

Elaboração da Lei Orgânica de São Paulo: a participação popular na Assembleia Municipal Constituinte

Eliane Xavier¹

Resumo

A ampliação da autonomia municipal consagrada na Constituição de 1988 ensejou a criação de uma lei orgânica exclusiva para cada Município, num momento em que a sociedade clamava por maior participação nos mecanismos de gestão do Estado. A cidade de São Paulo instituiu uma Assembleia Municipal Constituinte para a formulação da referida lei, privilegiando a participação popular no processo de sua elaboração. O presente trabalho buscou descrever o fenômeno da interação cidadã durante a tramitação legislativa, apresentando apontamentos sobre o perfil e os anseios externados pelos munícipes, no período que marcou a transição entre o exclusivismo autoritário e a participação democrática na administração municipal.

Palavras chave: Assembleia Constituinte; Lei Orgânica; Participação Popular; Transição Democrática; Administração Municipal.

Introdução

A promulgação da Constituição Cidadã em 1988 foi recebida pela sociedade como um marco quanto à conquista de direitos.

Numa tônica de repúdio a todas as arbitrariedades, obscurantismo e repressão vivenciados em momentos anteriores, especialmente no período comandado pelo Governo Militar logrado com o golpe de 64, a nova Carta trouxe

1 Licenciada em Pedagogia pela USP e Bacharela em Direito pela Universidade Paulista (UNIP), é especialista em Gestão Pública (UNIFESP), em Legislativo e Democracia no Brasil pela Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo e em Assessoria Parlamentar e Capacitação Política pela FESPSP. Mestranda do Programa de Mudança Social e Participação Política da EACH-USP. Atualmente é Assessora Especial Legislativa na Câmara Municipal de São Paulo

uma inovadora concepção com relação aos meios de interação entre o público e o privado.

Até então, o conceito de representação, por tradição, estava associado à defesa de modelos minimalistas de democracia, havendo anseios para elaboração de propostas de participação mais ambiciosas (LAVALLE, 2011, p.11).

Atendendo ao clamor pela implantação de mecanismos de participação democrática, galvanizou-se uma perspectiva pela qual ganhou vida a redefinição da ideia de público, que passou a incluir não apenas o governo, mas a sociedade civil de um modo geral.

Com o advento, verificou-se um deslocamento da noção de público “para além do Estado”, considerando as organizações não governamentais, as entidades privadas e os diversos organismos sociais como agentes transformadores, interligados numa rede de atores (FARAH, 2011, p.820).

Essa nova maneira de pensar o público e as diferentes formas de atuação junto à esfera governamental passou a se refletir gradativamente nas instituições oficiais, substituindo de maneira lenta, porém contínua, o modelo centralizador e excludente do governo anterior.

O processo em ascensão mostrava-se abrangente e inclusivo, visto que o novo paradigma voltava-se para um modelo de gestão democrática, cuja palavra de ordem era privilegiar a participação popular e o diálogo com a sociedade civil.

Nesse sentido, o modo pelo qual se deu a elaboração da Lei Orgânica do Município de São Paulo no final da década de 80, ilustra como a participação cidadã no processo legislativo da referida norma teve o condão de retratar as mudanças vivenciadas naquele importante momento histórico, dando dicas sobre a nova postura do Estado e seu aparato político em relação à sociedade, bem como permitindo visualizar as aspirações desta última no sentido de obter maior espaço e voz nos processos de condução da coisa pública.

Convém consignar que a atmosfera dos novos tempos democráticos já se fazia sentir no legislativo municipal, uma vez que mesmo antes da promulgação da Lei Orgânica alguns mecanismos de participação popular haviam despontado, influenciando as discussões travadas na Câmara Municipal de São Paulo. Exemplo disso encontra respaldo na Resolução nº 01 de 17/02/1989, que alterou o Regimento Interno de 1968, promovendo mudanças no trabalho das comissões temáticas do parlamento.

A referida Resolução, num manifesto objetivo de adequação ao texto Constitucional, estabeleceu a possibilidade de participação popular nas atividades

das comissões permanentes, chegando a prever a conversão de demandas externas em medidas legislativas, no âmbito de atuação daqueles órgãos.

A abertura à comunidade ocorreu também com relação à previsão de realização de audiências públicas, que até então consistiam em um instrumento estranho aos trabalhos do Legislativo em todos os níveis da Federação (Federal, Estadual e Municipal).

Entretanto, o processo de elaboração da Lei Orgânica Municipal através da Assembleia Municipal Constituinte, elevou a tendência de aproximação entre a sociedade e o Estado a um nível nunca antes vivido.

Tal realidade retratou um terreno fértil para estudos objetivando compreender de que modo se desenvolveu essa dinâmica de interação, conferindo condições privilegiadas para descrever as transformações e peculiaridades do momento em análise.

O presente trabalho decorre da motivação em se inteirar sobre esse processo, buscando identificar como a participação popular na Assembleia Municipal Constituinte refletiu as mudanças pelas quais passava a sociedade da época, vindo a estabelecer marcos que se perpetuariam nas relações sociais e políticas posteriores.

Como se verá adiante, vários foram os instrumentos arregimentados na Assembleia Constituinte para que a população pudesse participar de maneira ativa no processo de elaboração da Lei Orgânica.

Para melhor compreensão das atividades convém destacar os três momentos distintos durante os quais os cidadãos poderiam contribuir com sugestões:

- a. apresentação de propostas para formulação do anteprojeto de lei pela Comissão de Sistematização no período compreendido entre 20 de outubro e 25 de novembro de 1989;
- b. apresentação de propostas durante as audiências públicas realizadas fora da Câmara Municipal pelas Comissões Temáticas, entre os dias 05 e 19 de novembro de 1989;
- c. apresentação de emendas ao projeto com a redação final definida pela Comissão de Sistematização, entre os dias 23 de janeiro e 11 de fevereiro de 1990.

A necessidade de recorte para delimitação do objeto de estudo direcionou a presente pesquisa à análise das **sugestões apresentadas no período inicial**, de modo que os levantamentos realizados consideraram apenas as **contribuições da sociedade civil para a formulação do anteprojeto de lei**.

Tem-se, por conseguinte, o desenvolver de uma pesquisa cujo campo de análise é marcado pelo ineditismo uma vez que, primeiro, debruça-se sobre um diploma novo no ordenamento jurídico, a Lei Orgânica Municipal, revestida de profunda importância legal e política, por materializar a nova autonomia recém delegada ao Município pela Carta Magna; e, segundo, descortina a dinâmica sobre como se desenvolveu a participação popular no processo de elaboração legislativa.

O tema, portanto, tem um duplo caráter relevante. Ao mesmo tempo que merece ser estudado pela importância da Lei Orgânica em si, também é digno de análise por representar um momento de transição na história política do Município, onde a sociedade assume papel de destaque.

Desenvolvimento

Para a realização da presente pesquisa buscou-se analisar o processo de elaboração da Lei Orgânica de São Paulo, objetivando descrever a formatação utilizada para viabilizar a participação popular no processo legislativo, bem como identificar os anseios trazidos pela sociedade para composição do referido diploma.

A principal técnica utilizada foi a análise documental, através de consultas ao acervo histórico da Câmara Municipal de São Paulo, que incluíram visitas à biblioteca da Casa e levantamentos junto ao ambiente virtual da Instituição, entre os meses de maio e julho de 2016. As ações demandaram o auxílio de servidores da Consultoria Técnico Legislativa (História e Biblioteconomia) e da Supervisão do Arquivo Geral, pertencentes à Secretaria Geral Parlamentar – SGP 33 e 31.

O foco central do material analisado considerou o registro das 1.496 sugestões ao anteprojeto de lei, protocoladas no Balcão Central de Sugestões da Assembleia Constituinte pelos vereadores e populares, entre os dias 20.10.89 e 25.11.89. O material está distribuído em 10 volumes, contabilizando 2.896 páginas, e o acesso foi viabilizado com auxílio da Consultoria Técnico Legislativa da equipe de documentação.

A execução das atividades objetivou identificar o perfil dos autores das sugestões ao anteprojeto de lei, e elencar algumas das aspirações trazidas pela sociedade através da participação dos cidadãos e entidades comunitárias.

Para descrever os mecanismos estabelecidos pelos Constituintes para viabilizar a participação popular no processo de elaboração da Lei, o trabalho consistiu numa análise detalhada **das atas das principais sessões realizadas** na Assembleia Constituinte, assim compreendidas aquelas que culminavam com os

prazos estabelecidos no calendário dos trabalhos da Constituinte. Para a identificação do perfil dos autores das propostas, operou-se a análise individual das sugestões protocoladas no Balcão Central de Sugestões, levando em consideração apenas aquelas cujos autores não fossem os próprios vereadores. Na sequência buscou-se separar os autores de acordo com gênero, personalidade física ou jurídica e região de residência. Uma vez categorizados, buscou-se levantar as proposições de acordo com os temas, elencando, por ordem de incidência, as principais reivindicações apresentadas.

Reitera-se que em razão da necessidade de recorte para delimitação do objeto de estudo, a análise considerou apenas as contribuições apresentadas na primeira fase dos trabalhos da Constituinte, quando as comissões temáticas colhiam as propostas para elaboração do anteprojeto de lei pela Comissão de Sistematização.

A escolha se justifica porque as propostas do período inicial, além de denotarem maior espontaneidade por parte dos participantes, não requeriam a reunião de signatários coletivos, como se impôs no caso das emendas apresentadas na fase de pré-votação, quando o anteprojeto se encontrava com redação já definida pela Comissão de Sistematização, precedendo à submissão ao Plenário para a votação final.

Na primeira etapa dos trabalhos, as sugestões eram apresentadas no Balcão Central de Informações, o que exigia que as pessoas se deslocassem ao parlamento municipal, de modo que, em tese, a autodeterminação em participar do processo restava melhor caracterizada, se comparada às manifestações durante as audiências públicas itinerantes em diversos locais da cidade.

1. Os trabalhos da Assembleia Municipal Constituinte

A Constituição de 1988 reconheceu os Municípios como entes federados, dotados de autonomia e capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração, elevando-os à condição de Entidades Federadas e conferindo-lhes o poder de elaborar a própria Lei Orgânica.

Ao ser promulgada em 05 de outubro de 1988, a Constituição Federal, no artigo 11 dos Atos das Disposições Transitórias, determinava que cada Assembleia Legislativa do País teria um ano, a contar daquela data, para elaborar as Constituições Estaduais, devendo as Câmaras Municipais criarem e promulgarem as Leis Orgânicas dos Municípios num prazo de seis meses a contar da promulgação das Cartas Estaduais.

Como a Constituição do Estado de São Paulo foi promulgada em 05 de outubro de 1989, a Câmara Municipal de São Paulo ficou com a incumbência de elaborar e promulgar a Lei Orgânica Paulista até o dia 05 de abril de 1990.

À época o Parlamento Municipal era composto por 53 vereadores que haviam sido eleitos no pleito de 1988, com representantes de 10 partidos políticos: PT, PMDB, PDS, PSDB, PTB, PFL, PL, PCB, PC do B e PDT.

A Lei Orgânica de São Paulo nasce assegurando o funcionamento de inúmeros mecanismos de participação popular, todos previstos e regulados no Regimento Interno da Assembleia Municipal Constituinte.

A Constituinte Municipal foi instalada no Parlamento Paulistano no dia 6 de outubro de 1989, tendo os trabalhos se estendido até 05 de abril de 1990, com a promulgação da Norma.

O caráter democrático que permearia as novas diretrizes de ação na interação do Poder Público com a sociedade fez-se notar pela lógica de funcionamento da Assembleia Constituinte, que previu a participação popular de maneira privilegiada no processo de formulação da Lei.

O processo legislativo especial para a elaboração da LOM foi regulado pela Resolução AMC nº 01/89, que trazia a seguinte ementa: “Estabelece *normas regimentais de funcionamento da Assembleia Municipal Constituinte para a instituição da Lei Orgânica do Município de São Paulo*”

A referida norma foi organizada em 71 artigos, distribuídos em 7 capítulos. O Capítulo I (arts. 1º ao 3º) dedicou-se às disposições preliminares, versando sobre as formas de organização dos trabalhos da Assembleia Constituinte, legitimando os vereadores da 10ª legislatura para o desempenho da competência constitucional e assegurando-lhes a inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos nos termos da Constituição Federal.

O Capítulo II dispôs sobre os órgãos da AMC, compostos pelo Plenário, pela Mesa e pelas Comissões Temáticas, assegurando de maneira ostensiva **ampla participação popular no processo legislativo** (art. 4º, parágrafo único, grifo nosso) e determinando que **a realização das sessões² seriam sempre públicas** (art. 6º, § 1º).

A Seção II abordou questões atinentes à constituição da Mesa especificamente eleita para condução dos trabalhos da Assembleia Constituinte, com

2 Art. 6º – As sessões do Plenário da Assembleia Municipal Constituinte serão: I – ordinárias; II – extraordinárias; III – especiais; IV – solene.

considerações sobre o Colégio de Líderes, os Relatores e a Presidência da Comissão de Sistematização.

A organização das Comissões foi abordada na Seção III. Convém ressaltar a importância das Comissões uma vez que no interior das mesmas desenvolveram-se as minúcias da elaboração do projeto que deu origem à Lei Orgânica em sua formatação original.

Constituíram-se duas espécies de Comissões: as Temáticas, formadas, cada qual, por sete vereadores, e a Comissão de Sistematização, responsável pela elaboração geral do anteprojeto, formada por 21 vereadores.

Nos termos do art. 24, as **Comissões Temáticas**, em número de sete, agregaram-se em torno de diferentes temas, compreendendo:

- I. Comissão de Defesa dos Interesses do Cidadão, da Sociedade e do Meio Ambiente (incluindo a Defesa Civil e o Patrimônio Histórico e Cultural);
- II. Comissão do Poder Legislativo (incluindo o Tribunal de Contas do Município);
- III. Comissão do Poder Executivo (incluindo a organização e a estrutura político-administrativa);
- IV. Comissão de Desenvolvimento Urbano, Planejamento e Controle compreendendo, especialmente: Política Urbana e Metropolitana (incluindo transportes, saneamento e recursos hídricos);
- V. Comissão de Administração Pública compreendendo, especialmente, a gestão pública (incluindo os processos de licitação e outros), a política de recursos humanos, as normas quanto aos servidores e a previdência social dos servidores;
- VI. Comissão da Atividade Econômica e da Tributação compreendendo, especialmente, trabalho, desenvolvimento econômico no município, turismo, abastecimento, ciência e tecnologia, recursos minerais e as normas de tributação.
- VII. Comissão de Desenvolvimento Social compreendendo, especialmente, educação, cultura, saúde, habitação, esporte e lazer e comunicação.

Nos termos do art. 25, às **Comissões Temáticas** caberia elaborar anteprojetos dos Capítulos da Lei Orgânica referentes às matérias a elas destinadas, incluindo os Atos das Disposições Transitórias quanto a temas que lhes fossem conexos.

A Comissão de Sistematização, de acordo com redação do art. 30, recebeu as seguintes atribuições:

- I. elaborar os Princípios Gerais da Lei Orgânica, seu Preâmbulo e suas Disposições Preliminares;
- II. deliberar sobre o Projeto de Lei Orgânica, a ser apresentado ao Plenário da Assembleia Municipal Constituinte;
- III. deliberar sobre outros assuntos de sua competência, definidos no Regimento da AMC.

Coerentemente com a ênfase que se buscou conferir aos mecanismos de participação popular, o Regimento da Assembleia Constituinte dedicou o capítulo III exclusivamente à regulamentação do tema.

De acordo com a norma, a participação da sociedade e do cidadão no processo de elaboração da Lei Orgânica Municipal, dar-se-ia pelos seguintes meios:

- I. acesso a todas as informações referentes aos trabalhos da Assembleia Municipal Constituinte, bem como aos textos de anteprojeto, projetos, emendas e pareceres discutidos pelas Comissões e pelo Plenário;
- II. participação em audiências públicas promovidas pela AMC e pelas Comissões Temáticas e de Sistematização;
- III. apresentação de propostas às Comissões Temáticas e de Sistematização;
- IV. apresentação de emendas populares ao Projeto de Lei Orgânica;
- V. defesa das emendas populares;
- VI. encaminhamento de solicitação à Mesa para convocação da Comissão Especial de Sistematização ou da AMC para tratar de matérias de interesse público referentes à elaboração da Lei Orgânica.

Nas audiências públicas das Comissões, os cidadãos poderiam usar a palavra para prestar informações sobre suas propostas ou sobre matéria específica, sempre que convidados para tal fim.

De acordo com o artigo 37, as propostas e as emendas de iniciativa popular deveriam cada uma se referir a um único tema e, uma vez protocoladas, tramitariam com as demais emendas, inclusive às apresentadas pelos vereadores, cabendo à Mesa a verificação do cumprimento dos requisitos formais para que fossem aceitas, sempre abrindo espaço para sua defesa.

Caso fosse suscitado algum questionamento, o signatário da proposta deveria ser notificado com antecedência mínima de 48 horas e poderia usar a palavra por 15 minutos para apresentar defesa.

Caberia aos responsáveis pela apresentação da emenda, desde que autorizados no próprio instrumento de formalização e desde que não modificasse o seu

conteúdo, fazer as alterações que fossem necessárias ao seu ajustamento a artigos, inciso ou parágrafos do Projeto de Lei.

Na hipótese de fusão entre emendas envolvendo as de iniciativa popular, caberia aos relatores da Comissão de Sistematização dar conhecimento do fato aos responsáveis pelo documento, consultando-os previamente, sempre que fosse possível.

No Capítulo IV, estabeleceram-se critérios para a realização dos debates e deliberações, incluindo modo de votação, apresentação e recebimento de emendas, uso da palavra para discussão e defesa das matérias, apresentação de questões de ordem e formatação da Ordem do Dia.

De acordo com o disposto no artigo 44, além da obrigatoriedade de serem públicas, a votação das matérias na Ordem do Dia também deveria observar sempre o processo nominal.

As diretrizes para a elaboração abordadas neste capítulo vislumbraram a realização das audiências públicas e as múltiplas oportunidades para apresentação de sugestões e emendas.

De acordo com o dispositivo, os membros da Assembleia Municipal Constituinte deveriam realizar, em locais distintos do Município e, concomitantemente, audiências públicas gerais de informação da população e suas entidades organizadas, sobre o caráter, o objetivo e o modo de elaboração da Lei Orgânica aprovado pela Assembleia Constituinte.

Além das audiências para divulgação dos trabalhos da AMC, o artigo 50 dispôs sobre a realização de uma série posterior de audiências públicas gerais, desta vez com o objetivo de recolher sugestões da população e suas entidades representativas para a elaboração do projeto de lei.

As Comissões Temáticas deveriam elaborar o anteprojeto sobre os assuntos de sua competência considerando, além dos princípios gerais aprovados pela Comissão de Sistematização, as sugestões recolhidas nas séries de audiências gerais (art. 51). As propostas decorrentes das reuniões públicas fora da Câmara poderiam ser encaminhadas por vereadores, bancadas, Poder Executivo Municipal e entidades representativas da comunidade, ou ainda apresentadas pelos cidadãos, desde que subscritas por um número mínimo de cem eleitores.

Os anteprojeto elaborados pelas Comissões Temáticas e aprovados pela maioria dos seus membros presentes deveriam ser encaminhados aos Relatores, que elaborariam, com base neles, o anteprojeto final, enviando-o à publicação.

Uma vez publicada a versão geral do anteprojeto, abrir-se-ia prazo para recebimento de emendas, devendo ser realizada uma terceira série de audiências,

com o objetivo de apresentar a versão do documento à população que poderia apresentar novas emendas, desde que subscritas por um mínimo de 1.500 eleitores. Também seriam admitidas emendas de entidades representativas da comunidade e dos vereadores.

Como se vê, os presentes dispositivos previram, em pelo menos três situações distintas, a realização de reuniões junto à Comunidade e fora da Câmara Municipal para assegurar a participação popular no processo de elaboração da Lei Orgânica:

1. audiências para divulgação dos trabalhos;
2. audiências para coleta de sugestões para confecção do anteprojeto;
3. audiências para conhecimento da versão fechada do anteprojeto, com nova possibilidade para formular sugestões através da apresentação de emendas.

Ressalte-se que, antecedendo a fase das emendas, considerou-se a possibilidade de apresentação das sugestões no Balcão Central de Informações, onde as propostas poderiam ser protocoladas diretamente por quaisquer interessados.

Os artigos do Capítulo VI que versaram sobre as disposições gerais, atribuíram ao Vice-Presidente da Mesa a coordenadoria da divulgação dos Trabalhos. Neles determinou-se a abertura de uma sessão especial intitulada “Boletim da Assembleia Municipal Constituinte” no Diário Oficial do Município, destinada a divulgar os trabalhos do Órgão.

Previu-se, ainda, autorização para adoção de outras formas de divulgação dos trabalhos e determinação para que o acervo documental da Assembleia Constituinte integrasse os anais da Câmara Municipal.

Quanto ao Regimento Interno da AMC, formalizou-se a legitimidade para proposição de eventuais alterações propostas pelos vereadores, especificando, para o caso, tramitação em regime de urgência e discussão e votação em um único turno, com a obrigatoriedade de manifestação da Comissão de Sistematização.

O Capítulo VII que abordou as disposições finais previu que todas as disposições do regimento Interno da Câmara Municipal fossem aplicáveis aos trabalhos da Assembleia Constituinte naquilo que não contrariassem o Regimento específico desta última. Previu ainda, que no caso de conclusão dos trabalhos antes do previsto no cronograma oficial, dar-se-ia início imediato às atividades subsequentes.

A redação do artigo 68 vedou o pagamento de subsídio adicional aos vereadores pela participação na elaboração da Lei Orgânica, que deveria ser

promulgada em sessão solene durante a qual todos os edis teriam assegurado o uso da palavra. Quaisquer casos deveriam ser resolvidos pela Mesa, *ad referendum* da Comissão de Sistematização, sempre cabendo recurso ao Plenário.

2. Análise da participação na Assembleia Constituinte da cidade de São Paulo

De acordo com o calendário dos trabalhos da Constituinte Municipal, o prazo estipulado para apresentação das sugestões, objetivando a elaboração do anteprojeto de lei orgânica, ficou estabelecido entre os dias 20.10.89 e 25.11.89. Posteriormente, esse prazo foi ampliado para 07.12.89.

Cada proposta foi registrada em formulário próprio, recebendo uma numeração identificada como etiqueta de balcão.

Ao todo, foram registradas um total de 1.496 etiquetas, número que, teoricamente, representaria a quantidade das propostas apresentadas.

Entretanto, a análise dos 10 volumes que agregaram as 2.896 páginas, compostas também pelos anexos, revela o efetivo registro de 1.451 sugestões, devido à existência de lacunas (saltos entre as sequências de certos números) e numeração de formulários em branco.

Deste total, 43 referiram-se a propostas repetidas, assim consideradas aquelas em que se verificou que o mesmo proponente repetiu a sugestão mais de uma vez. Deste modo, o número real de sugestões protocolizadas foi de 1.408.

Nos termos do art. 36 do Regimento Interno da Assembleia Municipal Constituinte, tanto as sugestões dos vereadores quanto as dos populares, seriam recebidas sob os mesmos critérios.

Não houve distinção entre a maneira de apresentação, tendo todas sido registradas no mesmo formulário e protocoladas em ordem cronológica, segundo a data em que eram entregues à Assembleia Constituinte.

Para efeito de análise, considerou-se a existência de dois grandes grupos. O primeiro, composto pelas propostas de autoria dos vereadores, num total de 737 sugestões, e **o segundo, formado pelas reivindicações emanadas da sociedade civil, contabilizando 633 proposições.**

Como a pesquisa objetivou verificar os anseios dos cidadãos paulistanos no momento que antecedeu a construção do anteprojeto, **o principal recorte considerou os documentos do segundo grupo, isto é, as propostas advindas da sociedade** que, por sua vez, foi subdividido em duas categorias principais.

A primeira categoria agrupou as sugestões decorrentes das **entidades representativas** de diferentes seguimentos da comunidade e a **segunda** considerou as propostas apresentadas individualmente pelos **cidadãos**.

As entidades representativas foram responsáveis pela apresentação de 343 propostas, enquanto a participação de populares contabilizou 321 sugestões.

2.1. Perfil dos autores das propostas

A análise do perfil dos cidadãos que apresentaram sugestões individuais ao projeto de Lei Orgânica revela que no que concerne ao gênero, a participação dos homens mostrou-se expressivamente mais elevada em relação a das mulheres.

Os autores do sexo masculino foram responsáveis por 232 sugestões, contra 94 das mulheres, numa média de 2,07 propostas por cidadão (236/112).

No tocante à localização geográfica da residência dos autores, a identificação tomou por base os CEP's informados nos formulários, o que permitiu verificar as regiões das quais advinham as diferentes proposições, assim como a incidência de pessoas por bairro.

A **região central** da capital paulista foi a que contou com maior número de proponentes, com um total de 59 participações, com moradores da Bela Vista (16), Centro (14), Liberdade (13), Cerqueira Cesar (4), Consolação (4) e, com 1 proponente cada Barra Funda, Bom Retiro, Higienópolis, Jd. Da Glória, Jd. Paulista, Jd. Paulistano, Sumaré e Vila Buarque.

Na sequência despontou a **região sul** com 54 sugestões, apresentando a seguinte distribuição: Vila Mariana (18), Ipiranga (15), Paraíso (11), Itaim Bibi (3) e Americanópolis, Brooklin Paulista, Campo Belo, Jd. Paulista, Jd. Prudência, Jd. Saúde, e Jd. Olímpia com 1 proponente cada.

A terceira região com maior número de participantes foi a **oeste**, com um total de 34 participações, na seguinte proporção: Butantã (8), Alto de Pinheiros (8), Jd. Ademar (6), Lapa (3), Pompéia (3), Vila Madalena (3) e Cidade Jardim (3).

A **região norte** apareceu em seguida, com 34 propostas: Tucuruvi (9), Vila Mazzei (6), Santana (4), Lauzane Paulista (3), Jd. São Paulo (2), Carandiru (2), Bairro do Limão (2), Horto (2), Jaçanã (2), Vila Guilherme e Vila Nilo, ambas com 01 participante cada.

A **região leste**, com 33 participações, ocupou a quarta posição: Tatuapé (10), Brás (9), Carrão (3), Belenzinho (3), Mooca (3), Penha (3) e Burgo Paulista e Canindé com 01 proponente cada.

A análise buscou mapear as regiões partindo do Centro, cuja área contou com o maior número de participações, e seguindo em direção às áreas periféricas,

norteando-se pela divisão cardeal utilizada na Cidade (zonas norte, sul, leste e oeste).

Como a participação decorrente das áreas de maior IDH – Índice de Desenvolvimento Humano se mostrou mais numerosa, optou-se por agregar num **sexto grupo as sugestões advindas de regiões cuja vulnerabilidade social é considerada mais significativa**. Dessa forma, obteve-se a seguinte composição, englobando 69 propostas:

São Mateus (11), Itaquerá (10), Guaianazes (9), Vila Castro Alves (3), Jaraguá (2), Jd. Brasília (2), Jd. Damasceno (2), Perus (2), Pirituba (2), Vila Dalila (2), Vila Diva (2) e, com um proponente cada, Burgo Paulista, Campo Limpo, Cidade Dutra, Engenheiro Goulart, Jardim Peri, Jd. Acácio, Jd. Antártica, Jd. Nordeste, Jd. São Beto, Socorro, Sta. Terezinha, Vila Diva, Vila Nova York, Vila Progresso, Vila Ré, Vila Rosália, Vila Vera, Vila Arnoud e Paulicéia.

A análise considerando o IDH dos bairros pautou-se em dados extraídos do Mapa dos Distritos de São Paulo por Índice de Desenvolvimento Humano, integrante do Atlas de Trabalho e Desenvolvimento da Cidade de São Paulo disponibilizado no sítio do Executivo Municipal³ referente a2007.

Depreende-se das observações que o perfil predominante entre as pessoas físicas proponentes das sugestões alude ao cidadão do sexo masculino com propensão a residir nas áreas mais centrais da Cidade, onde o Índice de Desenvolvimento Humano é mais elevado.

Ressalte-se também, que em relação à contagem do numero total de propostas apresentadas, o levantamento com relação à localização residencial dos autores tem uma defasagem de aproximadamente 12%, (283/321), o que se deve ao fato de alguns formulários estarem sem informação sobre o CEP.

2.2. A participação de entidades comunitárias

As 343 propostas apresentadas por organizações da sociedade civil se originaram de 107 entidades – 75 delas encabeçaram as autorias das proposições e as outras 32 participaram como signatárias apoiadoras.

Entre as propostas apresentadas duas foram protocoladas pelo *Plenário Pró-participação Popular na Constituinte*, uma organização que havia se destacado na participação da Constituinte Nacional, pleiteando a inclusão de mecanismos de participação popular na Carta Federal. Fizeram parte desta entidade o então

3 Prefeitura de São Paulo: [//www9.prefeitura.sp.gov.br/sempla/mm/mapas/indice1_1.pdf](http://www9.prefeitura.sp.gov.br/sempla/mm/mapas/indice1_1.pdf)

Diretor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Dalmo Dallari, e o jurista Fábio Konder Comparato, com contribuições que compreenderam verdadeiros compêndios como sugestões ao anteprojeto de lei orgânica.

Embora o *Plenário Pró-participação Popular na Constituinte* tenha reunido mais de 40 entidades como signatárias destas propostas, elas não foram consideradas no levantamento realizado, devido a grande especialização que lhes eram características, destoando da espontaneidade das sugestões apresentadas pelas demais.

2.3. Temas e Reivindicações

Como sustentado ao longo do presente trabalho, a participação popular nas atividades da Assembleia Municipal Constituinte pôde acontecer de maneira privilegiada em três momentos distintos.

Tanto na segunda como na terceira fase, a coleta de sugestões permitiu aos proponentes algum tipo de referencial. As audiências públicas eram realizadas pelas Comissões Temáticas e ao serem operacionalizadas, necessariamente apresentavam pontos relativos às suas áreas de atuação, permitindo aos participantes vislumbrarem parâmetros para fundamentar suas reivindicações.

A fase de apresentação das emendas era, pela própria natureza, inteiramente direcionada, uma vez que quaisquer tipos de manifestações obrigatoriamente fariam alusão ao texto apresentado, objetivando acrescentar, alterar ou suprimir algo, sempre com base em pontos previamente estabelecidos.

Contrapondo-se à lógica inerente às segunda e terceira fases, o momento inicial, voltado à apresentação de sugestões para a elaboração do anteprojeto, era o que conferia ao cidadão **maior liberdade para apresentar seus anseios**. Isso porque qualquer pessoa que quisesse se manifestar acerca da elaboração do projeto de Lei Orgânica poderia se dirigir livremente à Câmara Municipal no prazo estabelecido pelo Regimento e registrar suas aspirações.

Não havia uma norma prévia sobre à qual situação o proponente deveria se ater e inexistia restrição quanto à natureza das reivindicações a serem externalizadas, devendo unicamente haver a submissão do tema pontuado a uma das sete Comissões Temáticas, de acordo com a natureza do assunto.

As propostas poderiam ser protocoladas individualmente exigindo-se dos munícipes apenas a identificação pessoal através da apresentação do título de eleitor, endereço e indicação da entidade, no caso dos representantes de organismos comunitários.

Embora todas as sugestões individuais fossem protocoladas com peso idêntico às propostas dos vereadores ou àquelas ratificadas por múltiplos signatários, as proposições de autoria individual não tinham garantia de retorno ou parecer das Comissões Temáticas. Neste sentido, ressaltou Calderon:

Os cidadãos ou entidades que queriam uma posição por escrito sobre o encaminhamento dado às suas propostas, deveriam acompanhar a proposta com, no mínimo, 100 assinaturas. (CALDERON, 1996, p.59).

O formulário apresentado para o registro das sugestões obedeceu a uma forma padrão, prestando-se ao registro das sugestões tanto pelos vereadores quanto pela comunidade externa à Câmara, sem nenhum tipo de diferenciação. O único referencial a nortear o proponente com relação às reivindicações ou sugestões, foi a indicação de um dos sete temas dispostos no cabeçalho, que corresponderiam à respectiva Comissão. Assim, ao se manifestar, o cidadão deveria indicar um dos seguintes grupos: Defesa dos interesses do cidadão, da sociedade e do meio ambiente; Poder Legislativo; Poder Executivo; Desenvolvimento urbano, planejamento e controle; Administração pública; Atividade econômica e tributação; e Desenvolvimento social.

Algumas particularidades merecem consideração. Por ser um instrumento novo no ordenamento jurídico, inclusive dedicado a disciplinar uma situação completamente nova para o Município, que em razão da Constituição de 1988 passou a gozar de maior autonomia, a Lei Orgânica constituía um instrumento com o qual nem o cidadão e nem o próprio legislativo municipal tinham intimidade. A esse respeito destacou Caldeiron (1996):

Durante a primeira sessão da Comissão de Sistematização, depois de apresentados os critérios utilizados pelos relatores na elaboração do anteprojeto, surgiu uma polêmica: o Projeto de Lei Orgânica deveria ter caráter sintético ou analítico? (CALDEIRON, 1996, p. 116).

Em que pese a relatoria ter considerado que a Lei Orgânica devesse ser sucinta, deixando para a legislação complementar o aprofundamento e o detalhamento das questões colocadas em forma de princípios gerais, o fato é que, até para os legisladores, visualizar com clareza o que deveria ou não constar na lei maior do Município ensejou discussões.

Para a população, que além de não possuir conhecimento técnico quanto ao diploma legal ainda participava de maneira inédita do processo legislativo, a ideia sobre o que poderia ou não fazer parte da lei orgânica era algo destituído de parâmetros e sem contornos definidos.

Não por acaso, um número consideravelmente grande de sugestões referiram-se a questões relacionadas à adoção de políticas públicas e/ou a ações governamentais, cuja inserção na Lei Orgânica se faria completamente inadequada. Outras tantas também não poderiam jamais ser contempladas por extrapolarem a competência constitucionalmente atribuída ao Município enquanto ente federado.

Desse modo, embora as sugestões apresentadas tenham revelado inquestionável importância no plano da análise política, demonstraram vocação muito mais para externar a visão da sociedade sobre as questões inerentes à convivência social no âmbito do município, do que propriamente para nortear a estrutura de elaboração da Lei.

2.4. Áreas de interesse e temas das manifestações

As 633 sugestões apresentadas pela sociedade civil suscitaram o registro de 51 temas, retratados nos seguintes pontos: Administração municipal, Áreas verdes, Assistência social, Associações comunitárias, Atendimento ao cidadão, Bibliotecas, Câmara, Cidadania, Comunicação, Consumidor, Creches, Criança e Adolescente, Cultura, Deficientes, Discriminação, Educação, Eleição dos Administradores Regionais, Esportes, Favelas, Feiras livres, Funcionalismo, Guarda civil, Habitação, Ideologia, Idosos, Judiciário, Lazer, Limpeza urbana, Manifestação Popular, Meio ambiente, Migração Regional, Minorias, Mulher, Orçamento, Organização da Cidade, Participação, Pavimentação, População de Rua, Profissionalização, Questão imobiliária, Religião, Sociedades de Amigos de Bairros, Saneamento básico, Saúde, Segurança, Sindicatos, Trabalho, Trânsito, Transporte e Tributos.

A grande maioria das proposições não pôde ser contemplada no texto da Lei Orgânica pelos motivos expostos. Entretanto, **as inúmeras aspirações pareceram compor uma espécie de tecido embrionário que, reiteradas em inúmeras outras manifestações em outras instâncias e níveis de poder**, materializaram-se na formação de leis futuras, tendo sido retratadas, posteriormente, em diplomas como o Código de Defesa do Consumidor, o Código de Trânsito, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a Lei de Licitações, o Estatuto da Pessoa com Deficiência, a legislação de suporte às políticas afirmativas, a Lei de Acesso à Informação, entre tantas outras que nitidamente, trazem em seu bojo o acolhimento de muitos dos anseios externados naquela ocasião.

Em nível local, o mesmo se verificou em relação à legislação municipal, que posteriormente absorveu várias das reivindicações registradas no período, podendo-se citar, a título de exemplo, a implantação do rodízio municipal de veículos, as ações de

fortalecimento do transporte público em detrimento do particular, a construção de corredores exclusivos para ônibus, a difusão dos centros culturais nas periferias com a experiência dos Centros de Educação Unificados – CEUs, a redução da velocidade nas vias principais (Marginais) e nas vias de acesso transversal, a política de acessibilidade imposta à adequação de equipamentos públicos e privados, os gradativos avanços na política urbana retratados nos planos diretores e nas leis de ocupação do solo aprovados desde então, os mecanismos de participação popular instituídos na Câmara Municipal, a implementação do orçamento participativo no Legislativo e no Executivo, a criação dos conselhos paritários em diversas áreas, o fortalecimento dos conselhos tutelares, a aproximação da comunidade na gestão do ambiente escolar, a criação da ouvidoria municipal, entre outros.

A maneira como a teia dos atores envolvidos reverberou entre si, a interação que se deu do micro em relação ao macro, os embates entre os diversos temas, entre outras questões, constituem um terreno fértil para ampliação das análises e formulação de novas considerações.

No que diz respeito ao recorte considerado, depreende-se que a experiência de participação popular proporcionada pela Assembleia Municipal Constituinte permitiu a elaboração de pautas que continuariam sendo objeto de reivindicações, cujas conquistas se materializariam em normas formatadas posteriormente.

Considerações Finais

A Constituição Federal de 1988 reconheceu a participação popular na gestão da Coisa Pública como um direito do cidadão elevado à condição de princípio fundamental.

O modo como se deu a participação cidadã na elaboração da Lei Orgânica do Município de São Paulo retrata o sentido de como as mudanças decorrentes do novo paradigma democrático ensejaram a criação de ferramentas visando a participação da comunidade de maneira ativa numa nova relação de interatividade com o poder público local.

A abertura para participação possibilitou a manifestação de reivindicações que se refletiram na conquista de direitos em períodos posteriores.

O transcurso da Assembleia Municipal Constituinte representou um marco na história política do Município, processando-se em consonância com as alterações vividas no cenário nacional.

A experiência contribuiu para nortear a formatação do ordenamento jurídico local quanto a outras iniciativas de interação cidadã, assegurando o exercício da democracia de maneira mais ativa na estrutura da administração municipal.

Convém ressaltar, por fim, que em razão do caráter peculiar que reveste a Lei Orgânica, qualquer proposta que defenda sua alteração requer quórum qualificado da Câmara Municipal, exigindo voto favorável de 37 dos seus 55 vereadores. Tal configuração amplia a garantia de manutenção dos temas consolidados em seu texto, uma vez que qualquer tipo de mudança requer a adesão de um maior número de representantes eleitos, a exemplo do que ocorre com as Constituições Estadual e Federal.

Desse modo, a inserção de mecanismos de participação no próprio texto da Lei Orgânica, ratificou de maneira definitiva o caráter de interação participativa que deveria nortear a relação entre a sociedade e a administração municipal, especialmente quanto aos trabalhos do Poder Legislativo.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. **‘A Formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas’**. In: **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro, FGV, 2010.

_____. **Os barões da federação**. São Paulo: Revista Lua Nova, 1994.

ALMEIDA, F.R. **Os municípios brasileiros nas constituições federais, 1824 a 1988**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/os-munic%C3%ADpios-brasileiros-nas-constitui%C3%A7%C3%B5es-federais-1824-1988>>. Acesso em 29.dez.16.

BRASIL. **Constituição Federal**, 1988.

CALDERON, A. I. **“A Lei Orgânica paulistana e os novos mecanismos de participação popular na gestão municipal”**. Cadernos CEDEC; n. 54; p 1-27; 1996.

CAMPANHOLE, A. H. **Todas as Constituições do Brasil**. São Paulo: Editora Atlas, 1989

CARDOSO, F. H. **O modelo político brasileiro e outros ensaios**. São Paulo :Difel; 1972.

CODATO, A. N. **Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia**. *Rev. Sociol. Polit.*; n.25; p.83-106.Nov/2005.

DOWBOR, L. **O que é Poder Local**. ed. rev. e atual. Imperatriz; MA: Ética, 2016.

FARAH, M. F. **Administração pública e políticas públicas – Rap** – Rio de Janeiro 45(3):813-36, Maio/jun. 2011. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v45n3/11.pdf>>. Acesso em 30 dez.16.

GOHN, M.G. **Abordagens teóricas no estudo dos movimentos sociais**. Caderno CRH; Salvador; v. 21; n. 54; p439-455; Set./Dez.2008

LAVALLE, A.G. **Após a participação: nota introdutória**. Lua Nova, São Paulo, 84: 2011.

MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Editora Malheiros, 1993

MOTTA, F.C.P. **Administração e participação: reflexões para a educação**. Educação e Pesquisa; São Paulo; v. 29; n.2; p 369-373; Jul./Dez. 2003

SÃO PAULO (Município), Câmara Municipal. **Resolução nº 03/68**. Dispõe sobre o Regimento Interno da CMSP; 20/12/1968.

_____. **Acervo de Memória Histórica da Câmara Municipal de São Paulo**. Disponível em: <<http://www.camara.sp.gov.br/memoria/atas-e-anais-da-camara-municipal-2/>> Acesso em 29. dez. 16.

_____. **Resolução nº 02/91**. Dispõe sobre o Regimento Interno da CMSP; 26/04/1991.SÃO PAULO (Município), Assembleia Municipal Constituinte.

Resolução nº 1. Estabelece normas regimentais de funcionamento da Assembleia Municipal Constituinte para a instituição da Lei Orgânica do Município de São Paulo; e da outras providencias; 20/10/1989.

_____. **Lei Orgânica Municipal**; 1990;

TOURINE; A. **Na fronteira dos movimentos sociais. Sociedade e Estado**; Brasília; v. 21; n1; p 17-28; Jun/Abr. 2006.