselho de representantes nas subprefeituras auxiliaria na identificação de necessidades, garantindo a realização de demandas mais organizadas, e seria também um importante mecanismo de controle social. O retorno do orçamento participativo (com as falhas já identificadas neste tipo de mecanismo corrigidas) teria, igualmente, potencial para trazer uma participação da sociedade civil que organizasse as demandas e se concretizasse também em termos de uma discussão mais qualificada sobre políticas públicas e soluções para os problemas da cidade.

Por último, com os avanços da tecnologia de informação, a participação da sociedade civil na Câmara Municipal pode e deve ser repensada, abrindo-se novos canais de diálogo que extrapolem a presença física na Câmara Municipal 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 o processo de institucionalização da participação em um espaço pouco estudado, poder legislativo, através de um olhar que buscou inovar em relação aos estudos já existentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERBACH, Joel D.; PUTNAM, Robert D.; ROCKMAN, Bert A. *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Cambridge: Harvard University Press, 1981.
- ABREU, Cintia C. de. *Popular Participation in the Brazilian House of Representatives: The experience of The Committee for Participatory Legislation*. Dissertação (Mestrado em Governance and Development Management), School of Public Policy, University of Birmingham, Birmingham, 2007.
- ALDRICH, Howard E.; FIOL, C. Marlene. Fools rush in? The institutional context of industry creation. *Academy of Management Review*, v. 19, n. 4, p. 645-670, 1994.
- ALONSO, Angela; COSTA, Valeriano. Dinâmicas de participação em questões ambientais: uma análise das audiências públicas para o licenciamento ambiental do Rodoanel. In: COELHO, Vera S.; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação*. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 290-312.
- 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.
- ALVESSON, Mats. Beyond neopositivists, romantics, and localists: a reflexive approach to interviews in organizational research. *The Academy of Management Review*, vol. 28, n. 1, p. 13-33, Jan. 2003.
- ALMOND, Gabriel A.; VERBA, Sidney. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Canada: Little Brown and Company, 1965.
- ALMOND, Gabriel; POWELL, G. Bingham; DALTON, Russel J.; STROM, Kaare. Political culture and political socialization. In: _____ (Org.). *Comparative politics today: a world view*. 9th ed. New York: Pierson Longman, 2008. 43-59.
- 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: Editora UFMG, 2006. p. 17-33.
- ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 31, ano 11, jun. 1996. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm>
- AVNER, Marcia. *The lobbying and advocacy handbook for nonprofit organizations: shaping public policy at the state and local level*. Minnesota: Amherst H. Wilder Foundation, 2002.

AVRITZER, Leonardo. Reforma política e participação no Brasil. In: ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG. 2006. p. 35-43.

AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo (Org.). *Experiências nacionais de participação social*. Minas Gerais: UFMG; São Paulo: Cortez, 2009.

BAKKEN, Tore; HERNES, Tor. Niklas Luhmann autopoietic theory and organization studies: a space of connections. In: _____. *Autopoietic organization theory: drawing on Niklas Luhmann's social system perspective*. Oslo: Copenhagen Business School, 2002. p. 9-22.

BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo. Softwares em pesquisa qualitativa. In: GODOI, Christiane; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson B. (Org.). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 429-460.

BARLEY, Stephen R. Images of imaging: notes on doing longitudinal field work. *Organization Science*, v. 1, n. 3, p. 220-247, 1990.

BARLEY, Stephen R.; TOLBERT, Pamela S. Institutionalization and structuration: studying the links between action and institution. *Organization Studies*, v. 18, n. 1, p. 93-117, 1997.

BENEVIDES, Maria Victoria de M. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1996.

BENEVIDES, Maria Victoria de M; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio. *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas. *A construção social da realidade*. Petrópolis: Vozes, 1985.

BORBA, Julian. Cultura política, ideologia e comportamento eleitoral: alguns apontamentos teóricos sobre o caso brasileiro. *Opinião Pública*, Campinas, v. 11, n. 1, p. 147-168, mar. 2005.

BOURDIEU, Pierre. Systems of education and systems of thought. In: YOUNG, Michael K.D. (Ed.). *Knowledge and control: new directions for the sociology of education*. London: Collier MacMillan, 1971. p. 189-207.

BOURDIEU, Pierre. The three forms of theoretical knowledge. *Social Science Information*, v. 12, n. 1, p. 53-80, 1973.

BRASIL. Constituição Federal (1988). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

BRASIL. Lei n.º 8.689, de 27 de julho de 1993. Dispõe sobre a extinção do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 jul. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8689.htm>. Acesso em: 10 jan. 2012.

BRASIL. Lei n.º 12.438, de 06 de julho de 2011. Altera a Lei no 8.689, de 27 de julho de 1993, que dispõe sobre a extinção do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS e dá outras providências, para que a prestação de contas dos gestores do Sistema Único de Saúde – SUS ao Poder Legislativo estenda-se à esfera federal de governo. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 07 jul. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12438.htm>. Acesso em: 10 jan. 2012.

BRELÀZ, Gabriela de. *Advocacy das organizações da sociedade civil: um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos*. 2007. 222 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2007.

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

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*. 172 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Social e Trabalho) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade, e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

CALDERÓN, A. I. Democracia local e participação popular. São Paulo: Cortez, 2000.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Frentes parlamentares instaladas. Disponível em: <http://www.camara.sp.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&id=57&Itemid=57>. Acesso em: 01 nov. 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Legislação Participativa. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/clp>>. Acesso em: 15 mai. 2008.

CARDOZO, José E. Por uma nova cultura política. In: CALDERÓN, Adolfo I.; CHAIA, Vera (Org.). *Gestão municipal: descentralização e participação popular*. São Paulo: Cortez, 2002. p. 55-62.

CARVALHO, José M. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 jan. 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003>.

CASELL, Catherine; SYMON, Gillian. Taking qualitative methods in organization and management research seriously. *Qualitative Research in Organizations and Management: An International Journal*, v. 1, n. 1, p. 4-12, 2006.

- CHIQUETTO, Clarice. Agora pede ao MP que investigue a tribuna do povo. *De Olho na Câmara* [site]. Publicado em 29 jun. 2005. Disponível em: <http://www.deolhonacamara.org.br/imprensa.cfm?id_noticia=61>. Acesso em: 31 out. 2011.
- COELHO, Vera S.; VERÍSSIMO, José. Considerações sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de saúde em São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- 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.
- COHEN, Joshua; ROGERS, JOEL. Secondary associations and democratic governance. *Politics & Society*, v. 20, n. 4, p. 393-472, 1992
- COHEN, Jean; ARATO, Andrew. *Civil society and political theory*. Cambridge: MIT Press, 1999.
- COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA. *Cartilha de Orientação*. São Paulo, 2ª edição, 2006.
- COOLEY, Charles H. *Social organization*. Glencoe, IL: Free Press, 1956. Publicado originalmente em 1902.
- CORBIN, Juliet; STRAUSS, Anselm. Grounded theory research: procedures, canons, and evaluative criteria. *Qualitative Sociology*, v.13, n. 1, p. 3-21, 1990.
- COUTO, Claudio G. Negociação, Decisão e Governo: Padrões Interativos na Relação Executivo-Legislativo e o Caso Paulistano. In: ANDRADE, Regis de C. *Processo de Governo no Município e no Estado*. São Paulo: EDUSP, 1998.
- CRUBELLATE, João Marcelo. Três contribuições conceituais neofuncionalistas à teoria institucional em organizações. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 11, p. 199-222, 2007.
- DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.
- DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- 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.
- DAHL, Robert. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.

DEEPHOUSE, David L.; SUCHMAN, Mark. Legitimacy in organizational institutionalism. In: GREENWOOD, Royston; OLIVER, Christine; SAHLIN, Kerstin; SUDDABY, Roy (Ed.). *The Sage handbook of organizational institutionalism*. London: Sage, 2008. p. 49-77.

DENZIN, Norman; LINCOLN, Yvonna. *Handbook of qualitative research*. London: Sage, 2000.

DIAMOND, Larry. Introduction: political culture and democracy. In: _____ (Ed.). *Political culture and democracy in developing countries*. Colorado: Lynne Rienner, 1994.

DIAZ-ALBERTINI, Javier. Nonprofit *advocacy* in weakly institutionalized political systems: the case of NGDO's in Lima, Peru. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, v. 22, n. 4, p. 317-336, Winter 1993.

DIMAGGIO, Paul J. Interest and agency in institutional theory. In: ZUCKER, Lynne G. (Ed.). *Institutional patterns and organizations: culture and environment*. Cambridge, MA: Ballinger, 1988. p. 3-21.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. Introduction. In: _____ (Ed.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 1-38.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, Washington, DC, v. 48, p. 147-160, 1983.

DINIZ, Eli. Clientelismo urbano: ressuscitando um antigo fantasma? *Revista Novos Estudos*, São Paulo, n. 4, p. 21-26, 1982.

DRAIBE, Sônia Miriam. A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais. *Caderno de Pesquisa* [do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP], Campinas, v. 35, 1998.

DRYZEK, John S. *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

EARL, Jennifer; MARTIN, Andrew; McCARTHY, John D.; SOULE, Sarah A. The use of newspaper data in the study of collective action. *Annual Review of Sociology*, n. 30, p. 65-80, 2004.

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.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *RAP – Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144, jan.-fev. 2001.

FARIA, Cláudia F. Plebiscito e referendun. In: ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006. p. 99-106.

FERRAZ Jr. Tércio S. Apresentação. In: LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo Procedimento*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2008.

FLEURY, Sonia. Iniciativa popular. In: ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006. p. 94-98..

FORESTER, John. On fieldwork in a habermasian way: critical ethnography and the extraordinary character of ordinary professional work. In: WILLMOTT, Hugh; ALVESSON, Mats (Ed.). *Critical management studies*. London: Sage, 1992. p. 46-65.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências. In: COELHO, Vera S.; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 173-209.

GEPHART, R. P. Qualitative research and the Academy of Management Journal. *Academy of Management Journal*, v. 47, p. 454-462, 2004.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 2000.

GIDDENS, Anthony. *Central problems in social theory*. Berkeley: University of California Press, 1979.

GIDDENS, Anthony. *New rules of sociological method*. London: Hutchinson, 1976.

GIDDENS, Anthony. *The constitution of society*. Berkeley: University of California Press, 1984.

GODOY, Arilda S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 35, n. 2, p.57-63, 1995.

GOFFMAN, Erving. *Interaction ritual: essays on face-to-face behavior*. New York: Pantheon, 1967.

GOFFMAN, Erving. *A representação do eu na vida cotidiana*. Petrópolis: Vozes, 2009.

GOHN, Maria da G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001.

GOHN, Maria da G. *Movimentos sociais e redes de mobilizações civis*. Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

GOHN, Maria da G. *Novas teorias dos movimentos sociais*. São Paulo: Loyola, 2008.

GREENWOOD, Royston; OLIVER, Christine, SAHLIN, Kerstin; SUDDABY, Roy. Introduction. In: _____ (Ed.). *The Sage handbook of organizational institutionalism*. London: Sage Publications, 2008. p. 1-46.

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.

HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid, Santillana, 1989. v. 1.

HAGOPIAN, Frances. Politics in Brazil. In: ALMOND, Gabriel; POWELL, G. Bingham; DALTON, Russel J.; STROM, Kaare (Org.). *Comparative politics today: a world view*. 9th ed. Nova York: Pierson Longman, 2008. p. 506-559.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, Nottingham, v. 44, n. 5, p. 936-957, 1996.

HANNAH, David R.; LAUTSCH, Brenda A. Counting in qualitative research: why to conduct it, when to avoid it, and when to close it. *Journal of Management Inquiry*, v. 20, p. 14-22, 2011.

HASHIMOTO, Gilberto R. *Problemas de principal-agente no processo orçamentário brasileiro: análise e alternativas*. 2002. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2002.

HWANG, Hokiui; COLYVAS, Jeannette A. Problematizing actors and institutions in institutional work. *Journal of Management Inquiry*, v. 20, p. 62-66, 2011.

HELD, David. *Models of democracy*. California: Stanford University Press, 1996.

IBOPE. Índice de Confiança Social mostra que brasileiro está menos confiante nos serviços públicos de saúde e educação e nos meios de comunicação. Disponível em <<http://www.ibope.com.br/calandraWeb/servlet/CalandraRedirect?temp=5&proj=PortalIBOPE&pub=T&db=caldb&comp=IBOPE+Intelig%EAncia&docid=10BCD9362159152B8325791E003F379E>>. Acesso em 15 Dez. 2012.

IMMERGUT, E. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. v. 1.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *As fundações privadas e as associações sem fins lucrativos no Brasil – 2005*. Rio de Janeiro, 2008. 158 p.

- JOIA, Luiz A. Geração de modelos teóricos a partir de estudos de casos múltiplos: da teoria à prática. In: VIEIRA, Marcelo M. F.; ZOUAIN, Deborah M. *Pesquisa qualitativa em administração*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- JONHILL, Jan I. Communications with decisions as medium and form: some notes on Niklas Luhmann theory of organization. In: BAKKEN, Tore; HERNES, Tor. *Autopoietic organization theory: drawing on Niklas Luhmann's social system perspective*. Oslo: Copenhagen Business School Press, 2002. p. 23-30.
- LAMOUNIER, Bolívar; SOUZA, Amaury. A feitura da nova Constituição: um reexame da cultura política brasileira. In: LAMOUNIER, Bolívar (Org.). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Sumaré, 1990.
- LANDIM, Leilah. *Para além do mercado e do Estado: filantropia e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER, 1993.
- LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, São Paulo, v. 67, p. 49-103, 2006.
- LAVALLE, Adrian G. Após a Participação: Nota Introdutória. *Lua Nova*, São Paulo, v.84, p.13-23, 2011.
- LAWRENCE, Thomas B.; WINN, Monika I.; JENNINGS, P. Devereaux. The temporal dynamics of institutionalization. *Academy of Management Review*, v. 26, n. 4, p. 624-644, 2001.
- LAWRENCE, Thomas; SUDABBY, Roy; LECA, Bernard. Institutional work: refocusing institutional studies of organizations. *Journal of Management Inquiry*, v. 20, p. 52-58, 2011.
- LIEBOWITZ, Stan J.; MARGOLIS, Stephen E. *Path dependence*. In: BOUCKAERT, Boudewijn; DE GEEST, Gerrit (Ed.). *Encyclopaedia of law and economics*. Cheltenham: Edward Elgar, 2000. 2 v., v. 1 – The history and methodology of law and economics, p. 981-998. Disponível em: <<http://encyclo.findlaw.com/0770book.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2011.
- LOUREIRO, Maria R. Interpretações contemporâneas da representação. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, 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.
- LÜCHMANN, Lígia H. H. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 52, p. 87-97, jan.-abr. 2008.
- LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo Procedimento*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.
- LUHMANN, Niklas. *Sistemas sociais: lineamientos para una teoria general*. Barcelona: Javerino, 1998.
- LUHMANN, Niklas. *Teoria política em el estado de bienestar*. Madrid: Alianza, 2007.

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.

MEAD, George H. *Mind, self and society*. Chicago: University of Chicago Press, 1934.

MELCHIORI, Cíntia E. Participação e representação política: a iniciativa popular de lei e o caso do movimento de combate à corrupção eleitoral. 2011. 132 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organization: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, Local, v. 83, p. 440-463, 1977.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. The structure of educational organizations. In: MEYER, John W.; SCOTT, W. Richard (Ed.). *Organizational environments: ritual and rationality*. Beverly Hills: Sage, 1983. p. 71-91.

MEYER, John W.; SCOTT, W. Richard. *Organizational environments: ritual and rationality*. Beverly Hills: Sage, 1983.

MOISÉS, José A. O desempenho do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão (1995-2006). In: MOISÉS, José A. *O papel do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

MOISÉS, José A. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 11-44, fev. 2008.

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.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A dimensão política da descentralização participativa. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 11, n. 3, p. 8-19, 1997.

NUNES, Edison; SANCHES, Félix; CHAIA, Vera. Cultura política e valores de cidadania na Região Metropolitana de São Paulo. *Opinião Pública*, Campinas, v. 16, n. 2, nov. 2010.

O'DONNELL, Guillermo. Delegative democracy. *Journal of Democracy*, Baltimore, v. 5, n. 1, Jan. 1994.

O'DONNELL, G. Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 34-54.

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

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

PHILLIPS, Nelson; MALHOTRA, Namrata. Taking social construction seriously: extending the discursive approach in institutional theory. In: GREENWOOD, Royston; OLIVER, Christine; SAHLIN, Kerstin; SUDDABY, Roy (Ed.). *The Sage handbook of organizational institutionalism*. London: Sage, 2008. p. 702-720.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*, Washington, DC, v. 94, n. 2, p. 251-267, June 2000.

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

PITKIN, Hanna F. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. *Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro*. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), 2010.

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

POWELL, Walter W.; COLYVAS, Jeannette A. Microfoundations of institutional theory. In: GREENWOOD, Royston; OLIVER, Christine; SAHLIN, Kerstin; SUDDABY, Roy. *The Sage handbook of organizational institutionalism*. London: Sage, 2008. p. 276-298.

POZZEBON, Marlei; FREITAS, Henrique M. R. Pela aplicabilidade – com um maior rigor científico – dos estudos de caso em sistemas de informação. *RAC – Revista de Administração Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 143-170, mai.-ago. 1998.

REDE NOSSA SÃO PAULO. Disponível em: <http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/quem>. Acesso em: 05 dez. 2011.

REDE NOSSA SÃO PAULO. As 31 audiências de orçamento ocorrem por três dias até quarta. Disponível em: <http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/node/9097>. Acesso em: 23 jun. 2010.

RIBEIRO, Lúcia. Os movimentos sociais e a sua relação com a questão da saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, Local, v. 5, n. 3, p. 264-275, jul.-set. 1989.

RIBEIRO, Ednaldo A.; BORBA, Julian. Participação e cultura política: rendimentos subjetivos da experiência de orçamento participativo. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 67-87, jan.-jun. 2011.

RODRIGUES, Ricardo J. P. *Desenvolvimento nas ações políticas da sociedade civil dentro e fora do Congresso Nacional*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000. Disponível em: <<http://camara.gov.br/internet/diretoria/Conleg/estudos/006223.pdf>>. Acesso em: 30 mai. 2006.

ROMÃO, Wagner. *Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo*. 2010. 235 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Sociais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SABATIER, Paul. Interest group membership and organization: multiple theories. In: Petracca, Mark (Org.). *The Politics of Interests: Interest Groups Transformed*. Boulder: Westview Press, 1992.

SACARDO, Gislaine; CASTRO, Iracema E. do N. Conselhos de Saúde. *Observatório dos Direitos do Cidadão*, São Paulo, v. 8, p. 1-72, 2002.

SALISBURY, Robert. Interest Groups In: Polsby, Nelson; Greenstein, Fred (Orgs.). *Handbook of Political Science*, v.4. Boston: Addison-Wesley Publishing Company, 1975.

SAMPAIO, Sergio B. de Arruda. O olhar governamental sobre os Conselhos de Políticas Públicas: o caso do Conselho Municipal de Saúde de São Paulo no período de 2001 a 2004. 2006. 179 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

SANCHEZ, Felix R.. Governança urbana e participação cidadã: a experiência do OP em São Paulo. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, n.10, p.141-174, 2º sem. 2003.

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: Editora Unesp, 2004. p. 409-470.

SÃO PAULO (Cidade). 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: 15 mar. 2010.

SÃO PAULO (Cidade). 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> Acesso em: 15 mar. 2010.

SÃO PAULO (Cidade). Lei n.º 12.878, de 08 de julho de 1999. Lei de Diretrizes Orçamentária de 1999. Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o ano 2000, e dá outras providências. Publicada na Secretaria do Governo Municipal, em 8 de julho de 1999. Disponível no portal da Prefeitura de São Paulo: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?at=09071999L%20128780000>. Acesso em: 05 jan. 2012.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 14.381, de 07 de maio de 2007, art. 11-A. Dispõe sobre as competências da Consultora Técnica de Economia e Orçamento – CTEO. Portal Câmara Municipal de São Paulo, São Paulo, SP, 08 mai. 2007. Disponível em: <

http://www.camara.sp.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4117:cte-conheca&catid=6:conheca-a-camara&Itemid=20> Acesso em: 06 dez. 2011.

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

SENADO FEDERAL. Processo Orçamentário. Disponível em <
http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/ProcessoOrcamentario>
Acesso em: 23 dez. 2011.

SCOTT, Richard. *Institutions and organizations*. Thousand Oaks, Canada: Sage, 1995.

SCOTT, Richard. *Institutions and organizations*. London: Sage, 2001.

SCOTT, Richard. *Institutions and organizations: ideas and interests*. London: Sage, 2008.

SCOTT, Richard. The adolescence of institutional theory. *Administrative Science Quarterly*, Nova York, v. 32, n. 4, p. 493-511, Dec. 1987.

SEIDL, David. Organisational identity in Luhman's theory of social systems. In: BAKKEN, Tore; HERNES, Tor. *Autopoietic organization theory: drawing on Niklas Luhmann's social system perspective*. Oslo: Copenhagen Business School, 2002. p. 123-150.

SELZNICK, Philip. *TVA and the grass roots: a study in the sociology of formal organization*. Berkeley: University of California Press, 1949.

SELZNICK, Philip. *A humanist science: values and ideals in social inquiry*. California: Stanford University Press, 2008.

SILVERMAN, David. *Interpreting qualitative data*. London: Sage, 1993.

SHUY, Roger W. In-person versus telephone interviewing. In: GUBRIUM, Jaber F.; HOLSTEIN, James A. (Ed.). *Handbook of interview research: context & method*. London: Sage, 2002. p. 537-555.

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

SPENCER, Herbert. *The principles of sociology*. London: Appleton-Century Crofts, 1876, 1896, 1910. 3 v.

SUCHMAN, Mark. Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, v. 20, n. 3, p. 571-610, 1995.

SUDDABY, Roy; GREENWOOD, Royston. Rhetorical strategies of legitimacy. *Administrative Science Quarterly*, Local, v. 50, n. 1, p. 35-97, Mar. 2005.

SUMNER, William G. *Folkways*. Boston: Ginn, 1906.

TATAGIBA, Luciana . Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-105.

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: Editora da Unesp, 2004. p. 323-370.

TENÓRIO, Fernando G. (Org.). *Cidadania e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Unijuí, 2007.

TEIXEIRA, Marco A. C. Negociação política e interação Executivo/Legislativo: a gestão Paulo Maluf na cidade de São Paulo (1993-1996). *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 9, p. 01-73, 2004.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Org.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 97-120.

TEIXEIRA, João G. L. C. Análise dramaturgica e teoria sociológica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 13, n. 37, jun. 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091998000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 jan. 2012. DOI: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69091998000200005>>.

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne G. Institutional sources of change in the formal structure of organizations: the diffusion of civil service reform 1880-1935. *Administrative Science Quarterly*, Nova York, v. 30, p. 22-39, 1983.

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne G. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD, Walter. *Handbook de estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 1999.

THELEN, K.; STEINMO, S. Historical institutionalism in comparative perspective. In: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. (Ed.). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. p. 1-32.

SCHUTZ, Alfred. *The phenomenology of the social world*. Evanston, IL: Northwestern University Press, 1967. Publicado originalmente em 1932.

SENADO FEDERAL, 2011. Processo orçamentário. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/ProcessoOrcamentario>. Acesso em: 23 dez. 2011.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, São Paulo, v. 67, p. 191-228, 2006.

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

VAZ, Alexander. PIRES, Roberto. Participação social como método de governo? Uma agenda de pesquisa sobre as interfaces socioestatais no governo federal. *Boletim de análise política institucional*, n. 1, p. 57-62, Brasília: IPEA, 2011.

VIEIRA, Marcelo M. F. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração. In: VIEIRA, Marcelo M. F.; ZOUAIN, Deborah M. Pesquisa qualitativa em administração. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p. 13-28.

VIGNOLI, Francisco H. et al. *A Lei de Responsabilidade Fiscal comentada para municípios*. São Paulo: Editora FGV, 2002.

VIGNOLI, Francisco H. Legislação e execução orçamentária. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo. Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 365-380.

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

WAMPLER, Brian. Participatory budgeting in Brazil. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2007.

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

WHYTE, William F. *Sociedade de esquina*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

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.

ZILBER, Tammar B. The work of meanings in institutional processes and thinking. In: GREENWOOD, Royston; OLIVER, Christine; SAHLIN, Kerstin; SUDDABY, Roy. *The Sage handbook of organizational institutionalism*. London: Sage, 2008. p. 151-169.

ZUCKER, Lynne G. The role of institutionalism in cultural persistence. *American Sociological Review*, v. 42, p. 726-743, 1977.

ZUCKER, Lynne G. Institutional theories of organizations. *Annual Review of Sociology*, Washington, DC, v. 13, p. 443-464, 1987.

APÊNDICE**APÊNDICE A - Lista das Reuniões Técnicas e Audiências Públicas Analisadas.**

Total	Por Ano	Data	Local	Audiência / Reunião
1	1	20/10/92	Não identificado CMSP	Reunião Técnica - PL 336/92 - Secretaria do Governo Municipal; Secretaria Municipal de Finanças.
2	2	21/10/92	Não identificado CMSP	Audiência Pública - 336/92 (Orçamento); PL 335/92 (Plano Plurianual).
3	3	22/10/92	Não identificado CMSP	Reunião Técnica - PL 336/92 - Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos; Secretaria Municipal de Planejamento; Secretaria Municipal de Negócios Extraordinários.
4	4	23/10/92	Não identificado CMSP	Reunião Técnica - PL 336/92 - Secretaria Municipal de Habitação; COHAB.
5	5	27/10/92	Não identificado CMSP	Reunião Técnica - PL 336/92 - Secretaria Municipal de Serviços e Obras; Serviços Funerários; Secretaria Municipal de Administrações Regionais.
6	6	29/10/92	Não identificado CMSP	Reunião Técnica - PL 336/92 - Secretaria Municipal de Transportes.
7	7	30/10/92	Não identificado CMSP	Reunião Técnica - PL 01 336/92 - Secretaria Municipal de Vias Públicas; Secretaria Municipal de Cultura; EMURB.
8	8	4/11/92	Não identificado CMSP	Reunião Técnica - PL 336/92 - Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Municipal de Bem Estar Social.

9	9	5/11/92	Não identificado CMSP	Reunião Técnica - PL 336/92 - Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer; Hospital do Servidor Público Municipal, Tribunal de Contas do Município; Câmara Municipal de São Paulo.
10	10	10/11/92	Não identificado CMSP	Reunião Técnica - PL 336/92 - Secretaria Municipal de Educação.
11	11	18/11/92	Não identificado CMSP	Reunião Técnica - PL 336/92 - Receitas e Fundos.
12	1	21/10/93	Sala Oscar Pedroso Horta	1º Audiência Pública - PL 721/93.
13	2	27/12/93	Sala Oscar Pedroso Horta	2º Audiência Pública - PL 721/93 (Orçamento); 722/93 (Plano Plurianual); PLs sobre matéria tributária.
14	1	18/10/94	Anexo G CMSP	1º Audiência Pública - PL 453/94.
15	2	25/10/94	Anexo G CMSP	Reunião Técnica - PL 453/94 - Secretaria Municipal da Família e Bem Estar Social, FMDCA, Secretaria Municipal de Administração, Instituto Previdenciário Municipal (IPREM).
16	3	26/10/94	Anexo G CMSP	Reunião Técnica - PL 453/94 - Secretaria Municipal de Educação.
17	4	26/10/94	Anexo G CMSP	Reunião Técnica - PL 453/94 - Secretaria Municipal de Abastecimento.
18	5	27/10/94	Anexo G CMSP	Reunião Técnica - PL 453/94 - Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos.
19	6	27/10/94	Anexo G CMSP	Reunião Técnica - PL 453/94 - Secretaria Municipal de Cultura.

20	7	27/10/94	Anexo G CMSP	Reunião Técnica - PL 453/94 - Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Recreação.
21	8	3/11/94	Anexo G CMSP	Reunião Técnica - PL 453/94 - Secretaria Municipal de Habitação; COHAB.
22	9	3/11/94	Anexo G CMSP	Reunião Técnica - PL 453/94 - Secretaria do Verde e Meio Ambiente.
23	10	8/11/94	Anexo G CMSP	Reunião Técnica - PL 453/94 - Secretaria Municipal de Vias Públicas, Serviço e Obras; Serviço Funerário.
24	11	9/11/94	Anexo G CMSP	Reunião Técnica - PL 453/94 - Secretaria Municipal de Administrações Regionais; IPREM.
25	12	10/11/94	Anexo G CMSP	Reunião Técnica - PL 453/94 - Secretaria Municipal de Transportes.
26	13	16/11/94	Anexo G CMSP	Reunião Técnica - PL 453/94 - Hospital Servidor Publico Municipal.
27	14	16/11/94	Anexo G CMSP	Reunião Técnica - PL 453/94 - Secretaria Municipal de Planejamento; PRODAM.
28	15	22/11/94	Anexo G CMSP	Reunião Técnica - PL 453/94 - Retomada da reunião da Secretaria Municipal de Habitação.
29	16	22/11/94	Anexo G CMSP	Reunião Técnica - PL 453/94 - Secretaria Municipal de Finanças.
30	17	24/11/94	Anexo G CMSP	Reunião Técnica - PL 453/94 - Secretaria Municipal de Administrações.

31	18	29/11/94	Anexo G CMSP	Reunião Técnica - PL 453/94 - Secretaria Municipal de Educação; Secretaria Municipal de Governo.
32	1	17/10/95	Sala Vereador Antonio Sampaio	Audiência Pública - PL 972/95.
33	2	23/10/95	Sala Vereador Antonio Sampaio	Audiência Pública - PLs 971/95 (Plano Plurianual), 972/95 (Orçamento), 269/95, 270/95, 733/95, 824/95, 923/95, 973/95 (IPTU e isenções).
34	3	13/12/95	Sala Tiradentes	Audiência Pública - PLs 971/95 (Plano Plurianual), 972/95 (Orçamento), 269/95, 270/95, 733/95, 824/95, 923/95, 973/95 (IPTU e isenções).
35	1	28/10/96	Sala Vereador Antonio Sampaio	1º Audiência Pública - PL 775/96 (Orçamento); 776/96 (Plano Plurianual).
36	2	2/12/96	Sala Vereador Antonio Sampaio	2º Audiência Pública - PL 775/96; 776/96 e 1ª Audiência Pública 581/96 - Concessão de Contribuição à Sociedade Amigos do Museu Nacional.
37	1	30/10/97	Sala Tiradentes	Audiência Pública Geral - PL 933/97 (Orçamento); 934/97 (Plano Plurianual).
38	2	3/11/97	Sala Oscar Pedroso Horta	Reunião Técnica - PL 933/97 (Orçamento); 934/97 (Plano Plurianual) - Secretaria Municipal de Habitação.
39	3	4/11/97	Sala Oscar Pedroso Horta	Reunião Técnica - PL 933/97 (Orçamento); 934/97 (Plano Plurianual) - Secretaria Municipal de Administração; Secretaria Municipal de Planejamento; Secretaria Municipal de Finanças; Anhembi; PRODAM.
40	4	5/11/97	Sala Oscar Pedroso Horta	Reunião Técnica - PL 933/97 (Orçamento); 934/97 (Plano Plurianual) - Secretaria Municipal da Família e Bem Estar Social; Secretaria Municipal de Planejamento

41	5	5/11/97	Sala Oscar Pedroso Horta	Reunião Técnica - PL 933/97 - Secretaria Municipal de Transportes.
42	6	7/11/97	Sala Oscar Pedroso Horta	Reunião Técnica - PL 933/97 - IPREM; Serviço Funerário.
43	7	10/11/97	Sala Oscar Pedroso Horta	Reunião Técnica - PL 933/97 - Secretaria Municipal de Esportes; Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente.
44	8	11/11/97	Sala Tiradentes	Reunião Técnica - PL 933/97 - Secretaria Municipal de Educação.
45	9	12/11/97	Sala Tiradentes	Reunião Técnica - PL 933/97 - Secretaria Municipal de Vias Publicas; Secretaria Municipal de Serviços e Obras; EMURB.
46	10	14/11/97	Sala Tiradentes	Reunião Técnica - PL 933/97 - Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Municipal de Administrações Regionais; Secretaria Municipal de Abastecimento.
47	11	18/11/97	Sala Tiradentes	Audiência Pública - PL 935/97 (Isenção de Imposto Predial, Taxas de Conservação de Vias e Logradouros Públicos, Limpeza Pública a Imóveis Específicos), 933/97, 934/97.
48	1	27/10/98	Sala Tiradentes	Audiência Pública - PL 646/98.
49	2	10/11/98	Sala Tiradentes	Reunião Técnica - PL 646/98 - Secretaria Municipal de Educação; Secretaria Municipal de Esportes.
50	3	12/11/98	Sala Tiradentes	Reunião Técnica - PL 646/98 - Secretaria Municipal da Família e Bem Estar Social, Secretaria Municipal de Abastecimento.
51	4	17/11/98	Sala Tiradentes	Reunião Técnica - PL 646/98 - Secretaria Municipal de Finanças; Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano; Secretaria Municipal de Transportes.

52	5	24/11/98	Sala Tiradentes	Reunião Técnica - PL 646/98 - Orçamento Câmara Municipal de São Paulo; Secretaria Municipal de Saúde.
53	6	25/11/98	Sala Tiradentes	Reunião Técnica - PL 646/98 - - Secretaria Municipal Vias e Obras Públicas.
54	7	1/12/98	Sala Tiradentes	Reunião Técnica - PL 646/98 - Secretaria Municipal de Transportes; Secretaria Municipal de Administrações Regionais.
55	8	16/12/98	Salão Nobre Presidente João Brasil Vita	2º Audiência Pública - PL 646/98.
56	1	15/10/99	Não identificado CMSP	1º Audiência Pública Geral - PL 491/99.
57	2	21/10/99	Não identificado CMSP	Audiência Pública - PL 491/99 - Continuação da Audiência Pública de 15/10.
58	3	28/10/99	Associação Comercial de Sto Amaro	1º Reunião Regional - PL 491/99 - Zona Sul 1 - Pinheiros, Sto Amaro, Indianópolis.
59	4	3/11/99	Não identificado CMSP	1º Reunião Técnica/Temática - PL 491/99 - Secretaria Municipal de Abastecimento; Secretaria Municipal de Administrações Regionais.
60	5	4/11/99	Não identificado CMSP	2º Reunião Técnica/Temática -- PL 491/99 - Anhembi; Fundo Municipal do Turismo; FUTUR; Secretaria Municipal de Finanças; Câmara Municipal de São Paulo.
61	6	4/11/99	Escola Municipal	2º Reunião Regional - PL 491/99 - Zona Norte - Santana Tucuruvi e Jaçanã, Tremembé.

62	7	6/11/99	Não identificado	4º Reunião Regional - PL 491/99 - São Mateus, Sapopemba e Vila Matilde.
63	8	6/11/99	Associação Comercial de São Miguel Paulista	3º Reunião Regional - PL 491/99 - Leste I.
64	9	7/11/99	Não identificado	5º Reunião Regional - PL 491/99 - Regional Sudeste I - Cidade Ademar, Jabaquara e Vila Mariana.
65	10	7/11/99	Não identificado	6º Reunião Regional - PL 491/99 - Regional Sudeste II.
66	11	8/11/99	Não identificado CMSP	Reunião Técnica / Temática - PL 491/99 - Continuação da Reunião suspensa em 4/11 - Secretaria Municipal do Governo; Anhembi; Fundo Municipal de Turismo
67	12	9/11/99	Não identificado	7º Reunião Regional - PL 491/99 - Regional Centro - Bela Vista, Barra Funda, Perdizes, Pacaembu.
68	13	9/11/99	Não identificado CMSP	3º Reunião Técnica / Temática - PL 491/99 - Secretaria Municipal de Cultura; Secretaria Municipal de Esportes; Secretaria Municipal da Família Assistência e Bem Estar Social.
69	14	10/11/99	Auditório Prestes Maia	4º Reunião Técnica / Temática - PL 491/99 - Secretaria Municipal de Educação; Secretaria Municipal de Administração; Tribunal de Contas do Município; IPREM; PRODAM.
70	15	11/11/99	Auditório Prestes Maia	5º Reunião Técnica / Temática - PL 491/99 - Secretaria Municipal de Saúde; Fundo Municipal de Saúde; Hospital do Servidor Público Municipal; Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente; Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos.

71	16	13/11/99	Sociedade Elite Itaquerense	8º Reunião Regional - PL 491/99 - Regional Leste III - Itaquera, Guaianases.
72	17	14/11/99	Não identificado	9º Reunião Regional - PL 491/99 - Sudeste II - Campo Limpo e Butantã.
73	18	14/11/99	Sociedade Amigos da Capela do Socorro	10º Reunião Regional - PL 491/99 - Sudeste III - Capela do Socorro.
74	19	16/11/99	Auditório Prestes Maia	Reunião Técnica / Temática - PL 491/99 - Secretaria Municipal de Vias Públicas; EMURB; Secretaria Municipal de Serviço e Obras; Serviço Funerário; Secretaria Municipal de Planejamento.
75	20	17/11/99	Associação Comercial Distrital Penha	11º Reunião Regional - PL 491/99 - Leste 2 - Mooca, Penha, Tatuapé, Vila Matilde.
76	21	17/11/99	Auditório Prestes Maia	7º Reunião Técnica / Temática - PL 491/99 - Secretaria Municipal de Habitação
77	22	18/11/99	Auditório Prestes Maia	8º Reunião Técnica / Temática - PL 491/99 - Secretaria Municipal de Transportes
78	23	18/11/99	Associação Esportiva	Reunião Regional - PL 491/99 - Zona Oeste I
79	24	19/11/99	Sociedade Amigos do Jd. Monjolo Freguesia do Ó	Reunião Regional - PL 491/99 - Zona Oeste II - Freguesia do Ó

80	25	20/11/99	Escola Municipal Gabriel Prestes	Reunião Regional - PL 491/99 - Zona Oeste III - Pirituba, Perus
81	26	29/11/99	Não identificado CMSP.	2º Audiência Publica Geral - PL 491/99
82	27	9/12/99	Não identificado CMSP.	3º Audiência Publica Geral - PL 491/99
83	1	31/10/00	Começa em sala menor e muda para Salão Nobre João Brasil Vita	1º Audiência Publica - PL 374/2000
84	2	7/11/00	Não identificado CMSP.	1º Reunião Técnica / Temática - PL 374/00 - Secretaria Municipal de Habitação; COHAB; Fundo Municipal de Habitação.
85	3	7/11/00	Não identificado CMSP.	2º Reunião Técnica - PL 374/00 - Tribunal de Contas do Município; Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos; Gabinete do Prefeito; Fundo Municipal de Turismo; Anhembi; Secretaria Municipal de Planejamento.
86	4	8/11/00	Não identificado CMSP.	3º Reunião Técnica - PL 374/00 - Secretaria Municipal de Saúde; Fundo Municipal de Saúde, Hospital do Servidor Público Municipal.
87	5	8/11/00	Não identificado CMSP.	4º Reunião Técnica - PL 374/00 - Secretaria Municipal de Assistência Social; Fundo Municipal da Criança e do Adolescente; Secretaria Municipal de Esportes; Fundo Municipal de Esportes.
88	6	9/11/00	Não identificado CMSP.	5º Reunião Técnica - PL 374/00 - Secretaria Municipal de Transportes, CET, SP Trans, Fundo de Corredores.

89	7	9/11/00	Não identificado CMSP.	6º Reunião Técnica - PL 374/00 - IPREM; PRODAM.
90	8	14/11/00	Não identificado CMSP.	7º Reunião Técnica - PL 374/00 - Secretaria Municipal de Abastecimento; Secretaria Municipal de Educação; Secretaria Municipal de Cultura; Fundo Municipal de Cultura.
91	9	14/11/00	Não identificado CMSP.	8º Reunião Técnica - PL 374/00 - Secretaria Municipal de Administrações Regionais; Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente; Secretaria Municipal de Vias Públicas.
92	10	21/11/00	Não identificado CMSP.	2º Audiência Pública - PL 374/2000
93	1	16/10/01	Não identificado CMSP.	1º Audiência Pública - PL 545/01 (Orçamento) e Plano Plurianual 2002/2005 - Secretaria Municipal de Finanças
94	2	17/10/01	Não identificado CMSP.	1º Reunião Técnica - PL 545/01 (Orçamento) e Plano Plurianual 2002/2005 - Câmara Municipal; Tribunal de Contas do Município.
95	3	18/10/01	Não identificado CMSP.	2ª Reunião Técnica - PL 545/01 (Orçamento) e Plano Plurianual 2002/2005 - Secretaria Municipal de Finanças.
96	4	19/10/01	Não identificado CMSP.	Reunião Técnica- PL 545/01 (Orçamento) e Plano Plurianual 2002/2005 - Tema Orçamento.
97	5	22/10/01	Não identificado CMSP.	Reunião Técnica - PL 545/01 (Orçamento) e Plano Plurianual 2002/2005 - Secretaria de Implementação das Subprefeituras.
98	6	24/10/01	Não identificado CMSP.	Reunião Técnica - PL 545/01 (Orçamento) e Plano Plurianual 2002/2005 - Secretaria Municipal da Assistência Social.

99	7	25/10/01	Não identificado CMSP.	7º Reunião Técnica sobre o orçamento para o ano 2002 e o Plano Plurianual 2002/2005- Secretaria Municipal de Finanças;
100	8	26/10/01	Não identificado CMSP.	8º Reunião Técnica PL 545/01 (Orçamento) e Plano Plurianual 2002/2005 - Secretaria Municipal de Saúde; Hospital do Servidor Público Municipal.
101	9	27/10/01	Plenário 1º de Maio	9º Reunião Técnica - PL 545/01 (Orçamento) e Plano Plurianual 2002/2005 - Orçamento Participativo.
102	10	30/10/01	Sala Tiradentes	10º Reunião Técnica - PL 545/01 - (Orçamento) e Plano Plurianual 2002/2005 - Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana
103	11	31/10/01	Sala Oscar Pedroso Horta	11º Reunião Técnica - PL 545/01 (Orçamento) e Plano Plurianual 2002/2005 - Gabinete da Prefeita; Secretaria Municipal do Trabalho.
104	12	6/11/01	Não identificado CMSP.	12º Reunião Técnica - PL 545/01 (Orçamento) e Plano Plurianual 2002/2005 - Secretaria Municipal de Transportes
105	13	7/11/01	Não identificado CMSP.	2ª Audiência Pública PL 545/01 (Orçamento) e Plano Plurianual 2002/2005 - Tema: Orçamento.
106	14	8/11/01	Salao Nobre Presidente João Brasil Vita	13º Reunião Técnica - PL 545/01 (Orçamento) e Plano Plurianual 2002/2005 - Câmara Municipal de São Paulo; EMURB.
107	15	9/11/01	Auditório Prestes Maia	14º Reunião Técnica - PL 545/01 (Orçamento) e Plano Plurianual 2002/2005 - Secretaria Municipal de Educação; Secretaria Municipal de Saúde.
108	1	29/10/02	Não identificado CMSP.	1º Audiência Pública - PL 565/02.

109	2	4/11/02	Não identificado CMSP.	1º Reunião Técnica - PL 565/02 - Secretaria Municipal de Transportes; SPTrans.
110	3	5/11/02	Não identificado CMSP.	2º Reunião Técnica - PL 565/02 - Anhembi; Fundo Municipal de Turismo.
111	4	5/11/02	Não identificado CMSP.	3º Reunião Técnica - PL 565/02 - Secretaria Municipal de Gestão.
112	5	6/11/02	Não identificado CMSP.	3º Reunião Técnica - PL 565/02 - Secretaria de Segurança Pública.
113	6	8/11/02	Não identificado CMSP.	Reunião Técnica p PL 565/02.
114	7	11/11/02	Não identificado CMSP.	6º Reunião Técnica - PL 565/02 - Secretaria Municipal de Habitação; COHAB.
115	8	12/11/02	Não identificado CMSP.	7º Reunião Técnica - PL 565/02 - Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos; Secretaria Municipal de Finanças; Secretaria de Governo; IPREM; PRODAM.
116	9	13/11/02	Não identificado CMSP.	8º Reunião Técnica - PL 565/02 - Secretaria Municipal de Planejamento; Secretaria Municipal de Serviços e Obras; Serviço Funerário; EDIF; Limpurb; EMURB.
117	10	14/11/02	Não identificado CMSP.	9º Reunião Técnica - PL 565/02 - Secretaria Municipal de Cultura.
118	11	18/11/02	Não identificado CMSP.	10º Reunião Técnica - PL 565/02 - Secretaria Municipal de Subprefeituras

119	12	19/11/02	Não identificado CMSP.	11º Reunião Técnica - PL 565/02 - Secretaria Municipal de Abastecimento; Secretaria Municipal do Trabalho.
120	13	20/11/02	Não identificado CMSP.	12º reunião Técnica - PL 565/02 - Secretaria Municipal de Assistência Social; Secretaria Municipal de Educação.
121	14	25/11/02	Não identificado CMSP.	15º Reunião Técnica - PL 565/02 - CET, COHAB, PRODAM.
122	15	26/11/02	Não identificado CMSP.	2º Audiência Pública - PL 565/02.
123	16	3/12/02	Não identificado CMSP.	3º Audiência Pública - PL 565/02- Secretaria Municipal de Assistência Social; Secretaria Municipal de Educação.
124	1	8/10/03	Não identificado CMSP.	1º Audiência Pública - PL 629/03.
125	2	15/10/03	Não identificado CMSP.	1º Reunião Técnica - PL 629/03 - Anhembi; Fundo Municipal de Turismo; Secretaria Municipal de Governo.
126	3	16/10/03	Não identificado CMSP.	2ª Reunião Técnica - PL 629/03 - Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras; Ouvidoria Geral; Secretaria Municipal de Segurança Urbana
127	4	17/10/03	Não identificado CMSP.	Reunião Técnica - PL 629/03 - Tribunal de Contas do Município; Câmara Municipal de São Paulo.
128	5	22/10/03	Não identificado CMSP.	Reunião Técnica - PL 629/03

129	6	23/10/03	Não identificado CMSP.	6ª Reunião Técnica - PL 629/03 - Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente; Secretaria Municipal de Habitação; COHAB.
130	7	24/10/03	Não identificado CMSP.	7ª Reunião Técnica - PL 629/03 - Secretaria Municipal de Finanças; PRODAM; IPREM; Secretaria Municipal de Gestão; Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos.
131	8	29/10/03	Não identificado CMSP.	8ª Reunião Técnica - PL 629/03 - Secretaria Municipal de Educação; Secretaria Municipal de Cultura.
132	9	30/10/03	Não identificado CMSP.	9ª Reunião Técnica - PL 629/03 - Secretaria Municipal de Planejamento; EMURB; Secretaria Municipal de Serviços e Obras; Serviço Funerário.
133	10	31/10/03	Não identificado CMSP.	10ª Reunião Técnica - PL 629/03 - Secretaria Municipal de Subprefeituras.
134	11	3/11/03	Não identificado CMSP.	11ª Reunião Técnica - PL 629/03 - Secretaria Municipal de Habitação; Secretaria Municipal de Trabalho.
135	12	4/11/03	Não identificado CMSP.	12ª Reunião Técnica - PL 629/03 - Secretaria Municipal de Assistência ao Desenvolvimento Social; Secretaria Municipal de Educação.
136	13	6/11/03	Não identificado CMSP.	13ª Reunião Técnica - PL 629/03.
137	14	10/11/03	Não identificado CMSP.	15ª Reunião Técnica Regional - PL 629/03 - Zona Oeste.
138	15	11/11/03	Não identificado CMSP.	Reunião Técnica - PL 629/03.

139	16	13/11/03	Não identificado CMSP.	18ª reunião Técnica - PL 629/03 - Secretaria Municipal de Transportes; SPTrans.
140	17	14/11/03	Não identificado CMSP.	2º Audiência Pública - PL 629/03; LDO 13615 de 4/7/03.
141	18	20/11/03	Não identificado CMSP.	Reunião Técnica Regional - PL 629/03 - Zona Sul.
142	19	20/11/03	Não identificado CMSP.	Reunião Técnica - PL 629/03.
143	1	11/11/04	Não identificado CMSP.	1º Audiência Pública - PL 446/04.
144	2	18/11/04	Não identificado CMSP.	Reunião Técnica Regional - PL 446/04 - Zona Sul.
145	3	19/11/04	Não identificado CMSP.	Reunião Técnica / Audiência Pública - PL 446/04.
146	4	8/12/04	Não identificado CMSP.	2º Audiência Pública - PL 446/04.
147	1	21/10/05	Não identificado CMSP.	1º Audiência Pública - PL632/05 (Orçamento); 633/05 (Plano Plurianual 2006-2009).
148	2	27/10/05	Subprefeitura M' Boi Mirim	1º Audiência Pública Regional - PL632/05 (Orçamento); 633/05 (Plano Plurianual 2006-2009) - Zona Sul.

149	3	3/11/05	Auditório IPREM	2º Audiência Pública Regional - PL632/05 (Orçamento); 633/05 (Plano Plurianual 2006-2009) - Zona Norte.
150	4	7/11/05	CEU Vila Atlantica	3º Audiência Pública Regional - PL632/05 (Orçamento); 633/05 (Plano Plurianual 2006-2009).
151	5	21/11/05	Não identificado CMSP.	Audiência Pública Temática - PL632/05 (Orçamento); 633/05 (Plano Plurianual 2006-2009) - SP Turismo; CET, SPTrans.
152	6	24/11/05	Não identificado CMSP.	Audiência Pública Temática - PL632/05 (Orçamento); 633/05 (Plano Plurianual 2006-2009) - Secretaria Municipal de Assistência Social e Desenvolvimento Social; Secretaria Municipal de Educação - Tema: Creches.
153	7	28/11/05	Não identificado CMSP.	Audiência Pública Temática - PL632/05 (Orçamento); 633/05 (Plano Plurianual 2006-2009) - Secretaria Municipal de Saúde.
154	8	29/11/05	Não identificado CMSP.	Audiência Pública Temática- PL632/05 (Orçamento); 633/05 (Plano Plurianual 2006-2009) - Secretaria Municipal de Educação.
155	9	29/11/05	Não identificado CMSP.	Audiência Pública Temática - PL632/05 (Orçamento); 633/05 (Plano Plurianual 2006-2009) - EMURB.
156	10	1/12/05	Não identificado CMSP.	Audiência Pública Temática- PL632/05 (Orçamento); 633/05 (Plano Plurianual 2006-2009) - Secretaria Municipal de Habitação; COHAB.
157	11	12/12/05	Não identificado CMSP.	Audiência Pública Temática - PL632/05 (Orçamento); 633/05 (Plano Plurianual 2006-2009) - Secretaria Municipal de Planejamento; IPREM; COHAB.
158	1	31/10/06	Não identificado CMSP.	1º Audiência Pública Geral - PL 551/06.

159	2	01/11//06	Não identificado CMSP.	1º Audiência Pública Temática - PL 551/06 - Secretaria Municipal de Saúde.
160	3	7/11/06	Não identificado CMSP.	2º Audiência Pública Temática - PL 551/06 - Secretaria Municipal de Habitação.
161	4	9/11/06	Subprefeitura M' Boi Mirim	1ª Audiência Pública Regional - PL 551/06 - M'boi Mirim; Secretaria Municipal de Planejamento
162	5	10/11/06	Não identificado CMSP.	3º Audiência Pública Temática - PL 551/06 - Secretaria Municipal de Transportes.
163	6	13/11/06	Não identificado CMSP.	4º Audiência Pública Temática - PL 551/06 - Secretaria Municipal de Educação.
164	7	14/11/06	Não identificado CMSP.	5º Audiência Pública Temática - PL 551/06 - Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente.
165	8	14/11/06	Não identificado	3º Audiência Pública Regional - PL 551/06
166	9	16/11/06	Associação Comercial de São Paulo	Audiência Pública Regional - PL 551/06
167	10	17/11/06	Não identificado CMSP.	6º Audiência Pública Temática - PL 551/06 - PRODAM;CET
168	11	17/11/06	UNIFAI - Ipiranga	5ª Audiência Pública Regional - PL 551/06.

169	12	21/11/06	Não identificado CMSP.	7ª Audiência Pública Temática - PL 551/06 - Secretaria Municipal de Cultura.
170	13	22/11/06	Não identificado CMSP.	Audiência Pública Temática - PL 551/06 - Secretaria Municipal de Habitação.
171	14	23/11/06	Não identificado CMSP.	Audiência Pública Temática - PL 551/06 - SP Turismo.
172	15	24/11/06	Não identificado CMSP.	Audiência Pública Temática - PL 551/06 - SP Trans.
173	16	24/11/06	Não identificado CMSP.	Audiência Pública Temática - PL 551/06 - EMURB.
174	17	27/11/06	Não identificado CMSP.	Audiência Pública Temática - PL 551/06 - Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras; Secretaria Municipal de Coordenação de Subprefeituras.
175	18	28/11/06	Não identificado CMSP.	13ª Audiência Pública Temática - PL 551/06 - Autarquias Hospitalares; Secretaria Municipal de Assistência Social.
176	19	29/11/06	Não identificado CMSP.	14ª Audiência Pública Temática - PL 551/06 - Secretaria Municipal do Trabalho; Secretaria Municipal de Participação e Parceria; Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida; Secretaria Municipal de Relações Internacionais.
177	20	30/11/06	Não identificado CMSP.	15ª Audiência Pública Temática - PL 551/06 - Secretaria Municipal de Abastecimento; Segurança Pública (GCM); Hospital Servidor Público Municipal; Secretaria Municipal de Serviços.
178	21	30/11/06	Auditório IPREM	8ª Audiência Pública Regional - PL 551/06.

179	22	1/12/06	CEU São Matheus -	9ª Audiência Pública Regional - PL 551/06.
180	23	5/12/06	Não identificado - CMSP.	16ª Audiência Pública Temática - PL 551/06 - Secretaria Municipal de Serviços; Limpurb; Serviço Funerário; Ilume.
181	24	6/12/06	Não identificado CMSP.	2ª Audiência Pública Regimental - PL 551/06.
182	1	22/10/07	Não identificado CMSP.	1ª Audiência Pública Geral - PL 662/2007.
183	2	8/11/07	Não identificado	1ª Audiência Pública Regional - PL 662/07 - Zona Norte
184	3	10/11/07	Não identificado	2ª Audiência Pública Regional - PL 662/07 - Zona Sul I
185	4	10/11/07	Não identificado	3ª Audiência Pública Regional - PL 662/07 - Zona Sul II
186	5	24/11/07	Não identificado	4ª Audiência Pública Regional - PL 662/07 - Zona Leste I.
187	6	24/11/07	Não identificado	5ª Audiência Pública Regional - PL 662/07 - Zona Leste II.
188	7	25/11/07	Não identificado	6ª Audiência Pública Regional - PL 662/07 - Zona Norte II.

189	8	25/11/07	Subprefeitura Vila Maria/Vila Guilherme	7ª Audiência Pública Regional - PL 662/07 - Zona Norte III
190	9	26/11/07	Não identificado CMSP.	2ª Audiência Pública Geral - PL 662/2007.
191	1	29/10/08	Não identificado CMSP.	1ª Audiência Pública Geral - PL 605/08
192	2	3/11/08	Não identificado CMSP.	1ª Audiência Pública Temática - PL 605/08 - Secretaria Municipal de Saúde.
193	3	4/11/08	Não identificado CMSP.	2ª Audiência Pública Temática - PL 605/08 - Secretaria Municipal de Transportes; CET; DSV; SPTrans.
194	4	5/11/08	Plenário 1º de Maio	3ª Audiência Pública Temática - PL 605/08 - Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente; Secretaria Municipal de Cultura.
195	5	6/11/08	Não identificado CMSP.	4ª Audiência Pública Temática - PL 605/08 - Secretaria Municipal de Habitação; COHAB; SP Turismo.
196	6	7/11/08	Não identificado CMSP.	5ª Audiência Pública Temática - PL 605/08 - Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras.
197	7	8/11/08	M Boi Mirim	1ª Audiência Pública Regional - PL 605/08 - Zona Sul.
198	8	10/11/08	Plenário 1º de Maio	6ª Audiência Pública Temática - PL 605/08 - Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social.

199	9	10/11/08	Plenario 1º de Maio	Audiência Pública Temática - PL 605/08 - Secretaria Municipal da Pessoa Deficiente e Mobilidade Reduzida
200	10	10/11/08	Plenario 1º de Maio	Audiência Pública Temática - PL 605/08 - Secretaria Municipal de Serviços Urbanos; EMURB
201	11	11/11/08	Plenario 1º de Maio	7º Audiência Pública Temática - PL 605/08 - Secretaria Municipal de Serviços; Serviços Funerários.
202	12	12/11/08	Não identificado CMSP.	8º Audiência Pública Temática - PL 605/08 - Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos.
203	13	12/11/08	Não identificado CMSP.	Audiência Pública Temática - PL 605/08 - Secretaria de Gestão; Secretaria Municipal de Finanças.
204	14	13/11/08	Não identificado CMSP.	9º Audiência Pública Temática - PL 605/08 - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e do Trabalho; Secretaria Municipal de Relações Internacionais; Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Recreação.
205	15	17/11/08	Não identificado CMSP.	10º Audiência Pública Temática - PL 605/08 - Câmara Municipal de São Paulo; Tribunal de Contas do Município; Secretaria Municipal de Governo.
206	16	17/11/08	Não identificado CMSP.	11º Audiência Pública Temática - PL 605/08 - Secretaria Municipal de Educação
207	17	17/11/08	Pirituba	2º Audiência Pública Regional - PL 605/08 - Pirituba.
208	18	17/11/08	Itaim Paulista	3º Audiência Pública Regional - PL 605/08 - Itaim Paulista.

209	19	17/11/08	Perus	4º Audiência Pública Regional - PL 605/08 - Perus.
210	20	18/11/08	Lapa	5º Audiência Pública Regional - PL 605/08 - Lapa.
211	21	18/11/08	Associação Cultural Esportiva Tucuruvi	6º Audiência Pública Regional - PL 605/08
212	22	18/11/08	Não identificado CMSP.	12º Audiência Pública Temática - PL 605/08 - Secretaria Municipal de Saúde; Autarquias Municipais; Hospital do Servidor Público.
213	23	19/11/08	Não identificado CMSP.	13º Audiência Pública Temática - PL 605/08 - Secretaria Especial Desburocratização; Comunicação.
214	24	19/11/08	Não identificado	7º Audiência Pública Regional - PL 605/08 - São Miguel / Ermelino Matarazzo
215	25	24/11/08	Não identificado CMSP.	2º Audiência Pública Regimental - PL 605/08.
216	1	3/11/09	Sindicato dos Engenheiros do Estado de SP	1º Audiência Pública Regional - PL 636/09 - Zona Centro
217	2	5/11/09	SESC - Santana	2º Audiência Pública Regional - PL 636/09 - Zona Norte

218	3	7/11/09	M'Boi Mirim	3º Audiência Pública Regional - PL 636/09 - Zona Sul
219	4	12/11/09	Não identificado CMSP.	1º Audiência Pública Geral - PL 636/09 (Orçamento); 637/09 (Plano Plurianual).
220	5	14/11/09	Não identificado	4º Audiência Pública Regional - PL 636/09 - Zona Leste
221	6	15/11/09	Não identificado CMSP.	1º Audiência Pública Temática - PL 636/09 - Câmara Municipal de São Paulo; Tribunal de Contas do Município; Secretaria do Governo Municipal; SPTuris.
222	7	16/11/09	Não identificado CMSP.	2º Audiência Pública Temática - PL 636/09 - Secretaria Municipal de Transportes; Secretaria Municipal de Serviços; SPTrans; Serviço Funerário; CET.
223	8	17/11/09	Não identificado CMSP.	3º Audiência Pública Temática - PL 636/09 - Secretaria de Modernização, Gestão e Desburocratização; IPREM; PRODAM; Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana; Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos; Secretaria Municipal de Finanças; EMURB.
224	9	18/11/09	Não identificado CMSP.	4º Audiência Pública Temática - PL 636/09 - Secretaria Municipal Desenvolvimento Urbano; Secretaria Municipal de Educação.
225	10	18/11/09	Não identificado CMSP.	5º Audiência Pública Temática - PL 636/09 - Secretaria Municipal de Coordenação de Subprefeituras; Autarquias Hospitalares; Hospital do Servidor Público Municipal; Secretaria Municipal de Saúde.
226	11	19/11/09	Não identificado CMSP.	6º Audiência Pública Temática - PL 636/09 - Secretaria Municipal de Planejamento; Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida, Secretaria de Segurança Urbana; Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação.
227	12	23/11/09	Não identificado CMSP.	7º Audiência Pública Temática - PL 636/09 - Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e do Trabalho; Secretaria Municipal de Relações Internacionais; Ouvidoria; Secretaria Municipal de Cultura

228	13	23/11/09	Não identificado CMSP.	8º Audiência Pública Temática - PL 636/09 - Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social; Secretaria Municipal de Participação e Parceria.
229	14	24/11/09	Casa Butantã	.5º Audiência Pública Regional - PL 636/09 - Zona Oeste
230	15	25/11/09	Não identificado - CMSP.	9º Audiência Pública Temática - PL 636/09 - Secretaria Especial de Direitos Humanos, Secretaria Especial de Controle Urbano; Secretaria de Articulação Metropolitana; Secretaria de Relações Governamentais.
231	16	25/11/09	Não identificado - CMSP.	10º Audiência Pública Temática - PL 636/09 - Secretaria de Comunicação; Secretaria Municipal de Habitação; COHAB.
232	17	11/12/09	Não identificado - CMSP.	2º Audiência Pública Geral - PL 636/09 (Orçamento); 637/09 (Plano Plurianual).
233	1	22/10/10	Salão Nobre Presidente João Brasil Vita	1º Audiência Pública Geral - PL 444/2010.
234	2	6/11/10	Subprefeitura M' Boi Mirim	1º Audiência Pública Regional - PL 444/10 - Zona Sul.
235	3	6/11/10	Tendal da Lapa	2º Audiência Pública Regional - PL 444/10 - Zona Oeste.
236	4	8/11/10	Plenário 1º de Maio	1º Audiência Pública Temática - PL 444/10 - Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Recreação; Fundo Municipal de Esportes, Lazer e Recreação; Fundação Paulista de Educação e Tecnologia; Secretaria Municipal de Educação.

237	5	8/11/10	Plenário 1º de Maio	2º Audiência Pública Temática - PL 444/10 - Secretaria Municipal de Assistência ao Desenvolvimento Social; Fundo Municipal de Assistência Social.
238	6	8/11/10	Plenário 1º de Maio	3º Audiência Pública Temática - PL 444/10 - Secretaria Municipal de Cultura; Fundo de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural; Fundo Especial de Promoção de Atividades Culturais; Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural e Ambiental de São Paulo.
239	7	9/11/10	Plenário 1º de Maio	4º Audiência Pública Temática - PL 444/10 - Secretaria Municipal de Transportes; Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito; SP Trans; CET.
240	8	10/11/10	Plenário 1º de Maio	5º Audiência Pública Temática - PL 444/10 - Câmara Municipal de São Paulo; Tribunal de Contas do Município; Secretaria do Governo Municipal; Fundo Municipal de Turismo; SPTuris; Secretaria de Comunicação,; Secretaria Especial de Relações Governamentais; Secretaria Especial de Direitos Humanos.
241	9	10/11/10	Plenário 1º de Maio	6º Audiência Pública Temática - PL 444/10 - Secretaria Municipal de Planejamento; PRODAM; IPREM; Secretaria de Articulação Metropolitana.
242	10	10/11/10	Plenário 1º de Maio	7º Audiência Pública Temática - PL 444/10 - Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos / Encargos; Secretaria Municipal de Finanças.
243	11	11/11/10	Plenário 1º de Maio	8º Audiência Pública Temática - PL 444/10 - Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente; Fundo Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Secretaria Municipal do Desenvolvimento Econômico e do Trabalho; Secretaria Municipal de Relações Internacionais; Ouvidoria Geral do Município; Secretaria Municipal de Participação e Parcerias; Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.
244	12	16/11/10	Plenário 1º de Maio	9º Audiência Pública Temática - PL 444/10 - Secretaria Municipal de Coordenação Subprefeituras;

245	13	16/11/2010	Plenário 1º de Maio	3º Audiência Pública Regional Centro. Junto com a 9º Audiência Pública Temática acima.
246	14	16/11/10	Plenário 1º de Maio	10º Audiência Pública Temática - PL 444/10 - Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida; Secretaria de Segurança Urbana; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano; Fundo de Desenvolvimento Urbano.
247	15	17/11/10	Plenário 1º de Maio	11º Audiência Pública Temática - PL 444/10 - Secretaria Municipal de Saúde; Autarquias Hospitalares; Hospital do Servidor Público Municipal.
248	16	18/11/10	Plenário 1º de Maio	12º Audiência Pública Temática - PL 444/10 - Secretaria Municipal de Serviços; Fundo Municipal de Iluminação Pública; Fundo Municipal de Limpeza Urbana; Serviço Funerário.
249	17	19/11/10	Plenário 1º de Maio	13º Audiência Pública Temática - PL 444/10 - Secretaria Municipal da Habitação; Fundo Municipal da Habitação, Secretaria Especial de Controle Urbano; COHAB, Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura; Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos.
250	18	27/11/10	Auditório IPREM	4º Audiência Pública Regional - PL 444/10 - Regional Norte
251	19	27/11/10	Subprefeitura da Penha	5º Audiência Pública Regional - PL 444/10 - Regional Leste
252	20	14/12/10	Plenário 1º de Maio	2º Audiência Pública Geral - PL 444/10

ANEXOS

Anexo A – Projetos apresentados à Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa.

CONTROLE DE PROPOSITURAS LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA-2007

Autor – Requerimento (por palavras chaves)	Entrada CCJLP	DOCREC Nº PROCURADORIA	Posição
1. MOVIBELO – Movimento de Moradores do Campo Belo – Sugestão de PL que obrigue os imóveis ou condomínios a lançarem águas provenientes de poços artesanais, semi-artesianos ou freáticos na galeria de águas pluviais.	30.10.07	3301/2007 31.10.07	Procuradoria
2. ICIDADANIA – Instituto São Paulo de Cidadania – Propõe a concessão de título honorífico de cidadã paulistana à primeira mulher Prefeita do Município de São Paulo, a Srª Luiza Erundina de Souza.	09.10.07	3430/2007 31.10.07 PDL 14/2008	Aprovado em RO – 5/12/07 SGP-2 em 22/01/08 Término de legislatura- ARQUIVADO
3. ICIDADANIA – Instituto São Paulo de Cidadania – Projeto de Lei que dispõe sobre a obrigatoriedade de bares, restaurantes e similares a disponibilizarem, somente em embalagens descartáveis, ketchup, mostarda, maionese e outros.	17.01.08	215/2008 23.01.08	Procuradoria Parecer pela não encaminhamento- ARQUIVADO
4. SAM – Sociedade Defesa Mirandópolis – Projeto de Lei que dispõe sobre a delimitação do Bairro de Mirandópolis.	17.01.08	216/2008 23.01.08	Procuradoria Parecer pelo não encaminhamento-

CONTROLE DE PROPOSITURAS LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA-2007

Autor – Requerimento (por palavras chaves)	Entrada CC-JLP	DOCREC Nº PROCURADORIA	Posição
5. INSTITUTO ÁGORA – Voto Consciente – Propõe criar ambiente propício para as entidades credenciadas que acompanham os trabalhos da Câmara Municipal de São Paulo.	31/03/08 (SGP-22)	1044/2008 18.04.08	ARQUIVADO Rejeitado em RO – 12/11/08 Arquivo em 05/12/08
6. INSTITUTO ÁGORA – Ouvidoria do Eleitor – Obriga a Prefeitura a realizar diariamente coleta de lixo e varrição de ruas, inclusive nos fins de semana e feriados.	31/03/08 (SGP-22)	1045/2008 18.04.08	Rejeitado em RO – 12/11/08 Arquivo em 14/11/08
7. INSTITUTO ÁGORA – Ouvidoria do Eleitor – Cria o serviços de "cata-bagulho" para que o cidadão possa ligar e pedir a remoção de objetos jogados em ruas, calçadas e demais espaços públicos.	31/03/08 (SGP-22)	1046/2008 18.04.08	Rejeitado em RO – 29/10/08 Arquivo em 30/10/08
8. INSTITUTO ÁGORA – Ouvidoria do Eleitor – Cria o serviços de coleta de entulho pela Prefeitura proveniente de reformas menores, mediante pagamento de taxa.	31/03/08 (SGP-22)	1050/2008 18.04.08	Rejeitado em RO – 17/12/08 Arquivo em 19/12/08
9. INSTITUTO ÁGORA – Ouvidoria do Eleitor – Criar	31/03/08	1051/2008	Rejeitado em RO –

CONTROLE DE PROPOSITURAS LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA-2007

Autor – Requerimento (por palavras chaves)	Entrada CCJLP	DOCREC Nº PROCURADORIA	Posição
linhas de lotação com tarifa especial para pegar e deixar os passageiros em suas casas com hora marcada.	(SGP-22)	18.04.08	18/03/09 Arquivo em 19/03/09
10. INSTITUTO ÁGORA – Ouvidoria do Eleitor – Proibir a venda de cigarros em todas as padarias e confeitarias da cidade.	31/03/08 (SGP-22)	1047/2008 18.04.08	Rejeitado em RO – 06/05/09 Arquivo em 14/5/09
11. INSTITUTO ÁGORA – Ouvidoria do Eleitor – Colocar placas de aviso – no mesmo formato das placas de trânsito – em locais onde possam ocorrer possíveis alagamentos na cidade.	31/03/08 (SGP-22)	1048/2008 18.04.08	Rejeitado em RO – 27/05/09 Arquivo em 28/05/09
12. INSTITUTO ÁGORA – Ouvidoria do Eleitor – Em todo local de trabalho, de circulação e/ou de atendimento ao público, tais como repartições públicas, empresas, escolas, bares, restaurantes, shoppings e demais estabelecimentos comerciais, o número de sanitários femininos tem de ser o dobro do que o de sanitários masculinos.	31/03/08 (SGP-22)	1049/2008 18.04.08 PL 629/08	Aprovado em RO – 29/10/08 SGP-22 em 30/10/08
13. ISPC – Instituto São Paulo de Cidadania e Política –	24/04/08	1530/2008	Matéria contemplada

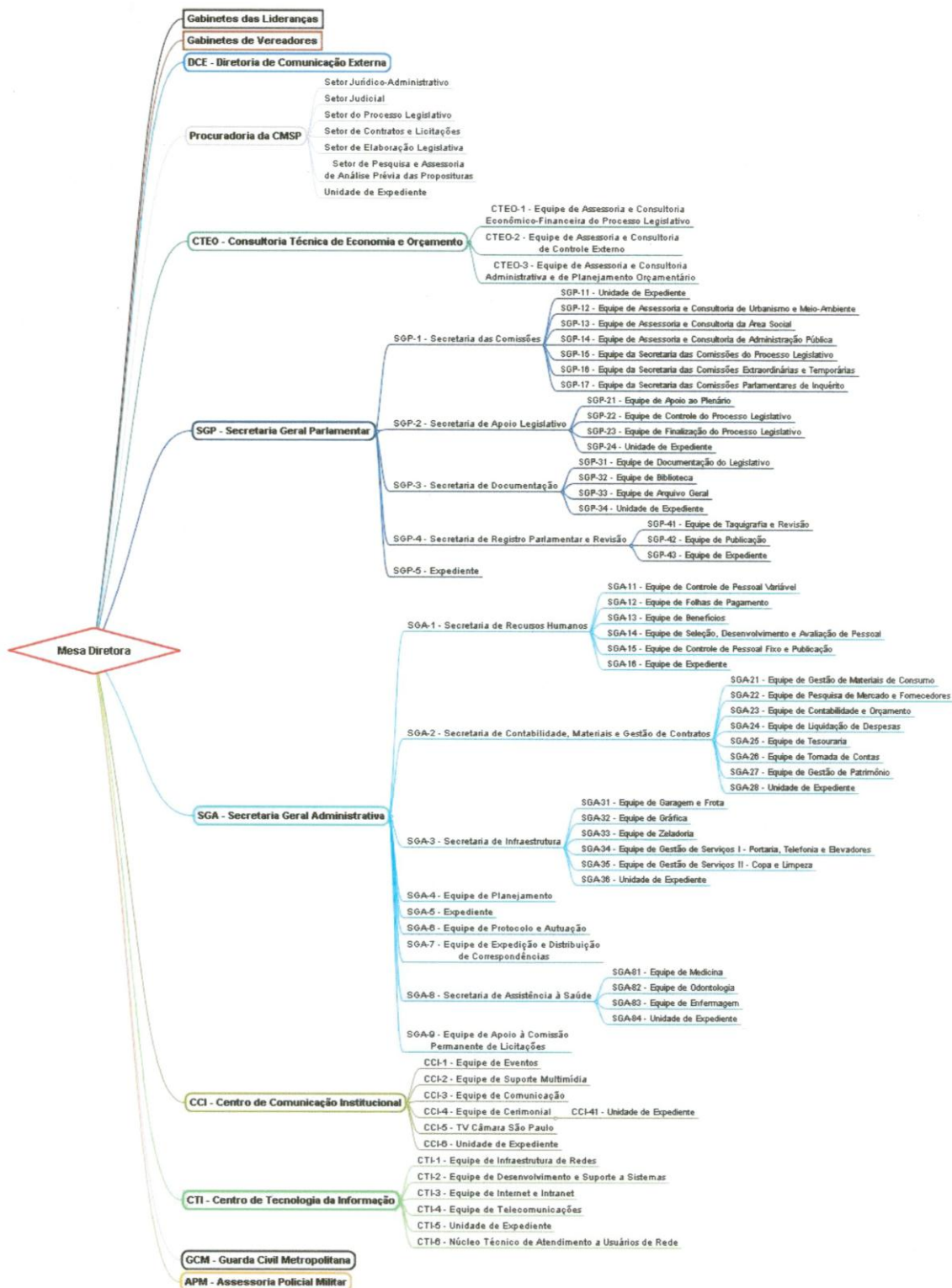
CONTROLE DE PROPOSITURAS LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA-2007

Autor – Requerimento (por palavras chaves)	Entrada CCJLP	DOCREC Nº PROCURADORIA	Posição
Encaminha proposta de projeto de lei à Comissão de Legislação Participativa sobre a emenda ao Orçamento Municipal para o ano de 2009 (1.000.000,00 – um milhão de reais para conclusão da canalização do córrego Tabatinguera situado na proximidade da Rua Professora Nícia de Paula – Bairro da Vila Santa Maria situado na região as subprefeitura da Casa Verde.)	13.05.08		em emendas de Vereadores Arquivo em 21/5/09
14. ISPC – Instituto São Paulo de Cidadania e Política – Encaminha proposta de projeto de lei à Comissão de Legislação Participativa sobre o Índice de Qualidade Ambiental (fica instituído na cidade de São Paulo o Índice de Qualidade Ambiental).	24/04/08 13.05.08	1531/2008	Rejeitado em RO – 20/08/08 Arquivo em 25/08/08
15. ISPCP – Instituto São Paulo de Cidadania e Política – Encaminha proposta *sobre o restabelecimento dos artigos 54 e 55 da Lei Orgânica do Município de São Paulo.	22/07/08	3251/08 PLO 005/08	Aprovado em RO – 29/10/08 SGP-22 em 30/10/08
16. INSTITUTO ÁGORA - Em todo o local de trabalho, de circulação 3/ou atendimento ao público, o número de	18/4/08	1049/08 PL 629/08	Aprovado em RO- 29/10/08

**CONTROLE DE PROPOSITURAS
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA-2007**

Autor – Requerimento (por palavras chaves)	Entrada CCJLP	DOCREC Nº PROCURADORIA	Posição
sanitários femininos tem que ser o dobro do que o de sanitários masculinos			SGP-22 em 30/10/08 Término de legislatura- ARQUIVADO
17. ICIDADANIA – Dispõe sobre o restabelecimento dos artigos 54 e 55 da Lei Orgânica do Município de São Paulo (Conselho de Representantes)	23/7/08	3251/08 PLO 005/08	Aprovado em RO - 29/10/08 SGP-22 em 30/10/08 Término de legislatura - ARQUIVADO
18. CRISTINA AMICHETTI – Proposta de Lei para regularizar o descarte de lâmpadas fluorescentes no Município de São Paulo.	13/07/09.	2270/09	Rejeitado em RO – 21/10/09 – ARQUIVADO
19. MOVIMENTO VOTO CONSCIENTE – Proposta de PL sobre a obrigatoriedade da menção do valor total do custo das comunicações oficiais do Município, e dá outras providências.	13/04/10	1581/10	Aprovado em RO – 12/05/10

Anexo B – Organograma da Câmara Municipal de São Paulo.



Anexo C – Demandas da Sociedade Civil por escrito no Processo de Audiências Públicas do Orçamento.



**Sociedade União do
Jardim Presidente**



“Uma visão sem ação não passa de um sonho, uma visão com ação pode transformar o mundo”

São Paulo, 07 de Novembro de 2008

OFÍCIO Nº 251/2008

Folha nº 03 do pros.
nº 60 de 20 08
Elaine Cavaliari
RF 10/463

REFERENTE: Pavimentação e reforma de Vias

A Sociedade União do Jardim Presidente, representa o bairro do Jardim Presidente e parte de outros adjacentes, vem por meio desta, solicitar a Vossa Senhoria a pavimentação das vias localizadas nas seguintes ruas:

Rua Pedro Velho de Albuquerque, entre os números 168 e 182 – Jordanópolis

Rua Gêmea Dantas, 402 – CEP 04830-300 – Jordanópolis
Viala Canto do Sabia

Rua Gêmea Dantas, 82 – Jordanópolis
Viala Santo Antonio

Rua Gêmea Dantas
Viala Nossa Senhora Aparecida

Rua Gêmea Dantas
Viala São Marcelino

Vindo assim, trazer um grande beneficio a esta comunidade.

Na certeza de que o assunto merecerá a distinta consideração, por parte de Vossa Senhoria.

Antecipamos, desde já, os nossos sinceros agradecimentos.

Marcos Valentim
RG. 13.022.510-1
Presidente

Ilmo. Senhor Vereador
Milton Leite
Av. Ipanema, 269
Veleiros – São Paulo - SP

ASSOC. UNIDOS DE CAMPO DE FORA E PARQUE SANTO ANTONIO



Folha n° 17 do proc.
n° 605 de 2008
Elaine Gonçalves Viçoli
RF 10040

São Paulo, 8 de novembro de 2008.

● Ofício n° 1.

Ilmo Sr.

Vereador Milton Leite

Venho por meio deste pedir, juntamente com os moradores das seguintes petições:

- 1- Legalização com documentos, da Lq Santo Antonio e Id Capelinha.
- 2- Lombada na Rua Raquel Alves Moreira n° 47 - próx: ao ponto final do ônibus Praça da Si - Tel de contato 5515-0663 - Renildo.
- 3- A criação de uma creche na Rua Maria Amélia Gouveia André - 85-A.

Rua Maria Amélia Gouveia André-158 - Parque Santo Antonio - São Paulo
CEP- 05850-250 TEL: 5816-3394
CNPJ - 01.451.401.0001/20

Ana Lopes
Ana Lopes Souza



Folha nº 181 do proc.
nº 01-636 de 2009

André Marson
RECEBIDO NA COMISSÃO DE
FINANÇAS E ORÇAMENTO
07.11.09 às 12:25

André R.F. 11.264

Projeto de Lei nº 636/2009 (LOA 2010) e Projeto de Lei nº 637/2009 (PPA 2010-13)
Audiência Pública Regional - M³BM - 07VI /2009

Informações Pessoais	Nome: <u>RENATO LOPES</u>
	RG: <u>2.281.744-8</u> Tel: <u>93526783</u>
	E-mail: _____
Demandas	Entidade: _____
	<u>Implantação de</u>
	<u>Uma Unidade do</u>
	<u>Corpo de Bombeiros</u>
	<u>na Estrada do Mº Boi</u>
	<u>Mirim, de preferência</u>
	<u>no Jd. Angela</u>
Assinatura	<u>[Assinatura]</u>



Folha nº 7 do proc.
nº 01.636 de 2009

André Marcon
RE 41264

Projeto de Lei nº 636/2009 (LOA 2010) e Projeto de Lei nº 637/2009 (PPA 2010-13)
Audiência Pública Regional 02.54 - 05/11/2009

Informações Pessoais	Nome:	<u>Ana M M. Sagnone</u>
	RG:	<u>5703054-6</u> Tel.: <u>0113814-3260</u>
	E-mail:	<u>J Sagnone@ibet.com.br</u>
	Entidade:	<u>Toca das Corujas</u>
Demandas	<u>Nossos problemas -</u> <u>constantes enchentes nas ruas</u> <u>Arthur Lemusi com a Isabel de</u> <u>Castela que forma uma bacia</u> <u>e enchendo todas as casas na</u> <u>Isabel de Castela dos nº 155 até</u> <u>a Baeta Neves</u> <u>Limpeza no córrego das corujas</u> <u>que está cheio de pedras e com a</u> <u>enchurrada as leva para a</u> <u>galeria</u>	
	Assinatura	<u>Ana Maria M. Sagnone</u> <u>Rua Isabel de Castela nº 155</u> <u>Faz. s. c. 05445-090 - Vila Beatriz</u>



Folha nº 6 do proc.
nº 01-636 de 20 08

André Marcon
R/11264

Projeto de Lei nº 636/2009 (LOA 2010) e Projeto de Lei nº 637/2009 (PPA 2010-13)
Audiência Pública Regional São Paulo - 24/11/2009

Informações Pessoais	Nome:	<u>Maria Inês Joares Machado</u>	
	RG:	<u>4461.921-2</u>	Tel.: <u>85484054</u>
	E-mail:	<u>tiadorcampos48@vaoo.com.br</u>	
	Entidade:	<u>C.D.C Unidos Venceremos</u>	
Demandas	<p><u>a minha demanda é sobre o C.D.C que eu sou presidente sobre uma invasão faz 1 ano e meio a pessoas que está lá falou que não vai dela por que eu estou profeta criança em casa profeta e da sua sub Prefeitura do Buntantã e do Vereador Aurelio Miquela</u></p> <p><u>Também sou presidente associada Amigos do Sae no Raposo Tavares em nosso Bairro temos uma área com processo para poder ser uma creche no Km 15 Raposo Tavares mais ela foi enredada e tem vários Banheiros no Espaço</u></p>		
Assinatura			



Folha nº 3 do proc.
nº 01-636 de 20 09

André Marcon
-RE 11264

Projeto de Lei nº 636/2009 (LOA 2010) e Projeto de Lei nº 637/2009 (PPA 2010-13)
Audiência Pública Regional _____ 25/11/2009

Informações Pessoais	Nome:	<u>MARCO MARTINI</u>	
	RG:	<u>13639550-8</u>	Tel.: <u>37819363</u>
	E-mail:	<u>edc@liga-solidaria.org.br</u>	
	Entidade:	<u>Liga Solidaria</u>	
Demandas	<u>Orçamento de 72.500.000,00 para</u>		
	<u>adequação nos condomínios da SMZS</u>		
	<u>sem reajustes nos últimos 3 anos.</u>		
	<u>-Vigilância de Valores nos áreas de</u>		
	<u>Cultura e esporte.</u>		
Assinatura			

Folha nº 084 do proc.
nº 01-636 de 20 09

André Maccon
RF 11264



**GRUPO COMUNITÁRIO DE
JOVENS DA ZONA SUL**

O nosso sucesso depende de você

CNPJ: 03.634.810/0001-98

Ao deputado Milton Leite Filho e Vereador Milton Leite e aos demais
deputador e vereadores.

São Paulo, 07 de novembro de 2009

Eu Mauriceia Gaudencio Medeiros, presidente desta comunidade, venho
através deste lhes pedir que nos ajude com este projeto que é de fazer um
cantinho do céu mais evoluído.

Construir mais escolar, creches pois não é o suficiente a que temos, posto
de saúde, uma base comunitária, parque de lazer e uma associação digna.

Obs.: Só temos uma escola e a mesma não suporta todos os alunos: não
temos profissionalizantes e nossos jovens estão caindo no mundo do crime
e das drogas.

RECEBIDO NA COMISSÃO DE
FINANÇAS E ORÇAMENTO
07.11.09 às 12h30

André Maccon RF 11264

Mauriceia Gaudencio Medeiros

Cantinho do Céu
Rua 15 de novembro, 58 – Cantinho do Céu – CEP: 04849-527

Folha nº 189 do proc.
nº 01-636 de 2009

André Marcon
RF. 11264

Proposta de continuidade do Projeto Maritaca Cid. Ipava/ Jd. Aracati

Justificativa

O Projeto Maritaca desenvolveu um trabalho significativo e com resultados positivos, durante o período de sua gestão, de novembro de 2007 a agosto de 2009. Sua continuidade significa continuação, ampliação e inovação das diferentes atividades desenvolvidas, como as descritas no relatório e outras que poderão acontecer.


O Projeto pode ser adaptado a novas realidades e exigências legais de acordo com as necessidades desta subprefeitura. A entidade proponente e as entidades parceiras estão abertas as mudanças e adequações necessárias que possam dar continuidade ao atendimento oferecido aos moradores com o objetivo de proporcionar o desenvolvimento local e individual com ações práticas e de incentivo a prática da cidadania.

Solicitamos a subprefeitura de M'Boi Mirim incluir em seu orçamento para 2010 verba necessária para a continuidade desta proposta, bem como um maior investimento na área de lazer, esporte e cultura dos bairros Jardim Aracati, Cidade Ipava, Vila Gilda e adjacências diminuindo efetivamente os índices de violência da região.

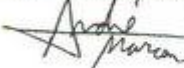
Para a realização de uma proposta desta categoria é necessário uma verba de R\$ 300.000,00 anual, um valor pequeno diante dos muitos benefícios que pode proporcionar.

Agradecemos a atenção que esta subprefeitura sempre dispensou aos moradores desta região.

Aureliane Maria de Lira – Associação Beneficente Guainumbi


 Maria Adalgiza Pello - Biblioteca Comunitária São Lucas
 ONG Conviver é Viver

RECEBIDO NA COMISSÃO DE
FINANÇAS E ORÇAMENTO
27.11.09 as 12h05

 RF. 11.264

NÓS MORADORES DO CONJUNTO PROMORAR SOLICITAMOS ASFALTO NA QUADRA, QUE ENCLUI A NOVA CRECHE. NEM AS CRIANÇAS CONSEGUEM MAIS BRINCAR, TEMOS CASOS DE IDOSOS QUE MACHUCARAM POR CAUSA DOS MUITOS BARRACOS.

RUA: ROBERTO CASARES - CONJUNTO PROMORAR - SP

Fl. 330 000077
 Folha nº. 444 do proc. nº. 20.10
 André Marcon
 RF 11/24

ASSINATURA DOS MORADORES:

- maria da conceição da moreira barbosa 20-5086062
- marcos antonio pereira bastos
- maria da conceição
- nilda da conceição
- maria da conceição
- FRANCISCO PEREIRA
- rodina Ap. S. Pereira
- Helena pereira de silva
- Sônia Sidi da Silva
- Maria de Lourdes Santa
- Ilvira Santa Carneiro
- maria J. Santa
- Anderson Santa
- Caetano M. Carneiro
- Alex Oliveira
- Maria das Graças de C. Neves
- Wilmar Neves Junior
- Morlene dos S. S. Souza
- Kirem dos S. Souza
- Théo Pereira Opini.
- André Maria da Silva
- Leônidas Amadeu Silva dos Santos
- Wellington Amadeu da Silva
- Paula Amadeu da Silva
- Vanessa Eluz da Silva
- João Manoel de Gus
- Ilene dos Neves Medina
- Valdivene Medina
- Vanderleis Medina
- Eduma Medina
- Fabrício Santos
- Teófilo Antônio Medina
- Júlio C. Medina
- Paulo Lucides S. Souza

RECEBIDO NA COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO
 / / às h

ASSOCIAÇÃO COMUNITARIA DA COHAB ADVENTISTA E ADJACÊNCIAS
 CNPJ 10.946.420/0001-19

Folha nº 0002 do processo nº 1474 de 2010
 André Marcon
 RP 1264


São Paulo 06 de novembro de 2010

Senhor Vereador

Solicitamos a V.Sa., a possibilidade de viabilizar uma emenda a subprefeitura de Campo Limpo, afim de que seja solucionados os problemas da região conforme lista abaixo ;

- Pavimentação da travessa Passareira na Cohab Adventista
- Reforma do escadão na trv. Passareira
- Construção de uma galeria para aguas pluvias na rua Augustinho Alvim c/ Henrique San Medrim no jd Comercial
- Reforma das Praças na trv. Casca Preciosa e rua da Safra na Cohab Adventista
- Reforma da Viela Antonio Furtado no Pq. Independencia
- Recapeamento da rua Antonio Jose Patricio no Pq. Independencia
- Reforma da Viela Douglas na rua Benedito de Barros no Jd. São Bento
- Reforma do escadão entre as ruas Cinquentenario c/ Catanha Mirim no Jd. Umarizal
- Construção da area de lazer na Cinquentenario no jd. Umarizal
- Canalização do córrego do jacaré
- Construção de um tele centro na Tv. Pereira do Japão na COHAB adv.

Na certeza de podermos contar com sua habitual atenção, aproveitamos o ensejo para apresentar nossos protestos de elevadas estima e consideração


 Alessandro de Oliveira Braz
 Presidente



André Marcon
 Técnico Administrativo
 RP 1264

Anexo E – Emendas dos Vereadores da Câmara Municipal de São Paulo.



Câmara Municipal de São Paulo

Gabinete do Vereador Cláudio Prado

14 - EME
14- 1637/2005

folha nº 2134 do
Processo nº 632/05
Maria Tereza Affonso da Silva
nº 10.651

EMENDA AO PROJETO DE LEI 632/05

Acrescentem-se os seguintes projetos:

ESPECIFICAÇÃO: Pavimentação da Rua Dr. Araújo de Castro – Jardim Peri –

Subprefeitura Casa Verde/Cachoeirinha.

VALOR: R\$ 15.000,00

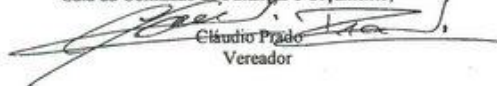
Os recursos para a cobertura das despesas decorrentes desta emenda serão provenientes da anulação parcial, no montante indicado, das seguintes dotações:

CÓDIGO DA DOTAÇÃO: 22.10.15.451.0182.5066.4.4.90.51.00-00

ESPECIFICAÇÃO: Pavimentação de Ruas e Avenidas, Obras Complementares e Programas Comunitários

VALOR: R\$ 15.000,00

Sala da Comissão de Finanças e Orçamento,


Cláudio Prado
Vereador

JUSTIFICATIVA

A presente emenda tem o objetivo de acomodar de forma justa o orçamento da cidade de São Paulo atendendo a reivindicação de moradores e comunidade organizada com vistas às necessidades urgentes de infra-estrutura e investimentos, além de poder aprimorar conhecimentos.



14 - EME
14- 1543/2005

Câmara Municipal de São Paulo

Projeto nº 2005 do
632/05
Mesa Diretora
Mesa

EMENDA AO PROJETO DE LEI 632/05

Reforcem-se as seguintes dotações:

ESPECIFICAÇÃO: Conservação de Galerias, Canais, Córregos e Serviços Complementares – Subprefeitura M^o Boi Mirim

CÓDIGO DA DOTAÇÃO: 10.17.512.0308.2367.3.3.90.39.00-00

VALOR DO REFORÇO: R\$ 2.000.000,00

Os recursos para a cobertura das despesas decorrentes desta emenda serão provenientes da anulação parcial, no montante indicado, da seguinte dotação:

CÓDIGO DA DOTAÇÃO: 20.10.26.453.0333.4701.3.3.90.41.00-00

ESPECIFICAÇÃO: Compensações Tarifárias

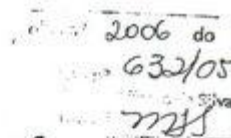
VALOR: R\$ 2.000.000,00

Sala da Comissão de Finanças e Orçamento,

VPREZADOR MILTON LEITE

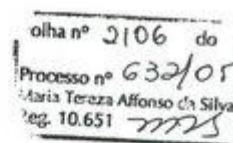


Câmara Municipal de São Paulo



JUSTIFICATIVA

Esta emenda tem como objetivo atender as solicitações da população, feitas na Audiência Pública da Comissão de Finanças e Orçamento, realizada no dia 27/10/2005, às 10:00 horas na Subprefeitura de M^o Boi Mirim.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
Gabinete Vereadora Marta Costa

14 - EME
 14- 1609/2005

EMENDA N.º AO PROJETO N.º 632 / 2005

Acrescente-se o seguinte projeto

ESPECIFICAÇÃO: Construção do Viaduto ligação Av. Celso Garcia com Av. Sallim Farah Maluf, Bairro Belém.

VALOR: R\$ 20.000.000,00

Os recursos para a cobertura das despesas decorrentes desta emenda serão provenientes da anulação parcial no montante indicado da seguinte dotação.

CODIGO DA DOTAÇÃO: 22.10.15.451.0182.5066.4.4.90.51.00-00

ESPECIFICAÇÃO: Pavimentação de Ruas e Avenidas e Obras Complementares Sala da Comissão de Finanças e Orçamento

Marta Costa

Marta Costa
Vereadora

Justificativa

A presente emenda tem o objetivo de acomodar de forma justa o orçamento do município de São Paulo atendendo reivindicação de moradores e da comunidade organizada com vistas as necessidades urgentes de infra-estrutura e investimento, para tanto solicitamos a aprovação dos nobres pares.

Anexo F – “Projeto de Lei” de autoria de Victor Barau.

PROJETO DE LEI N°

Regulamenta o inciso III, do Artigo 9º. da Lei Orgânica Municipal e estabelece os procedimentos a serem adotados na realização de Audiências Públicas no Município de São Paulo

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Artigo 1º. Esta Lei Municipal estabelece os mecanismos para a efetivação dos princípios da participação popular, conforme previsto no artigo 2º da Constituição Federal e no artigo 2º inciso II e III da Lei Orgânica Municipal, no que tange às Audiências Públicas realizadas junto aos Poderes Executivo e Legislativo no âmbito do Município de São Paulo, estabelecendo procedimentos básicos a serem observados.

Artigo 2º - As audiências públicas de que tratam a presente Lei deverão ser convocadas por meio de publicação no Diário Oficial do Município, com, no mínimo, 10 (dez) dias de antecedência, além de ampla e destacada divulgação nos meios de comunicação locais, inclusive por meios eletrônicos, jornais, revistas, rádio e televisão.

Parágrafo Primeiro. – Os Poderes Executivo e Legislativo deverão alocar em suas respectivas páginas principais na internet a agenda de todas as Audiências Públicas previstas com amplo destaque, desde a data de sua convocação até a data de sua realização.

Parágrafo Segundo. – A divulgação da convocação das Audiências Públicas nos demais meios de comunicação, deverá ser realizada no mínimo em 02 (duas oportunidades), com intervalo mínimo de 05 (cinco) dias entre cada convocação, não se permitindo que a 2ª convocação se dê com prazo inferior às 72 (setenta e duas) horas anteriores à data e horário previsto para a Audiência Pública.

Parágrafo Terceiro – Sem prejuízo da publicação no Diário Oficial do Município, a divulgação das Audiências Públicas nos meios de comunicação de que trata o *caput* deverá, no mínimo, ser realizada em veículos de comunicação que tenham abrangência de atuação em

todo o território municipal, vedando-se sua convocação meramente em jornais e rádios locais, mas não se excluindo tais veículos de comunicação.

Artigo 3º – A convocação da Audiência Pública deverá indicar, pormenorizadamente, o tema a ser debatido, de forma clara e precisa.

Parágrafo Único – É dever do órgão responsável pela convocação da audiência pública, disponibilizar, por meio eletrônico, todos os documentos relativos ao tema em debate, tais como quadro orçamentário completo sobre o tema, contratos públicos, minutas de projeto de lei, relatório de avaliação, apresentações, entre outros, juntamente do ato de convocação, indicando o endereço eletrônico exato para o acesso aos documentos.

Artigo 4º - A participação da sociedade nas Audiências Públicas não pode sofrer qualquer tipo de restrição, não sendo defeso aos Poderes Municipais estabelecerem quaisquer óbices à participação da sociedade e a manifestação de suas opiniões no decorrer da realização das Audiências Públicas.

Parágrafo Primeiro – Será assegurado o direito de uso da palavra por todos os cidadãos interessados em se manifestar no decorrer da realização das Audiências Públicas de que trata a presente lei, não se podendo estabelecer um limite de tempo máximo para a duração das Audiências Públicas.

Parágrafo Segundo – De maneira a se propiciar o adequado diálogo, é garantido ao munícipe o direito à réplica na seqüência aos comentários feitos pelos componentes da mesa – organizadores e/ou apresentadores – que estiverem à frente da Audiência Pública.

Parágrafo Terceiro – O órgão responsável pela organização da Audiência Pública promoverá o registro dos munícipes presentes a ela, sem limitação de horário de ingresso do mesmo, enquanto os trabalhos estiverem em andamento.

Parágrafo Quarto – Não é permitida a convocação da audiência pública antes das 08:00 hrs e depois das 19:00 hrs e aos domingos.

Parágrafo Quinto - Caso a audiência pública ultrapasse as 22:00 hrs e neste momento ainda haja munícipes interessados em exercer o seu direito a manifestação, a mesma poderá ser prorrogada para o dia útil subsequente, devendo-se, nesta hipótese, proceder-se ao cadastramento dos munícipes presentes interessados em exercer tal direito.

Artigo 5º – O Poder Municipal responsável pela convocação da Audiência Pública deverá providenciar estrutura adequada de organização, espaço e recepção da sociedade.

Parágrafo Único – O órgão responsável pela realização da Audiência Pública deverá disponibilizar sistema de tradução de libras para os deficientes auditivos, como também garantir a acessibilidade dos portadores de deficiência ou com mobilidade reduzida.

Artigo 6º – Na tramitação dos Projetos de Lei e na elaboração de políticas públicas de que tratem de assuntos constantes dos Títulos V e VI e do Capítulo VI do Título IV da Lei Orgânica Municipal é obrigatória a realização de, no mínimo, 03 (três) audiências públicas, a serem realizadas pelo Poder Público que a convocar, bem como em cada uma das Subprefeituras existentes no Município.

Parágrafo Primeiro – Quando o Projeto de Lei de que trate das matérias indicadas no *Caput* for de iniciativa do Poder Executivo – iniciativa esta obrigatória ou facultativa – o mesmo deverá ser precedido das Audiências Públicas de que trata o *Caput*, sem prejuízo da mesma ser realizada pelo Poder Legislativo Municipal, sob pena de nulidade.

Parágrafo Segundo – O intervalo mínimo entre as audiências públicas de que tratam o *caput* deverá ser de 10 (dez) dias.

Parágrafo Terceiro – É defeso ao órgão responsável pela realização da Audiência Pública de que trata o *caput* publicar o calendário das audiências públicas de uma só vez, observando-se o quanto disposto no artigo 2º.

Artigo 7º - É assegurado aos munícipes o direito de requerer informações por escrito no decorrer da realização da Audiência Pública.

Parágrafo Primeiro – As informações de que trata o *caput* deverão ser respondidas pelo responsável por sua convocação no prazo máximo de 10 (dez) dias.

Parágrafo Segundo – Na hipótese da audiência pública tratar dos temas previstos no artigo 5º supra, o prazo para a resposta é de até 72 (setenta e duas) horas antes da realização da audiência pública seguinte.

Parágrafo Terceiro – O órgão responsável pela convocação da Audiência Pública deverá disponibilizar formulário padrão – impresso e/ou eletrônico – a ser definido na regulamentação da presente lei, a todos munícipes para a efetivação do pedido de informações.

Artigo 8º – O órgão responsável pela convocação da Audiência Pública deverá providenciar o registro integral das manifestações e apresentações realizadas durante a Audiência Pública, bem como providenciar a elaboração de Ata da Audiência Pública.

Parágrafo Primeiro – O órgão responsável pela convocação da Audiência Pública deverá proceder à publicação da Ata e do Registro Integral da audiência pública junto ao respectivo sítio eletrônico no prazo máximo de 05 (cinco) dias após sua realização.

Parágrafo Segundo – Na hipótese da audiência pública tratar dos temas previstos no artigo 6º supra, a publicação da Ata e do Registro Integral da Audiência Pública deverá ser providenciado em até 72 (setenta e duas) horas antes da realização da audiência pública seguinte.

Artigo 9º – As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Artigo 10º. – O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de 30 (trinta) dias, a contar de sua publicação.

Artigo 11º. – Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

JUSTIFICATIVA

O presente projeto de lei justifica-se como necessário à efetivação das Audiências Públicas previstas na Lei Orgânica Municipal, instrumento esse de democracia participativa direta, à teor do artigo 2º. da Constituição Federal e do Artigo 2º inciso II da Lei Orgânica Municipal.

O intuito do presente projeto de lei é de estabelecer procedimentos minimamente adequados a fim de garantir a efetividade da Democracia Direta no Município de São Paulo, através de padrões mínimos que dêem suporte a tal direito constitucional.

Numa primeira análise, à despeito da previsão contida no inciso III do artigo 9 da Lei Orgânica Municipal, até a presente data, não legislação municipal que regule o citado dispositivo.

Por sua vez, verifica-se que o instrumento da audiências pública, desde a promulgação da Lei Orgânica Municipal, é utilizada pelos órgãos da Administração Pública e do Legislativo Municipal, porém de maneira descompassada, desorganizada, sem se garantir a efetividade do instituto da Democracia Direta.

Tal cenário implica, de um lado, na elaboração de políticas públicas que não atentam para a realidade social, equívoco este que somente vem a ser percebido no momento de sua execução.

Por outro lado, e não menos importante, é o fato de que a realização de audiências públicas sem o respeito a efetiva participação popular e à Democracia Direta implica no enfraquecimento cada vez maior de tal instrumento ocasionado a desmobilização da sociedade como um todo, aprofundando ainda mais a distância entre os Poderes Públicos e a Sociedade, verdadeira detentora da soberania popular.

De acordo com diagnóstico realizado pela entidade proponente, 03 (duas) características marcantes implicam no esvaziamento das audiências públicas e merecem ser regulamentados.

A primeira delas refere-se ao prazo e forma de sua convocação.

Reiteradamente as audiências públicas são marcadas com prazos inferiores a 05 (cinco) dias – muitas vezes convocadas com 24 horas de antecedência.

Além disso, segundo esta mesma análise, há que se considerar a ineficácia da publicidade ao Diário Oficial do Município – deveras complexo e pouco acessível aos munícipes.

O acesso a agenda das audiências públicas, nesse sentido, é sobremaneira dificultado, impedindo a ampla participação da sociedade paulistana, quiçá a uma adequada preparação e organização para o debate de temas relevantes ao município.

Neste aspecto importante se destacar o inadequado manejo das verbas públicas, onde se verifica a ineficácia da propaganda oficial – que muitas vezes tem o condão de promover, ainda que indiretamente, os mandatários dos Poderes Públicos Municipais – ao invés de se promover a informação adequada das ações promovidas pelos Poderes Públicos.

Desta maneira, o presente projeto de lei, em seus artigos 1º a 3º estabelece prazos e procedimentos minimamente adequados a serem observados pelos Poderes Públicos Municipais na convocação das Audiências Públicas.

A segunda característica marcante verificada nas audiências públicas convocadas desde a promulgação da Lei Orgânica Municipal se refere ao conteúdo dos debates.

Usualmente, nas convocações para as audiências públicas são indicados, genericamente, o tema da audiência, sem que sejam disponibilizadas pormenorizadamente os temas a serem

debatidos, tampouco os documentos elaborados pelos Poderes Públicos Municipais que dêem suporte ao tema a ser discutido.

Tal conduta impede o amplo conhecimento, por parte da sociedade, do tema a ser debatido, inviabilizando uma melhor participação popular e diminuindo a Democracia Direta.

Por tal motivo, o presente projeto de lei em seu artigo 3º, estabelece a necessidade de se detalhar o tema a ser debatido, bem como estabelece a obrigação de se garantir a publicidade da Audiência Pública com a mesma antecedência da convocação, todo o conjunto de documentos relativos ao tema a ser debatido, sendo obrigatória a apresentação de, no mínimo, todas as informações orçamentárias, propostas, relatórios e análises que pautam da política pública a ser discutida, sem prejuízo de outros documentos relacionados ao tema da Audiência Pública.

Por fim, o terceiro aspecto a ser observado diz respeito aos direitos dos cidadãos no decorrer das audiências públicas.

Da análise da situação presente, verifica-se que o direito do munícipe em participar ativamente das audiências públicas é cerceado, ainda que indiretamente, por questões de tempo e local.

Além disso, o formato usualmente utilizado impede o exercício do dialogo e o amplo conhecimento do quanto debatido, na medida em que, além da ausência de informações prévias, as informações e esclarecimentos requeridos não são devidamente atendidos pelos Poderes Públicos Municipais, não se permitindo sequer a contestação das informações prestadas.

Em razão disto, o artigo 5º do presente projeto de lei estabelece garantias mínimas à participação do munícipe no decorrer das audiências públicas.

O artigo 6º, por sua vez, estabelece que, no caso das Audiências Públicas tratarem de temas relacionados ao Desenvolvimento do Município (LOM Título V), Atividade Social do Município (LOM Título VI) e da Administração Tributária e Financeira (LOM Capítulo VI, Título IV), temas estes de grande relevância e impacto no dia a dia da sociedade paulistana, é obrigatória a realização de, no mínimo, 03 audiências públicas.

Já os artigos 7º e 8º referem-se ao direito de informação, garantia fundamental esta prevista no artigo 5º. incisos XXXIII a XXXV da Constituição Federal, significando num instrumento acessível a esta garantia constitucional, imprescindível para o exercício da Democracia Direta e para uma maior efetividade da Audiência Pública.

O conjunto de regras descritas no presente projeto de lei constituem-se, portanto, em condições minimamente necessárias para o respeito à Democracia Direta e para o verdadeiro exercício da soberania popular na elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas implementadas ou que assim venham a ser no município de São Paulo.