



CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

revista do Parlamento

v. 2 n. 2 janeiro/junho 2012

PAULISTANO

25 de Março

Rua Vinte e Cinco de Março

1031 a 7111 - Tel: 01021-200

Os 50 mil nomes de SÃO PAULO

Polêmicas e histórias das ruas da cidade

entrevista

Theodosina, a primeira vereadora negra

planejamento

Lei obriga promessa de campanha a sair do papel

artigo

A bolha especulativa no mercado de imóveis



CÂMARA MUNICIPAL DE **SÃO PAULO**

Mesa Diretora

Presidente:	José Police Neto (PSD)
1º Vice-Presidente:	Claudinho de Souza (PSDB)
2º Vice-Presidente:	Dalton Silvano (PV)
1º Secretário:	Ítalo Cardoso (PT)
2º Secretário:	Toninho Paiva (PR)
1º Suplente:	Claudio Prado (PDT)
2º Suplente:	Noemi Nonato (PSB)



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

**revista do
Parlamento
PAULISTANO**

v. 2 n. 2 janeiro/junho 2012

São Paulo

ISSN 2238 - 2844

RPP São Paulo v. 2 n. 2 p.1-128 jan./jun. 2012



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Expediente

Conselho Editorial	Alexandre Augusto Liceski da Fonseca, Caio Marcelo de Carvalho Giannini, Fausto Salvadori Filho, Leonardo Barbagallo, Maria Isabel Lopes Corrêa, Maria Nazaré Lins Barbosa, Teresa Cristina Brandão César
Editor Executivo	Alexandre Augusto Liceski da Fonseca
Editor de Reportagens	Fausto Salvadori Filho
Editor Assistente	Rodrigo Garcia
Editor de Debates	Leonardo Barbagallo
Direção de Arte e Ilustrações	Elton JP, Rogério Alves
Supervisora de Comunicação	Maria Isabel Lopes Corrêa
Repórteres	Gisele Machado, Sândor Vasconcelos
Fotografia	Ângelo Dantas, Fábio Jr. Lazzari, Fernando Manzano, Gute Garbelotto, Mozart Gomes, Reinaldo Stávale, Ricardo Moreno
Equipe de Apoio	Leandro Uliam, Lívia Tamashiro, Luciano Freitas, Tamara Broniscer Fisch
Projeto gráfico, diagramação e impressão	Imprensa Oficial do Estado de São Paulo
Capa	Montagem sobre foto de William Droops
Tiragem	5 mil exemplares
Comitê de Pareceristas	Carla Reis Longhi, Edmar Tetsuo Yuta, Enio Passiani, Fernando de Souza Coelho, Marcel Mendes, Maria Lucia Refinetti Rodrigues Martins

Revista do Parlamento Paulistano – Palácio Anchieta

Viaduto Jacareí, 100, 1º andar, sala 141 – Bela Vista, São Paulo – SP

CEP 01319-900 – E-mail: revista@camara.sp.gov.br

www.camara.sp.gov.br

Disponível também em: <http://www.camara.sp.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7732&Itemid=240>

Revista do Parlamento Paulistano/Câmara Municipal de São Paulo – vol.1, n.1 (2011)-
São Paulo: CMSP, 2011-

Semestral

Número 1 publicado como Ano 1, n. 1.

ISSN 2238 – 2844

1. Administração pública – Periódicos 2. Poder legislativo – Periódicos 3. Políticas
públicas – Periódicos I. Câmara Municipal de São Paulo.

CDU 35 (05)

Palavra do Presidente

O antropólogo francês Georges Balandier escreveu em *A desordem: o elogio do movimento que* “os períodos de transição, na medida em que são portadores de grandes perturbações e incertezas, são os mais propícios ao florescimento das explicações simplistas” porque “os homens admitem mal que a história lhes impõe armadilhas, escapa de suas mãos e os leva a um futuro cujo sentido lhes permanece oculto”. O grande desafio que se impõe a todos que estão preocupados com a *res publica* neste momento de transição de um modelo governativo esgotado para um novo padrão de governança que se deve construir em um futuro breve é enfrentar a crise institucional que se aguça e solapa a credibilidade dos organismos estatais, em especial os Paramentos.

A primeira resposta simplista a se evitar é a própria negação desta crise. Ela aparece em todas as pesquisas que apontam a baixa credibilidade dos órgãos de Estado, mas também na apatia eleitoral e indiferença perante o processo decisório. No limite transforma as poucas reações existentes não a uma ação no sentido de corrigir os erros e apontar rumos, mas a uma negação total do sistema eleitoral, político e, mais grave, institucional.

A segunda resposta simplista é achar que o problema da crise institucional é apenas uma questão de imagem e pode ser resolvida não com uma reestruturação fundada em ações efetivas e revisão conceitual, mas apenas com ações de marketing e investimentos publicitários. A história vem mostrando não só que estas falsas soluções que só tratam da aparência do problema são ineficazes, mas geralmente são também desastrosas e concorrem para acirrar a crise.

Para não tratar do problema como um taxidermista que apenas maquia um cadáver é preciso ir fundo no reconhecimento dos elementos que levam a esta crise e buscar nestes diagnósticos as respostas efetivas para tratar de suas causas profundas e não apenas dos sintomas superficiais.

Grosso modo a crise tem dois elementos essenciais. O primeiro é o que o cientista político italiano Norberto Bobbio chama de “as promessas não cumpridas da democracia”. A questão da efetividade das políticas sociais e públicas deve ser uma preocupação central do Estado e precisa ser medida, avaliada, debatida e revista da forma mais objetiva possível.

A objetivação e o detalhamento do Programa de Metas – tema de uma das reportagens da *Revista do Parlamento Paulistano* – e ferramentas semelhantes, que demonstrem o grau de eficiência das várias ações de Estado e possam envolver a população em seu debate, são os instrumentos mais poderosos para, de um lado, tornar a política em geral, e a democracia em particular, um ente menos abstrato e remotivar os cidadãos.

O segundo ponto diz respeito à garantia das condições mínimas de dignidade a todos os cidadãos. Esse ponto é importante para um Parlamento municipal que lida de forma muito direta com as questões urbanas e com a linha de frente dos serviços básicos ao cidadão. Sem a meta ambiciosa de construir uma cidade justa na qual todos tenham sua moradia e acesso a saúde, educação, lazer, cultura, transporte público e saneamento básico, dificilmente se chegará a um ponto de equilíbrio capaz de dar estabilidade a qualquer sistema político.

Por fim é preciso ter a plena consciência que não se chegará a ponto nenhum sem um resgate da credibilidade do Estado. Transparência não é um conceito publicitário, deve ser uma nova forma de enxergar todas as ações públicas – revertendo nosso desvio histórico patrimonialista e cartorial. Não bastam as ações serem visíveis a todos, devem estar em condições de ser avaliadas, julgadas, auditadas e corrigidas pela sociedade.

Voltando a Balandier, ele acredita que a dinâmica ordem-desordem teve sempre a finalidade de reestruturar sistemas cujos fundamentos sociais tinham mudado e, portanto, precisavam ser

reconstruídos segundo outra visão de mundo, organizando os conceitos novos até uma nova estabilidade. A necessidade deste rearranjo é evidente para que ao final a democracia consiga tornar-se compatível com a sociedade tecnológica e possa sobreviver.

Este segundo volume da **Revista do Parlamento Paulistano** apresenta um esforço no sentido de pensar em respostas efetivas, concretas e imediatas a essas grandes questões, contribuindo para o necessário debate numa perspectiva bastante prática e cotidiana, até pela urgência de respostas essencial ao devido enfrentamento da crise institucional.

JOSÉ POLICE NETO

Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

Apresentação

Compartilhamos com nossos leitores o entusiasmo, a alegria e o orgulho de publicar o segundo número da **Revista do Parlamento Paulistano** na certeza de que o árduo trabalho realizado sintetiza firme passo diante de uma longa jornada. Dos vários desafios superados nesta nova edição, destacamos a formação do Conselho Editorial, o aperfeiçoamento do Comitê de Pareceristas e a obtenção do ISSN.

Na seção jornalística, as quatro reportagens prosseguem no desafio de produzir informação de qualidade. Começando com as denominações das ruas no Município de São Paulo, suas controvérsias e curiosidades, passamos pela entrevista com a ex-parlamentar Theodosina Ribeiro, duas vezes pioneira na luta contra os preconceitos de gênero e etnia, abordamos as formas à disposição do povo para exercer o seu poder e chegamos à descrição de uma ferramenta, o Programas de Metas, que pode se tornar nacional, finalizando com o noticiário específico sobre as ações da CMSP. Em cada matéria, procuramos trabalhar sob um ponto de vista jornalístico. Em outras palavras, são textos que falam sobre temas de interesse público, pensados com autonomia editorial e produzidos num formato que pretende ser acessível e interessante.

Na seção de artigos entra-se em contato com a contribuição de quatro autores que oferecem ao exercício crítico do leitor o fruto de suas preocupações, transformadas agora em reflexões, mediante o diálogo que estabelecem com a realidade e com outros autores, também estes preocupados e que se transformam agora em interlocutores no interior dos textos produzidos. Dois artigos nos oferecem a discussão sobre a democracia, discorrendo sobre instrumentos de participação que se tem instituído na sociedade brasileira: as Ouvidorias e os Conselhos, as primeiras instituídas no interior de órgãos que buscam canais de comunicação com a sociedade civil; os segundos instituídos num espaço de intersecção entre sociedade civil e Estado. Os outros dois artigos nos trazem as preocupações situadas no campo econômico, um deles discutindo

mudanças estruturais na economia da cidade, numa retrospectiva de natureza também histórica; o outro nos acerca de uma questão de extrema atualidade, uma possível bolha especulativa no mercado imobiliário. Ficaré ao leitor a tarefa de relacionar os aspectos que tornam implicados os caminhos da democracia e da economia, quantas vezes divorciadas no mundo acadêmico.

Responsáveis pela elaboração de periódico que reúne, num mesmo volume, conteúdos acadêmicos e jornalísticos – e apesar da clareza de propósitos que marcam este início de caminhada –, restamos a certeza de que temos ainda muito a avançar para a afirmação da identidade editorial de cada um deles diante do permanente desafio institucional de oferecer, por meio da *Revista*, mais um canal de diálogo da Câmara Municipal de São Paulo com a sociedade.

OS EDITORES

REPORTAGENS

VIDA EM SP	12
Uma cidade e muitos nomes	
<i>Sândor Vasconcelos</i>	
ENTREVISTA	26
“O Parlamento é uma grande escola”	
<i>Rodrigo Garcia</i>	
PARTICIPAÇÃO	34
Muito além do voto	
<i>Gisele Moraes</i>	
PLANEJAMENTO	43
Cidades com metas	
<i>Fausto Salvadori Filho</i>	
DESTAQUES	
CMSP retoma investigações sobre crimes da ditadura	51
Dados abertos em site estimulam transparência	55
Serviço público em SP adota Ficha Limpa	58
Papel Zero preserva ambiente e economia	60
Curso ensina a atuar como técnico legislativo	62

DEBATES

- Bolhas especulativas e preços de imóveis
na cidade de São Paulo 66
Emerson Rildo Araújo de Carvalho
- A metrópole paulistana:
passado, presente e desafios futuros 81
para o seu desenvolvimento econômico
Fernando T. H. F. Machado
José Guimar Cocco Junior
- Conselhos Sociais deliberativos e aprimoramento
democrático: a importância da discussão 97
consciente para a formulação, execução
e fiscalização de políticas públicas
Ricardo Victalino de Oliveira
- Ouvidoria pública como canal de comunicação para
o fortalecimento da democracia representativa 113
Daniela de Almeida Queiroz



Reportagens





Ricardo Moreno/CMSP

**Grafite na Praça Paulo Kobayashi,
reformada pela Câmara Municipal**

Vida em SP

Uma cidade e muitos nomes

Sândor Vasconcelos

Entrevista

“O Parlamento é uma grande escola”

Rodrigo Garcia

Participação

Muito além do voto

Gisele Moraes

Planejamento

Cidades com metas

Fausto Salvadori Filho

DESTAQUES

CMSP retoma investigações sobre crimes da ditadura

Dados abertos em site estimulam transparência

Serviço público em SP adota Ficha Limpa

Papel Zero preserva ambiente e economia

Curso ensina a atuar como técnico legislativo



Mozart Gomes/CPISP

Uma cidade e muitos nomes

As ruas de São Paulo e suas homenagens a constelações, ditadores e canções de Raul Seixas

SÂNDOR VASCONCELOS

“Nesta rua Lopes Chaves/ Envelheço, e envergonhado/ Nem sei quem foi Lopes Chaves”, confessa Mário de Andrade (1893-1945) em um dos poemas do livro *Lira Paulistana*. O desconhecimento do poeta, um dos expoentes do movimento modernista no Brasil e que se inspirava na cidade de São Paulo em seus textos,

provavelmente é similar ao de milhões de paulistanos que não têm ideia do que significa o nome da rua onde vivem.

Criar nomes como o da Rua Lopes Chaves – que homenageia um político do Vale do Paraíba com longa carreira parlamentar – é função que cabe tanto ao Legislativo quanto ao

Cidade tem 50 mil denominações, sendo 2 mil sem explicação

Executivo. Na cidade de São Paulo, a criação ou alteração de nomes de logradouros públicos (ruas, praças, avenidas, becos, vielas, entres outros) é feita pela Prefeitura, por meio de decreto, ou pela Câmara Municipal, por meio de lei.

É uma atribuição que gera críticas: para algumas organizações não governamentais (ONGs) que acompanham o trabalho legislativo, a nomeação de ruas tem pouca influência na vida dos cidadãos e não deveria ser feita por vereadores.

Para o diretor do Instituto Ágora em Defesa do Eleitor, Gilberto de Palma, os vereadores deveriam abrir mão desta “atribuição tola e barata, que é homenagear o político, o pastor, o coronel, simplesmente deixando que aqueles que usam a cidade deem o nome e, se não houver disposição para isso,

que haja uma maneira neutra de se fazer”. Palma afirma que existe um “mercado de nomeações” por parte dos vereadores, que utilizam o recurso como “moeda de troca política” em larga escala.

“Baixo impacto”

O Ágora qualifica a nomeação de logradouros públicos como uma “política de baixo impacto”, ao lado da criação de datas comemorativas, concessão de honrarias (títulos de cidadão paulistano, salva de prata, etc.) e produção de leis para benefício próprio, como aumento de salário. “Nomear uma rua tem um impacto relativo para as pessoas que moram ali, mas diante de uma cidade tão grande quanto São Paulo não tem um grande impacto”, observa.

Os mais comuns

O nome mais comum para denominação de ruas no Brasil é, na verdade, um número. “Dois” é usado para designar 1.534 ruas no País. Isso ocorre, principalmente, por conta de novos loteamentos cujas ruas ainda não foram nomeadas de forma definitiva.

O levantamento, realizado pela empresa de análise de crédito ProScore, aponta que a segunda posição pertence ao nome Rua Três (1.513 registros)

e a terceira à Rua Um (1.444).

O nome com maior número de ocorrências que não seja referente a número ou letra é Principal, que é o sexto nome mais comum. Já o santo mais recorrente nos nomes é São José (19º no ranking), seguido de São Paulo (22ª posição). Só na capital paulista, existem 15 logradouros públicos denominados São Paulo. A primeira rua a ser nomeada dessa forma fica no Bairro da Liberdade.

Musicais

Ruas com nomes de canções

Obras de Raul Seixas, Roupas de Nova e Caetano Veloso espalham-se pelo Bairro Itaquera

Arreio de Prata
Arte do Sol
Beleza Pura
Canção Agalopada
Coração Noturno
Chão de Giz
Chuva e Sol
Gita
Luz e Sombra
Novo Aeon
Rock Estrela
Sonho Gaúcho
Superbacana
Tributo ao Sorriso

Por esta classificação, segundo a ONG, dois terços da produção legislativa da Câmara seriam de baixo impacto. No ano passado, dos 773 projetos apresentados na Câmara Municipal de São Paulo, 11% referiam-se a denominação de logradouros públicos. Destes, 42 foram promulgados.

“Nós reconhecemos a importância de nomear ruas para que cheguem os serviços para os moradores”, aponta Palma, “mas fica de lado uma série de coisas a serem feitas, pois é uma atitude administrativa que poderia perfeitamente ser da

alçada de uma regional, com a participação daqueles que vão utilizar os logradouros, quando houver necessidade”.

Na opinião do vereador Ítalo Cardoso (PT), primeiro-secretário da Mesa Diretora, classificar projetos de denominação de logradouros públicos como ações de baixo impacto é, em parte, correto. “Percebe-se uma incidência muito forte de projetos nesse sentido, às vezes até como tarefa principal de vereadores”, avalia. “Porém, muitas vezes os mandatos são caixas de ressonância da sociedade”, adverte Cardoso.

O vereador conta que há pouco tempo chegou a ele um abaixo-assinado de 90% dos moradores de uma rua, na qual há uma praça, solicitando que ele pusesse o nome de Praça Mi-

Palma,
do Ágora:
“Política de
baixo impacto”



CC1.3/CMS/P

nha Mãe. “Eu jamais colocaria esse nome numa praça em que moro, mas, como são moradores que fizeram um debate e entenderam que aquela praça deveria ter esse nome, não posso desrespeitar”, explica. Segundo Cardoso, esse é um pecado que as ONGs cometem. “Às vezes, eles estão acima do senso comum, do morador simples lá da rua que quer ter a praça chamada Minha Mãe”, critica.

Em contrapartida, o vereador diz que é necessário ficar alerta para mandatos que sobrevivem somente de apresentar nomes de logradouros. “O cidadão quer mais do que isso quando vota”, aponta. “Se votar numa pessoa que só faz isso, daqui a quatro anos vou repensar, pois votei



Mozart Gomes/CNSP

num fabricante de calendário e não num parlamentar que acompanha a minha cidade”, opina.

Debora mora na Rua C: “Nem GPS localiza”

Morar na Rua C

A geógrafa e professora Debora Cavalcante de Moraes Xavier é um bom exemplo de como a ausência de um nome para a rua pode causar muitos transtornos. Há cinco anos ela convive com as dificuldades de morar na Rua C do Jardim Santa Cruz, no Bairro Sacomã. “Nem o GPS localiza a minha residência, e eu preciso ficar explicando para as visitas como chegar”, conta.

Um complicador são as dezenas de ruas “C” existentes em São Paulo. Para se ter uma ideia, este nome é o oitavo mais comum para ruas no Brasil (veja

Aves

Nas asas de Moema

Alamedas, ruas e avenidas do bairro que fazem alusão aos animais

Bem-te-vi

Canário

Cotovia

Gaivota

Inhambu

Macuco

Jacutinga

Juriti

Pavão

Pintassilgo

Rouxinol

Sabiá



Mozart Gomes/CMSP

**Rua no
Jabaquara
homenageia
composição
de Henrique
Morozowicz**

outros nomes comuns no box da pág. 13). Para piorar a situação, Debora explica que a Rua C, antigamente, era uma extensão da Avenida Prof. Sylla Mattos. Segundo a professora, quando o nome foi alterado, a numeração da Rua C acabou repetindo, em alguns casos, a da avenida. Assim, não raramente algumas correspondências ou entregas acabam na casa do vizinho. “Conto com a boa vontade dele para explicar onde moro, mas quando não está em casa, a encomenda não é entregue”, lamenta Debora. Para evitar tais situações, a geógrafa conta que às vezes prefere pedir para entregar na casa de amigos.

Nem sempre as ruas foram batizadas com nomes de pessoas, como a Lopes Chaves de Mário de Andrade. Conforme aponta a pesquisadora Maria Vicentina de Paula do Amaral Dick, no ca-

pítulo *A toponímia paulistana: formação e desenvolvimento dos nomes da cidade de São Paulo*, publicado no livro *História da cidade de São Paulo*, os primeiros nomes de localidades paulistanas são indígenas e se referem, principalmente, a acidentes geográficos. A maioria era tupi e alguns permanecem até hoje, como Tietê (*ty-ete* – água ou rio verdadeiro) e Ibirapuera (*ypi-ra-ouêra* – pau podre ou árvore apodrecida).

Os caminhos existentes na antiga vila também originaram, por exemplo, algumas ruas atuais, como o Caminho Direto, que hoje é a Rua Direita. A colonização portuguesa e a forte influência católica originaram denominações como Rua São Bento e o Bairro Santa Cecília. Outros nomes existentes até hoje são os derivados de propriedades antigas, como as chácaras Bom Retiro, a de dona Angélica de Barros, a de Martinho Prado e a do Bexiga. Alguns nomes antigos foram trocados por datas importantes, como o Largo dos Curros, que virou Largo 7 de Abril (abdicação de Pedro I) e hoje é a Praça da República.

Ao estudar as nomenclaturas das ruas do Brás, Bexiga (atual Bela Vista) e Barra Funda para sua tese de mestrado, apresentada em 2010 no curso de Letras da Universidade de São Paulo, a pesquisadora Alessandra Cirrincione apontou que os antigos termos em tupi usados nas denominações dos três bairros acabaram trocados por palavras comemorativas a Portugal (Rua Coimbra, Rua Luís de Camões). Houve, também, in-

Novo modelo de placas de identificação de logradouros, utilizado pela Prefeitura de São Paulo

(Conforme as placas necessitarem de troca, as substitutas seguirão o modelo abaixo)



Fonte: Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras

fluência italiana, como na troca do nome do Bairro Bexiga, que hoje denomina apenas uma parte da Bela Vista.

Nomes de gente

Os nomes de pessoas começaram a ganhar força no final do século 18, num processo que Alessandra chama de “antroponimização”. Na conclusão de seu trabalho, a pesquisadora critica os vereadores da Primeira República, afirmando que, no intuito de homenagear pessoas de relevo, esqueceram-se de prestar honras aos próprios fundadores dos bairros alvos da pesquisa:

Mariano Vieira, José Leite Braga, Fernando de Albuquerque e Eugênia Pereira. Para ela, as alterações resultaram em perda de parte do patrimônio cultural paulistano. Alessandra acredita que, ao trocar os nomes das ruas, perde-se a memória da cidade.

O primeiro documento em que consta referência ao nome de uma rua na capital paulistana é uma ata de reunião dos vereadores ocorrida em 6 de fevereiro de 1638, quando a maior cidade do Brasil ainda era uma vila. Um trecho do documento, citado por Luís Soares de Camargo no site *Dicionário de Ruas*, afirma, na grafia original, que os vere-



A história imortalizada nas ruas

Nomes do bairro são homenagem à luta por moradia

Uma das histórias de luta por moradia em São Paulo começou em 1981. Um grupo de moradores iniciou um movimento para desapropriar um terreno particular na região do Capão Redondo, para que pudessem construir suas casas. Sete anos depois, o resultado da batalha foi a construção das moradias e batismo das ruas com palavras alusivas à vitória.

Paulo Roberto Vitorino foi um dos líderes do grupo e hoje vive na Travessa Setembro de 1981, data de início do movimento. “Nossa luta culminou com a desapropriação do terreno pela Cohab e construção em regime de autoconstrução, mutirão e casa pronta, com material e acompanhamento técnico fornecidos pela Cohab e participação dos próprios moradores, que levaram dois anos para terminar as casas”, relata Paulo.

Quando o conjunto estava finalizado, os moradores decidiram homenagear a própria luta denominando as ruas e tra-

vessas com datas, personagens, fatos e outras palavras relativas à história. Assim, existem no local, por exemplo, as Travessas Junho de 1982, Julho de 1982, Maio de 1985 e Junho de 1985. “Essas datas são relativas às assembleias, manifestações, assinaturas de contratos”, explica Paulo. “Há, também, homenagens a pessoas, como Salvador Alves Ferreira, integrante já falecido”, conta.

Outros logradouros do conjunto são a Rua 7 Anos, tempo de duração da luta, Rua da Participação, para lembrar de todos que fizeram parte do movimento, e Praça Axé, que lembra a luta contra o racismo, questão de grande importância dentro do movimento. Para conseguir as denominações temáticas, Paulo conta que o pedido e os documentos foram enviados à Cohab, que encaminhou para a Câmara Municipal, culminando com as nomeações que farão a luta de quase uma década ser lembrada por muito tempo.

adores “(...) mandassem desaterar hu aterado que estava na rua que vai para santo antonio por que era prejuiso dos moradores que andão por esta vila (...)”.

A prática de nomear ruas de forma oficial, contudo, começou apenas em 1809. A função era privativa da Câmara Municipal, que exercia os Poderes Legislativo e Executivo. Em 9 de setembro daquele ano, os vereadores receberam ofício de Miguel Antonio de Azevedo Veiga, ouvidor da Comarca, que solicitava que fosse escrito o nome de cada rua em seu início, na esquina ou canto de casa. O documento também pedia que nenhuma rua ou beco da cidade ficasse sem denominação e as casas tivessem a numeração no alto da porta.

A intenção era tornar mais fácil a localização dos cidadãos, a fim de permitir a cobrança de impostos e ter maior controle sobre a população. O pedido coincide com o período da chegada de d. João VI e da Corte portuguesa ao Brasil. Uma das determinações do rei era que a lei de cobranças de impostos sobre propriedades urbanas fosse cumprida.

Após a proclamação da República, em 1889, criou-se no poder municipal o cargo de intendente. Três anos depois, quatro intencências foram oficializadas: Justiça e Polícia, Higiene e Saúde Pública, Finanças e Obras Municipais. Esta última era responsável pela oficialização das denominações nos logradouros públicos, juntamente com a Câmara Municipal. Em 24 de outubro de 1892,

Independência

O bairro do Grito

Nomes relativos à Independência estão registrados no Ipiranga

D. Pedro I
Fico
Grito
Juntas Provisórias
Manifesto
Mil Oitocentos e Vinte e Dois
Patriotas

sancionou-se a primeira resolução sobre o assunto, que mudava o nome da Rua da Academia para Christovam Colombo.

Com o crescimento de São Paulo, muitas ruas foram criadas. Em 1914, pela primeira vez foram reconhecidos como oficiais pelo prefeito Washington Luís Pereira de Souza, pelo Ato 671, todos os logradouros apontados em uma planta da cidade levantada por engenheiros. Em 1929, o prefeito José Pires do Rio promulgou o Código de Obras Arthur Saboya, o primeiro a estabelecer regras para a escolha dos nomes de ruas.

A origem dos nomes

Provavelmente pelo desconhecimento a respeito do nome da rua onde morava, Mário de Andrade, em 1935, quando era chefe do Departamento de Cultura e Recreação da cida-



**Avenida 9
de Julho foi
aberta em
1935**

de de São Paulo, teve a ideia de criar um setor que buscasse explicação para os nomes das ruas, hoje chamado Seção de Denominação de Logradouros Públicos, ligado ao Arquivo Histórico de São Paulo.

Conforme explica o historiador Maurílio José Ribeiro, chefe da Seção, uma das funções desta é reunir informações referentes aos logradouros e próprios municipais oficializados. Esses dados eram armazenados em fichários e, hoje, parte deles está também disponível digitalmente, no www.dicionarioderuas.prefeitura.sp.gov.br.

Outra competência da Seção é de caráter consultivo. “Com o passar do tempo, criou-se uma rotina de a Secretaria de Governo vir nos consultar se está tudo bem quanto à oficiali-

zação de determinado nome, então nós passamos a emitir pareceres técnicos”, explica Ribeiro. “Mas quem dá a última palavra, como somos do Executivo, é o prefeito”, ressalta.

Quando a proposta de denominação é de autoria do Legislativo, encaminha-se um ofício ao Executivo para que a Secretaria Municipal de Habitação (Sehab) dê um parecer técnico sobre a localização da rua e para que o Arquivo Histórico opine sobre o nome escolhido. A intermediação, nesse tipo de trâmite, é realizada pela Secretaria de Governo, ligada ao Poder Executivo.

A consulta é importante porque, como a Seção é ligada ao Patrimônio Histórico, sempre é dada total importância ao valor histórico dos nomes. “Nós

somos uma espécie de guardiões da memória”, destaca Ribeiro. Segundo o historiador, já houve casos de vereadores que propuseram alterar nomes consagrados, como a Praça da República. “Não convém ficar mudando o nome o tempo todo”, opina Ribeiro. “Isso não faz bem para a cidade, pois as pessoas querem ter nomes de referência.”

A equipe chefiada por Maurílio Ribeiro é composta por mais três funcionários. Uma das grandes dificuldades do trabalho é justamente reunir as informações, pois muitos dos projetos de denominação de logradouros não possuem a justificativa completa. Devido ao escasso recurso de pessoal, não é possível sair a campo buscando os dados, então estes ficam limitados apenas aos documentos oficiais.

Segundo Ribeiro, no banco de dados com cerca de 50 mil denominações oficiais, ainda existem, aproximadamente, 2 mil sem explicação. Já houve um trabalho de pesquisa no Arquivo Central e outros órgãos, mas ainda resta esse montante. Os cidadãos podem colaborar enviando informações por meio do site *Dicionário de Ruas*.

Tributo ao Sorriso

Na década de 70, com o crescimento do Município de São Paulo, o prefeito Olavo Egídio Setúbal solicitou um estudo técnico a fim de oficializar o maior número de ruas possível, pois a periferia sofria

9 de Julho
Que data é essa?

Saiba a origem dos nomes que homenageiam datas importantes

9 de Julho – início da Revolução Constitucionalista, em 1932, que tinha como objetivo derrubar o governo provisório de Getúlio Vargas e promulgar uma nova Constituição para o Brasil.

23 de Maio – antiga Avenida Itororó, foi rebatizada com a data das mortes dos manifestantes paulistas Martins, Miragaia, Dráusio e Camargo (MMDC), ocorridas em 1932, pelas tropas federais. A tragédia originou a Revolução Constitucionalista.

25 de Março – antigo Beco das Sete Voltas e ex-Rua de Baixo, foi rebatizada em 1865 com esse nome, uma homenagem à primeira Constituição do Brasil, outorgada por d. Pedro I em 1824.

7 de Abril – a antiga Rua da Palha refere-se à abdicação de d. Pedro I ao trono brasileiro, em 1831, na época, considerada a segunda independência do Brasil.

24 de Maio – relembra a data da Batalha do Tuiuti, ocorrida na Guerra do Paraguai (1864-1870). O episódio de 1866 é considerado o mais sangrento da guerra entre a Tríplice Aliança (Brasil, Argentina e Uruguai) e o Paraguai.

FONTE: www.dicionarioderuas.prefeitura.sp.gov.br

Mundo O planeta em SP

No Jardim Paulista, os nomes são de localidades ao redor do globo

Chile
Suíça
Áustria
Turquia
Itália
Dinamarca
Alemanha
Suécia
Alasca
Europa
Brasil
Colômbia

No Itaim Bibi, o tema são os Estados Unidos

Nebraska
Nova Orleans
Nova York
Hollywood
Indiana
Kansas
Geórgia

com falta de endereços, com ruas denominadas apenas com letras ou números.

O pedido criou a necessidade de se elaborar um cadastro de nomes, para serem usados nas denominações. Assim, foi criada uma comissão de especialistas que levantou nomes derivados de várias áreas do conhecimento, extraídos, principalmente, de enciclopé-

dias. A equipe fez as escolhas a partir de temas como artes, astronomia, biografias, botânica, folclore, geografia, história, literatura, ciências, zoologia, etc.

O Banco de Nomes foi finalizado em 1977 e era composto por cerca de 25 mil nomes. Os dados são utilizados desde então pelo Departamento de Cadastro Setorial (Case), ligado à Sehab. Os nomes deram origem a algumas das denominações mais curiosas de São Paulo, como as Ruas Borboletas Psicodélicas, no Jabaquara, e Tributo ao Sorriso, em Itaquera.

Normas para denominação

As regras municipais para denominação e alteração da denominação de vias, logradouros e próprios estão na Lei 14.454/2007, regulamentada pelo Decreto 49.346/2008. A palavra “logradouro” designa, entre outros, rua, avenida, travessa ou passagem, via de pedestre, viela, viela sanitária, balão de retorno, passarela, praça, parque, alameda, largo, beco, ladeira, viaduto, ponte, túnel, complexo viário, rodovia, estrada ou caminho público.

Algumas das definições presentes na lei são bastante utilizadas no dia a dia, mas nem todos sabem, por exemplo, a diferença entre avenida e rua. A primeira tem largura igual ou superior a 20 metros entre os alinhamentos. Já a segunda possui largura de 7,20 a 19,99

metros. O espaço com menos de 7,20 metros de largura chama-se travessa ou passagem.

Outra diferenciação ocorre entre ponte e viaduto. Ambos destinam-se à circulação de veículos e pedestres, mas o viaduto sobrepõe-se a via pública ou linha férrea, enquanto ponte é erigida sobre curso d'água.

Em relação, especificamente, ao nome escolhido para denominação, caso seja uma homenagem a uma pessoa, esta deve ser, comprovadamente, falecida e ter prestado serviços relevantes em algum campo de atividade ou do conhecimento humano. Nomes repetidos são proibidos, mesmo que para logradouros distintos, como rua e avenida.

Um caso que foge a essa regra envolve a Rua e a Avenida Santo Amaro. Essa exceção ocorre porque a avenida fica onde, antigamente, era o município de mesmo nome, enquanto a rua localiza-se em São Paulo. Quando houve a incorporação de Santo Amaro por São Paulo, alguns nomes do atual bairro mantiveram-se duplicados em relação aos da capital.

Um ponto importante da Lei 14.454 versa sobre alteração de nomes. Essa possibilidade existe apenas quando as denominações forem homônimas, apresentarem similaridade ortográfica, fonética ou fator de outra natureza que gere ambiguidade de identificação ou quando se tratar de

Estrelas

Astros e artistas no Grajaú

Agrupamentos de estrelas estão nas placas de ruas do Grajaú

Constelação do Caranguejo
Constelação do Escorpião
Constelação do Escudo
Constelação do Grou
Constelação do Oitante
Constelação da Virgem

O mesmo bairro tem uma parte dedicada aos artistas plásticos

Almeida Júnior
Anita Malfati
Emiliano Di Cavalcanti
Iberê
Ismael Nery
Lasar Segall
Tarsila do Amaral

nome que exponha ao ridículo moradores ou domiciliados nas proximidades.

As propostas de denominação e de alteração, muitas vezes, suscitam polêmica por envolver sentimento, memória e até bem-estar de moradores ou familiares de homenageados, por exemplo.

Quando a ex-prefeita Marta Suplicy deu o nome do médico Daher Elias Cutait ao túnel conhecido como 9 de Julho, veteranos da Revolução Constitucionalista de 32 realizaram um ato contra o decreto. A justificativa de Marta era que

Memórias da ditadura

A permanência dos nomes de marechais, coronéis, torturadores e outros personagens ligados à ditadura militar de 1964-1985 nas placas das ruas paulistanas é uma questão que gera controvérsias. O vereador Eliseu Gabriel (PSB) é autor de uma proposição (PL 315/2011) que mudaria o nome do Elevado Presidente Arthur da Costa e Silva, mais conhecido como Minhocão, para Elevado Presidente Néstor Carlos Kirchner. Segundo Gabriel, o marechal Costa e Silva era um ditador, responsável por crimes contra a nação, enquanto o ex-presidente argentino representaria a luta pela democracia, por ter iniciado a punição aos militares torturadores da ditadura argentina. “Ditador, torturador, não merece ter nome em nenhum lugar”, opina.

Na mesma linha, o vereador Ítalo Cardoso (PT) propôs o projeto de lei 536/09, que veda a denominação de qualquer logradouro público na cidade de São Paulo com homenagem a “indivíduos que tenham cometido crime de lesa humanidade ou graves violações de direitos humanos”.

Cardoso, que participou da Comissão Parlamentar de Inquérito que investigou as ossadas do cemitério clandestino de Perus entre os anos de 1990 e 1991, afirma que essa é uma discussão cara a muitos moradores de São Paulo, “gente que teve parente desaparecido, que foi preso, torturado”.



Já o vereador Agnaldo Timóteo (PR) define os projetos que alteram nomes ligados à ditadura como “barbaridade”. Para Timóteo, é necessário lembrar as “coisas boas” do regime militar, como o fortalecimento da Petrobras e a construção de estradas, e seria injusto proibir o uso de nomes de militares baseando-se apenas nos “poucos que cometeram violência”. “A anistia foi ampla, geral e irrestrita para os dois lados”, lembra o parlamentar. “Isso (os projetos) é uma sacanagem, um revanchismo filho da p..., que não pode prosperar”, dispara, apontando que os militares também foram alvo de brutalidade.

O historiador Maurílio Ribeiro crê que a maior dificuldade de um projeto como o do vereador Cardoso é julgar quem são as pessoas que cometeram abusos. Ribeiro lembra que em São Paulo algumas ruas levam nomes de bandeirantes, que também cometeram violência contra os índios, por exemplo. “Se for fazer uma caça às bruxas, teria de existir um estudo de currículo.”

**Ribeiro, da
Seção de
Logradouros
Públicos:
“Estudo de
currículo”**



o logradouro não possuía nome oficial, e este não poderia repetir a denominação dada à avenida em que a passagem se localiza. Hoje, o túnel leva o nome do médico, mas a maioria se refere a ele apenas como 9 de Julho.

Baseado nesse dispositivo, o vereador Eliseu Gabriel (PSB) elaborou, em 2007, um projeto para que a Rua Cornucópia, localizada no Jardim Cidade Pirituba, mudasse de designação.

A proposta contou com o apoio de mais de dois terços

dos residentes, número exigido pela legislação, e em 2009 a Lei 14.997 estabeleceu que a Rua Cornucópia passasse a se chamar Rua Mathilde Carlos Montesanti, em homenagem a uma moradora do bairro. Cornucópia é um vaso com flores e frutos, um símbolo da abundância. Mas, na justificativa, o vereador aponta que o pedido devia-se “à zombaria que o nome provoca”, provavelmente pela proximidade sonora com a palavra “corno”. ■

**Túnel 9 de
Julho: revolta
dos veteranos
de 32**

SAIBA MAIS

Livros

História da cidade de São Paulo. Paula Porta (org.). Paz e Terra, 2004.

Site

www.dicionarioderuas.prefeitura.sp.gov.br



“O Parlamento é uma grande escola”

A primeira vereadora negra do Município conta suas lutas, vitórias e frustrações

RODRIGO GARCIA

Theodosina discursa em cerimônia de hasteamento na CMSP em 2011

Com um nome raro (“Era pra eu me chamar Teodora, mas papai achou muito pesado para uma criança e escolheu este”), Theodosina Rosário Ribeiro nasceu quando as mulheres ainda não tinham conquistado todos os seus direitos. E, em suas várias décadas de vida (ela pediu que sua idade não fosse revelada), foi professora, diretora de escola, advogada, a primeira mulher negra a ser eleita vereadora na cidade de São Paulo e também deputada estadual, pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

Hoje, Theodosina não exerce mais cargo público, mas continua atuando politicamente, principalmente dando palestras sobre a importância da atividade política. Ela também é membro da Comissão da Igualdade Racial da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) de São Paulo.

“Ser professora tinha status, era considerada uma autoridade”

Filha do capitão da Força Pública José Ignácio do Rosário e da dona de casa Rosa Rosário, Theodosina nasceu em Barretos, interior de São Paulo, estudou Letras na Universidade de Mogi das Cruzes e veio ser professora em São Paulo, onde também se tornou diretora de escola. Na capital, ela também se formou



em Direito. Em 1968, começou sua vida eleitoral. Foi eleita vereadora, sendo a segunda mais votada da cidade. Em 1970, elegeu-se para a Assembleia Legislativa, onde ficou até 1983.

Eleita vereadora pela CMSP em 1968

Viúva há quatro anos, com um filho e dois netos adultos (“Não vejo a hora de ser bisavó, tomara que Deus me dê esta graça”), atualmente Theodosina divide seu tempo entre os exercícios de musculação e o computador, no qual está escrevendo um livro de memórias. Ela também vai a muitos eventos da comunidade negra, que a admira e reconhece sua importância na luta política dos afrobrasileiros. Nesta entrevista que concedeu à *Revista do Parlamento Paulistano*, a ex-vereadora e ex-deputada lembrou várias fases de sua vida.



“Negro precisa se preparar para vencer na vida”

E fez um apelo aos colegas: “Seria bom se mais professores seguissem a carreira política, já que eles têm uma boa noção da realidade do País”.

Qual a importância de sua família em sua luta política?

Theodosina Rosário Ribeiro: Na minha família eu sempre tive exemplos de esforço e de política. Meu pai, sendo militar, era muito politizado, apesar de nunca ter exercido cargo públi-

Arquivo CMS



Como vereadora: “Fui parlamentar em tempos arbitrários”

co. Ele era getulista e ademarista [apoiador de Getúlio Vargas (1882-1954) e do ex-governador de São Paulo Ademar de Barros (1901-1969)]. Ele também nos passou um amor ao esforço e à educação, dedicação. Tanto que minha irmã, Maria de Lourdes do Rosário, foi a primeira professora negra da cidade de Pirassununga. Meu marido também me deu muito apoio quando eu resolvi ser candidata em 1968. E nas outras eleições também.

Como foi a experiência da senhora como educadora?

Theodosina: Foi excelente. Eu ensinava todas as matérias no primário e depois passei a ensinar história no ensino médio. Fiz concurso e me tornei diretora, que considero um cargo político, já que as diretoras fazem muita política, no bom sentido da palavra “política”. Na minha época, os diretores de escola lutavam muito para que o professorado tivesse melhores condições de trabalho. Ser professora tinha status, era considerada uma autoridade. Ganhávamos bem e nos esforçávamos. Havia até a figura do “marido da professora” que era aquele homem que vivia à custa do trabalho da mulher.

Como foi sua atuação na Câmara Municipal e na Assembleia Legislativa?

Theodosina: Fui parlamentar em tempos arbitrários, nos quais os vereadores e deputados pouco podiam fazer. Mesmo assim,



No plenário da CMSP, neste ano: “Não abandonei vida pública”

participei de muitas comissões, sempre preocupada com as questões sociais, como a situação das mulheres e dos negros. Principalmente da mulher negra, já que ela sofre preconceito por ser mulher e por ser negra. E ganha menos do que os homens e menos do que as mulheres brancas.

“O racismo no Brasil é muito maior do que nos Estados Unidos”

A senhora já sofreu preconceito?

Theodosina: Explícito, não. O racismo no Brasil é velado, mas é muito maior do que nos Estados Unidos, que já elegeram um presidente negro, Barack Obama.

O que a senhora acha das cotas para negros entrarem nas universidades?

Theodosina: Sou totalmente a favor. O País tem uma dívida histórica enorme com os negros, que após a “abolição” – essa abolição deve vir entre aspas – da escravatura foram abandonados. E a experiência da Universidade Federal do Rio de Janeiro, onde os alunos cotistas estão indo muito bem, prova que essa é uma iniciativa que dá certo. O negro precisa se preparar para vencer na vida.

Atualmente, qual é a sua atividade política?

Theodosina: Minha fase de cargos eletivos passou, então eu dou palestras para jovens, principalmente para mulheres negras, sobre a importância da mobilização política e social. A mulher

“A palavra ‘abolição’ deve vir entre aspas”

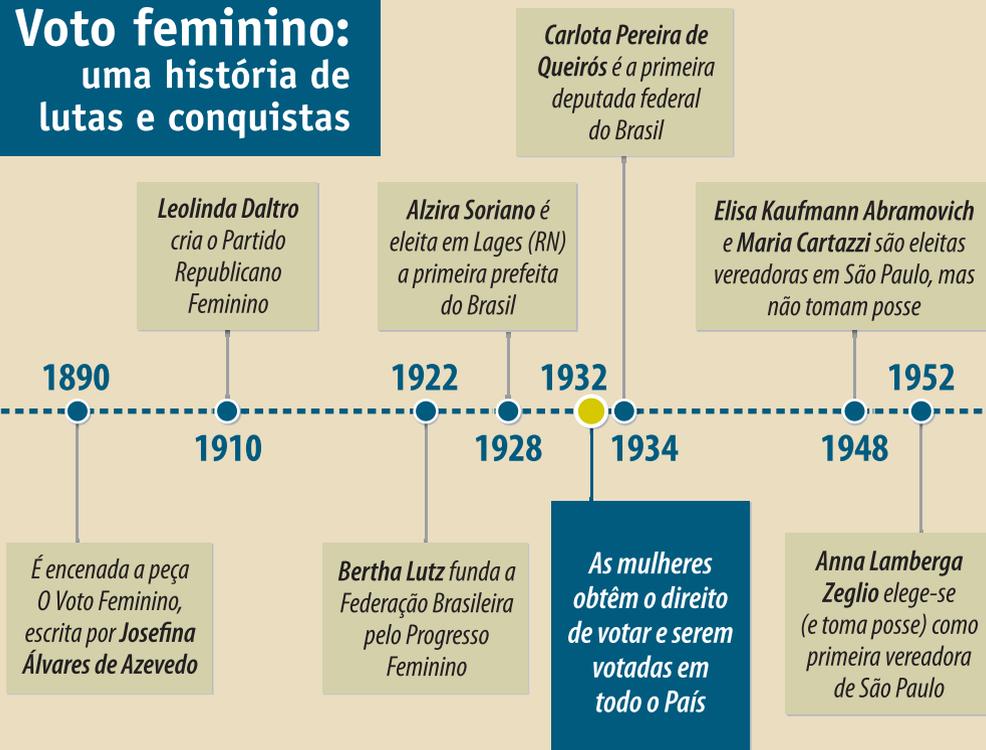
tem mais sensibilidade do que o homem; ela deveria participar mais da política. Os negros precisam mostrar que não estão presentes apenas nos dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), nos quais somos 53% da população brasileira. Os negros, e as mulheres negras em especial, têm de ocupar todos os espaços na sociedade. As coisas

estão melhorando. Já vemos engenheiras negras, médicas negras, advogadas negras.

Como a senhora se posiciona ideologicamente?

Theodosina: A divisão entre esquerda e direita mudou muito com a queda do Muro de Berlim e do comunismo soviético. Prefiro dizer que sou uma democrata, contra o populismo barato e contra o radicalismo. Acredito numa democracia plena, respeitando os valores sociais, principalmente os inseridos na Constituição; que todos os homens são iguais perante a lei.

Voto feminino: uma história de lutas e conquistas



Qual político a senhora mais admira?

Theodosina: Não posso deixar de enaltecer a presidenta Dilma Rousseff, que tem se destacado pelas arrojadas decisões que está tomando. Uma das mais importantes foi a inclusão de nove mulheres nos Ministérios, uma delas negra, contribuindo cada vez mais com o empoderamento da mulher brasileira.

A senhora foi eleita vereadora em 1968 e deputada estadual em 1970, 1974 e 1978. Em 1982, não conseguiu se reeleger.

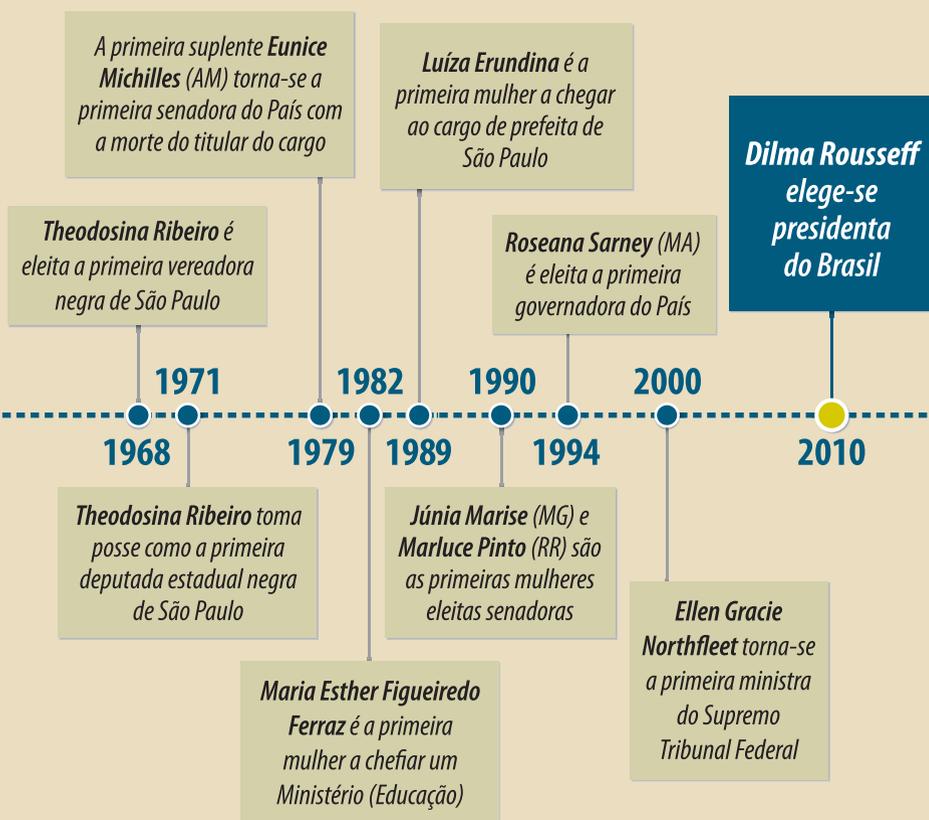
Qual o sentimento ao saber que tinha perdido a eleição?

Theodosina (após um longo silêncio): É uma pergunta bem difícil essa. Foi um choque muito grande. Fiquei triste e frustrada, frustrada por não poder continuar com meus projetos. Mas não abandonei a vida pública. ■

SAIBA MAIS

Livros

Ideologia e Feminismo: A Luta da Mulher pelo Voto no Brasil.
Branca Moreira da Silva.
Editora Vozes. 1980.



Voto feminino faz 80 anos

Faz séculos que as mulheres participam da vida política do País. Para citar uns poucos exemplos: no século 16, Brites de Albuquerque, esposa do donatário da Capitania de Pernambuco, Duarte Coelho Pereira, assumiu o poder local quando o marido viajou para Lisboa e depois de sua morte; a imperatriz Leopoldina e a marquesa de Santos, a primeira-amante, disputavam para ver quem tinha mais influência, sob a gestão de d. Pedro I. Uma das leis mais importantes do País, a Áurea, foi sancionada pela princesa Isabel, que comandava o Império na ausência do pai, d. Pedro II. Mas, apesar de exercerem o poder de fato, as mulheres não podiam votar nem ser votadas. Só em 1932 elas conquistaram o poder do voto.

A luta não foi fácil nem rápida e ainda hoje é pouco conhecida. “A historiografia brasileira, se e quando se refere ao decreto de 1932 ou à Constituição de 1934 concedendo o sufrágio feminino, geralmente silencia sobre o movimento sufragista, deixando crer que as mulheres se tornaram eleitoras por uma dádiva generosa e espontânea, sem que tivessem lutado ou demonstrado qualquer interesse por este direito”, afirma a historiadora Branca Moreira Alves no livro *Ideologia e Feminismo: A Luta da Mulher pelo Voto no Brasil*.

No século 19, já se debatia no Brasil o direito de voto para

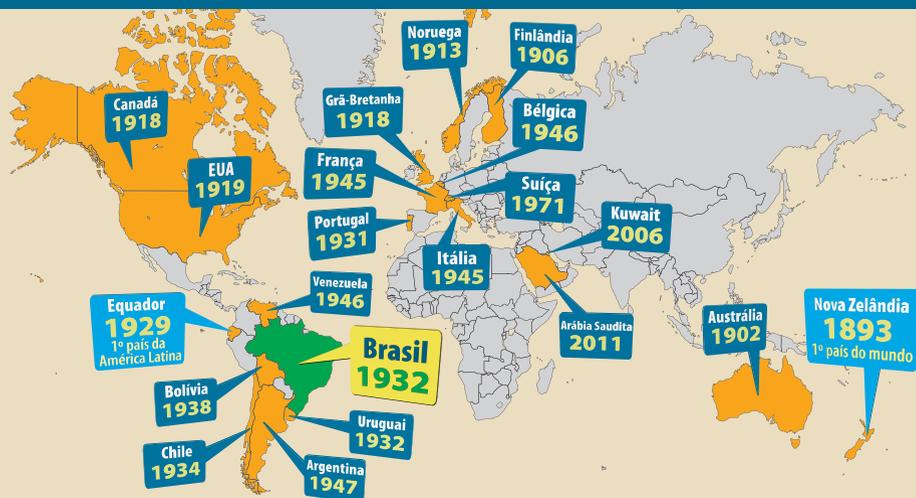
as mulheres. Foram fundados jornais e revistas feministas redigidos só por mulheres, como o *Jornal de Senhoras*, o *Sexo Feminino* e *A Família*. Em 1891, durante os debates sobre a primeira Constituição republicana, Josefina Álvares de Azevedo, autora da peça de teatro *O Voto Feminino*, conclamou: “Queremos o direito de intervir nas eleições, de eleger e ser eleitas como os homens, em igualdades de condições”.

Nas primeiras décadas do século 20, o movimento sufragista nacional se intensificou, liderado principalmente pela bióloga Bertha Lutz, que em 1922 fundou a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino. Nessa época, deputados e senadores apresentaram projetos ampliando para as mulheres o direito de voto, mas nenhum foi aprovado.

Em alguns Estados, contudo, as mulheres já conseguiram votar e ser votadas. O primeiro deles foi o Rio Grande do Norte que, em 1927, permitiu esse direito. No ano seguinte, em Lajes, município potiguar, foi eleita a primeira prefeita do Brasil e da América Latina: Alzira Soriano. “A mulher pode ser mãe e esposa amantíssima e oferecer ao mesmo tempo à pátria uma boa parcela das suas energias cívicas e morais”, falou à imprensa a prefeita recém-eleita.

No âmbito federal, a situação do voto feminino só mudou em 24 de fevereiro de

ANO EM QUE AS MULHERES CONQUISTARAM O DIREITO AO VOTO



1932, quando o Código Eleitoral Provisório concedeu o direito de voto para as mulheres, mas só às casadas (com autorização do marido), às viúvas e às solteiras com renda própria.

Essas restrições desapareceram no Código Eleitoral de 1934. No entanto, o código não tornava obrigatório o voto feminino. Apenas o masculino. O voto das mulheres só passou a ser obrigatório em 1946. Nas eleições de 1934, foi eleita a primeira deputada federal do País, a médica e pedagoga paulista Carlota Pereira de Queirós.

Para a Câmara Municipal de São Paulo, as duas primeiras mulheres eleitas foram a pedagoga Elisa Kaufmann Abramovich e Maria Cartazzi, em 1948. Mas não se tornaram vereadoras, pois antes de assumirem o Tribunal Superior Eleitoral cancelou a inscrição do partido delas, o Partido Social Trabalhista (PST), invalidando os votos de seus candidatos.

A primeira mulher a se tornar vereadora na cidade de São Paulo foi Anna Lamberg Zeglio, eleita em 1952 pelo Partido Social Progressista (PSP).

E, em 1961, Ruth Guimarães foi a primeira mulher a ocupar cargo na Mesa da Câmara, indo para a Terceira-Secretaria.

Atualmente, há cinco vereadoras no Parlamento Paulistano: Edir Sales (PSD), Juliana Cardoso (PT), Marta Costa (PSD), Noemi Nonato (PSB) e Sandra Tadeu (DEMOCRATAS). Uma delas participa da Mesa Diretora como segunda suplente: Noemi Nonato.

Desde 1997, a legislação eleitoral determina que os partidos inscrevam pelo menos 30% (e no máximo 70%) de mulheres entre os candidatos proporcionais, mas nem sempre essa exigência é cumprida. Assim, a luta por uma participação feminina mais proporcional ainda está incompleta.



Muito além do voto

Conheça os instrumentos que os cidadãos paulistanos possuem para exercer diretamente o seu poder

GISELE MACHADO

Muitos paulistanos ainda pensam que a única chance que têm de interferir nos destinos de sua cidade ocorre a cada quatro anos nas cabines de votação, e que só cabe ao cidadão passar o resto do tempo observando o que os políticos eleitos farão em seu nome. Contudo, há várias outras ferramentas que permitem ao povo continuar a influir nas decisões que afetam sua vida, mesmo fora do período eleitoral.

Entre as ferramentas de participação direta da popula-

ção, a Lei Orgânica do Município de São Paulo prevê, além do voto, o plebiscito, o referendo e os projetos legislativos de iniciativa popular.

Plebiscito e referendo

Plebiscito e referendo são consultas feitas pelo governo ao povo para que ele decida sobre matéria relevante de natureza legislativa ou administrativa. Em ambos os casos, cabe ao povo dizer sim ou não a um questio-

População
participa de
audiência sobre
orçamento para
2012

Exercício direto do poder pelo povo

Plebiscito e referendo

Consultas feitas pelo governo ao povo para que ele decida sobre matéria relevante e de natureza legislativa ou administrativa. A convocação pode ocorrer por pedido de 1% a 2% dos eleitores do município. No plebiscito o povo dá sua opinião antes da elaboração de uma norma. No referendo, o povo aprova ou rejeita, no todo ou em parte, leis ou atos normativos baixados pelo Poder Executivo.

Projetos de iniciativa popular

Os projetos de lei e as propostas de emenda à Lei Orgânica de iniciativa popular devem estar assinados por pelo menos 5% dos eleitores e têm tramitação prioritária em relação a normas do mesmo gênero.

Voto

Pode ser manifestado diretamente por todos os cidadãos, exigida idade mínima de 16 anos. Há garantia de sigilo e de que todos os votos terão valor igual.

namento e a própria população pode solicitar sua realização, desde que 1% a 2% dos eleitores de São Paulo assinem a requisição. O percentual varia de acordo com o tema. A proposta vinda dos cidadãos terá tramitação especial e urgente depois de acolhida pela Câmara Municipal.

No plebiscito, o povo dá sua opinião antes da elaboração de uma norma. A sugestão de convocação dessa consulta pelo Legislativo e Executivo é obrigatória antes de discutir e aprovar obras de valor elevado ou com significativo impacto ambiental.

Desde a promulgação da Lei Orgânica, em 1990, tramitam ou tramitaram pela Câmara Municipal somente cinco projetos

pedindo a realização de plebiscitos, sendo que nenhum deles veio do povo ou chegou a ser convocado. Nacionalmente, um exemplo marcante é o plebiscito realizado em 1993 sobre a forma e sistema de governo do País. O povo escolheu a República como forma de governo e o presidencialismo como sistema de governo.

O referendo, por sua vez, tem caráter deliberativo e trata de questões já normatizadas. Nesse tipo de consulta, o povo aprova ou rejeita, no todo ou em parte, leis ou atos normativos baixados pelo Poder Executivo.

Nos últimos 22 anos, a Câmara dos Vereadores não registrou qualquer projeto solicitando referendo. No País, um

exemplo de referendo que mobilizou a Nação ocorreu em 2005 para decidir sobre um artigo da Lei Federal nº 10.826, de 2009, que proibia a comercialização de armas de fogo e munição em todo o território nacional. Os eleitores rejeitaram a proibição e ela não entrou em vigor.

Projetos de iniciativa popular

Na cidade de São Paulo, os Projetos de Lei (PL) e as propostas de emenda à Lei Orgânica (PLO) de iniciativa popular devem estar assinados por pelo menos 5% dos eleitores e têm tramitação prioritária sobre todas as demais propostas de emenda à Lei Orgânica ou projetos de lei. As listas de assinaturas devem ser organizadas por pelo menos uma entidade legalmente constituída e com sede na capital paulista. Ou por 30 cidadãos que votem na cidade e se responsabilizem pela idoneidade de todas as subscrições.

O PL de iniciativa popular pode tratar de qualquer tema de interesse do Município ou de bairros, à exceção dos assuntos que a Lei Orgânica menciona serem de competência privativa do prefeito ou da Câmara Municipal.

Se aprovadas, as normatizações vindas da população só podem ser alteradas pelo próprio povo – por meio de uma nova proposição de iniciativa popular ou de referendo. As propostas de emenda, especifi-



Elza Filiz/Agência Brasil

camente, estão protegidas ainda contra rejeição motivada por eventuais impropriedades de técnica legislativa ou redação, sendo que a correção deve ser providenciada pela Câmara.

De 1990 a 2012, a Câmara Municipal não recebeu nenhuma proposta de legislação desse tipo. O que há é uma dezena de projetos originários de proposições da sociedade civil organizada, além de algumas sugestões de uma diminuição na exigência de 5% de assinaturas de eleitores, para facilitar o uso da ferramenta. No PLO 9, de 2011, o vereador José Américo (PT) sugere que a assinatura de 0,5% dos eleitores já sirva para caracterizar a iniciativa popular em projeto de emenda à Lei Orgânica. A justificativa do parlamentar menciona o crescimento da população paulistana desde 1990 e a consequente necessidade de atualizar a Lei Orgânica. “Cabe ao Parlamento promover o melhor acesso possível

O voto é uma ferramenta de exercício direto do poder pelo povo

Ferramentas para influenciar as decisões

Lobby

Praticado por representantes especializados, que estudam o cenário político e formulam propostas de legislação e estudos técnicos para levá-los às autoridades, visando a convencê-las a contribuir com os objetivos de seus clientes. É diferente de tráfico de influência.

Audiência pública

É caracterizada pelo debate, particularmente oral, entre o povo e seus representantes sobre temas relevantes à sociedade. Deve acontecer, entre outros casos, sempre que solicitada por entidades legalmente constituídas ou por pelo menos 1.500 eleitores do Município.

Ouvidoria

Recebe críticas e observações da população de modo direto, por telefone, e-mail, pessoalmente ou por carta. As solicitações devem ser respondidas em até 10 dias. Os cidadãos residentes em São Paulo podem ligar gratuitamente para a Ouvidoria da Câmara paulistana discando 0800 322 62 72.

Corregedoria

Recebe denúncias de procedência identificada contra vereador que tenha violado a ética e o decoro parlamentar. Qualquer cidadão que vote no Município ou partido político com representação no poder legislativo paulistano pode denunciar. Em www.camara.sp.gov.br, na seção Corregedoria, é possível conhecer os integrantes da Corregedoria da Câmara e os últimos procedimentos realizados.

Conselhos de representantes

São conselhos compostos por representantes da sociedade que interferem no planejamento das ações de governo, em especial na elaboração do plano diretor, plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

Judicialização

Quando o cidadão não consegue participar do governo pelas ferramentas garantidas em lei ou em parceria com o Estado, ainda é possível acessar o Poder Judiciário, por meio de ações individuais, coletivas ou ainda por meio de conciliações extrajudiciais.



às instâncias públicas de nossa cidade, através da democracia real e verdadeira”, diz o texto. Outro projeto, o PLO 9/2001, do ex-vereador e hoje deputado estadual Carlos Alberto Bezerra Jr. (PSDB), sugere que as emendas sejam permitidas por meio de projeto assinado por 1% dos eleitores.

Renata Pouso, em seu livro *Iniciativa Popular Municipal*, afirma que o percentual mínimo de 5% limita o acesso à ferramenta. Segundo ela, “a proposta de um projeto de lei de iniciativa popular sobre um tema cuja disciplina somente interfira no cotidiano dos moradores de um determinado bairro dificilmente lograria obter o total de cinco por cento de assinaturas” de eleitores de todo o Município. A autora lembra que, em alguns municípios bra-

sileiros, como Fortaleza, a Lei Orgânica prevê a possibilidade de o percentual ser calculado sobre o total de eleitores de um bairro, apenas. “A iniciativa popular de projeto de lei será exercida mediante subscrição de, no mínimo, cinco por cento do eleitorado do município, da cidade, ou do bairro conforme o interesse ou a abrangência da proposta”, afirma a Lei Orgânica de Fortaleza.

O vereador Arselino Tattto (PT), presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, não acredita que as exigências da Lei Orgânica sejam a causa de os paulistanos não apresentarem projetos de lei ou de emenda. “Acredito que a falta de projetos de iniciativa popular seja o reflexo da falta de interesse da própria população. Preci-

**Reunião da
Corregedoria,
que recebe
denúncias
contra
vereadores**

samos estimular essa prática, aproximando a comunidade do Legislativo. A participação do povo é indispensável”, diz o parlamentar.

Lobby

Outra ferramenta, não prevista na Constituição e nem na Lei Orgânica, é o lobby. A palavra *lobby*, segundo o dicionário *Houaiss*, é de origem inglesa e estava associada, no século 16, ao amplo salão das casas legislativas em que legisladores e cidadãos mantinham contato. Desde o século 19, remete ao grupo de pessoas que frequentam os prédios do Poder Legislativo para influenciar os parlamentares a aprovarem suas propostas.

No livro *Lobby. O Que é. Como Se Faz*, o lobista Saïd Farhat diz que lobby é toda atividade, exercida dentro da lei e da ética, por grupos com interesses definidos e legítimos, que objetivam informar o Poder Público para dele obter determinadas medidas, decisões e atitudes.

A doutora em Ciências Sociais Andréa Cristina de Jesus Oliveira lembra que é comum os agentes confundirem lobby com tráfico de influência. Farhat, que foi presidente da Empresa Brasileira de Turismo (Embratur) no governo Ernesto Geisel, ministro na gestão João Figueiredo e começou como lobista cinco anos após deixar o último cargo, diz que tráfico de influência ocorre quando há intercâmbio de interesses, rea-

lização de negociações escusas, cobrança abusiva de clientes e uso de dinheiro para obter favores. “É inegável que uma grande parte dos agentes que acreditam estar defendendo os interesses de seus clientes se utiliza da corrupção e do tráfico de influência, e continuará a fazê-lo, mesmo que a atividade seja institucionalizada pelo Estado”, completa a especialista, em artigo publicado na *Revista Espaço Acadêmico*.

Existem no Brasil, até o momento, apenas proposições de regulamentação do lobby, como o projeto de lei nº 1202/2007, que tramita na Câmara dos Deputados e disciplina a atividade dos lobistas e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse nos órgãos da administração pública federal. Em entrevista à *Revista do Parlamento Paulistano*, Farhat afirmou concordar que, mesmo existindo uma lei, ela não cobriria formas de atuação como os encontros informais com legisladores e outras autoridades. “É impossível fazer uma regulamentação que preveja todas as condições nas quais o lobby se realiza e fiscalizar os agentes em todas as situações. É por isso que os lobistas devem observar as diretrizes; seguir a lei do bom senso.”

Já é comum haver, nas grandes corporações que atuam no País, departamentos de lobistas, mas com outros títulos. Na Confederação Nacional da Indústria, por exemplo, há uma Unidade de Relacionamento

com o Poder Executivo. Na divisão brasileira do Google, há uma Diretoria de Políticas Públicas e Relações Governamentais.

A Câmara Municipal de São Paulo não controla a atuação dos lobistas, seja por meio de cadastros, controle de frequência ou acesso privilegiado. “Na falta de regulamentação, não pode haver reconhecimento ou controle oficial dessa atividade. Ainda que se possa reconhecer a presença frequente de certas pessoas representando entidades civis e comerciais nas dependências da Câmara, acompanhando seus trabalhos e tentando influenciar a opinião e os votos dos vereadores, para todos os efeitos trata-se da sociedade civil organizada fiscalizando e atuando em favor de seus interesses junto aos parlamentares”, diz a secretária-geral parlamentar da Casa, Adela Duarte Alvarez.

Audiências públicas

A audiência pública é uma oportunidade de participação popular na administração pública a respeito de temas relevantes à sociedade. Ela torna possível a troca de informações entre o cidadão e o administrador, reforçando a democracia.

Esse tipo de debate caracteriza-se pela oralidade e a legislação brasileira prevê sua convocação pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, sempre que estiverem em jogo direitos coletivos.

De acordo com a Lei Orgânica, as comissões permanen-

tes da Câmara Municipal deverão realizar audiência pública sempre que houver solicitação de entidades legalmente constituídas ou de, no mínimo, 1.500 eleitores do Município, sobre assunto de interesse público.

As comissões também são obrigadas a convocar pelo menos duas audiências públicas durante a tramitação de projetos sobre o Plano Diretor, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Orçamento, matéria tributária e zoneamento urbano, geoambiental e uso e ocupação do solo, Código de Obras e Edificações, política municipal de meio-ambiente, entre outros. Durante a tramitação dos demais projetos de lei, é possível convocar audiência se houver requerimento de 0,1% dos eleitores paulistanos. O Poder Executivo também pode solicitar esse tipo de debate.

Ouvidoria

Uma das formas de participação do cidadão na administração pública é por meio das Ouvidorias. Na Câmara Municipal de São Paulo, o setor começou a funcionar oficialmente em 1º de março de 2011, sob a responsabilidade da ouvidora Maria Inês Fornazaro. “O direito à informação precede os demais direitos. Sem ela não se pode reivindicar. O trabalho das ouvidorias contribui para darmos um grande passo na consolidação do processo democrático e do estímulo à cidadania”, disse

ela em palestra sobre ouvidorias realizada na Câmara.

As críticas e observações populares em relação ao poder legislativo podem ser encaminhadas pelo telefone 0800 322 62 72 (ligação gratuita), por carta, por meio de formulário disponível no site www.camara.sp.gov.br ou pessoalmente, em sala no hall térreo do Palácio Anchieta - Viaduto Jacareí, 100 - Bela Vista. O prazo máximo de resposta às solicitações é de dez dias.

No primeiro ano de funcionamento, a Ouvidoria do Parlamento Paulistano computou cerca de 8,3 mil atendimentos. No primeiro trimestre de 2012, foram registradas 931 manifestações de munícipes. As sugestões são enviadas ao Setor de Elaboração Legislativa, além de integrarem um banco de dados que fica à disposição dos vereadores.

A função da Ouvidoria não é fiscalizar os parlamentares, mas sim proporcionar um canal para que o povo possa participar de forma mais direta do processo legislativo municipal.

Corregedoria

Qualquer eleitor do Município de São Paulo ou partido político com representação no poder legislativo paulistano pode apresentar representação à Corregedoria da Câmara contra vereador que tenha violado a ética e o decoro parlamentar. Denúncias anônimas não são recebidas nem processadas.

Quando recebe a acusa-



Fábio Jr. Lazzari/CMSP

ção, o corregedor-geral da Casa indica um relator, que tem dez dias – prorrogáveis por igual período – para dizer se a manifestação é admissível. Se o processo prosperar, poderão ser aplicadas as seguintes medidas disciplinares: advertência verbal ou escrita; suspensão dos direitos previstos no regimento interno da Câmara; suspensão do mandato, por um período de 30 a 90 dias, com a destituição dos cargos parlamentares e administrativos que o vereador ocupe na Mesa Diretora ou nas comissões da Câmara; e perda do mandato.

No site da Câmara Municipal, www.camara.sp.gov.br, há uma seção denominada Corregedoria, em que é possível ver quem são os sete vereadores que fazem parte dela e as leis que regulamentam esse segmento e os procedimentos realizados ao longo de 2011 e 2012.

Conselhos de representantes

A Lei Orgânica prevê a participação de conselhos de re-

**Representante
da sociedade
fala em
audiência
pública no
plenário**

presentantes da sociedade, eleitos ou designados, no planejamento das ações de governo, em especial na elaboração do Plano Diretor, Plano Plurianual, das Leis de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento. Esses conselhos têm a atribuição de fiscalizar atos e decisões do poder municipal, além de obras e serviços públicos. Sua participação é garantida nas audiências públicas promovidas pelo Legislativo ou pelo Executivo.

A Lei Orgânica exige que o subprefeito submeta à aprovação do conselho de representantes as sugestões que levará à administração municipal sobre as diretrizes para o planejamento municipal e as prioridades orçamentárias de serviços, obras e atividades no território da subprefeitura.

Judicialização

Para a defensora pública federal em São Paulo Ana

Luisa Zago de Moraes, o poder público não deve ser visto como rival, “mas como local e meio de efetivação dos direitos reivindicados pelos movimentos”. No entanto, quando o cidadão não consegue exercer adequadamente seu poder em parceria com o Estado, a via judicial de acesso aos direitos deve ser considerada como mais uma ferramenta de sugestão de políticas públicas, entre outros pleitos.

“A judicialização é uma garantia para os cidadãos quando houver omissão do governo e, no que concerne aos direitos transindividuais, tal garantia é uma importante e recente conquista, que não deve ser restringida ou banalizada, sob pena de frustrar uma relevante ferramenta dos movimentos sociais”, argumenta a defensora. ■

(*) COLABOROU SÁNDOR VASCONCELOS

SAIBA MAIS

Livro

Iniciativa popular municipal. Ferramenta de legitimação da democracia. Renata Gonçalves Pereira Guerra Pouso. Editora Saraiva, 2010.

Lobby. O que é. Como se faz. Saïd Farhat. Aberje Editorial e Editora Peirópolis, 2007.

Artigos

As muitas faces do lobbying no Brasil: corrupção, tráfico de influência ou um instrumento democrático de representação de interesses? Andréa Cristina de Jesus Oliveira. Revista Espaço Acadêmico, 2005.



Trecho do Rodoanel, que faz parte do Programa de Metas paulistano

Cidades com metas

Leis que obrigam prefeitos a cumprir promessas de campanha começaram em São Paulo e hoje estão em 28 municípios

FAUSTO SALVADORI FILHO

Uma das anedotas atribuídas a Ademar de Barros (1901-1969), que foi prefeito de São Paulo e duas vezes governador do Estado, conta que, numa de suas disputas eleitorais, ele encomendou um programa de governo a um jovem economista da Universidade de São Paulo (USP), que se esforçou em fazer um trabalho de qualidade. Ao receber o material, o candidato colocou-o sem ler

numa gaveta e explicou: “A oposição vive me enchendo o saco que eu não tenho programa. Agora, quando falarem de novo, esfrego isso na cara deles”. Décadas mais tarde, o folclore político paulista registraria a declaração de Jânio Quadros (1917-1992) também a respeito de seu programa de governo: “O programa sou eu”.

São histórias que revelam como os programas de go-



verno costumam receber papel de figurante nos debates eleitorais, enquanto discussões sobre a índole pessoal dos candidatos ou temas sem relação direta com a cidade acabam roubando a cena. Numa tentativa de aprofundar a discussão política, colocando o debate sobre os planos de governo no lugar de protagonista, surgiram os Programas de Metas. Trata-se de uma ferramenta que obriga os governantes eleitos a usar seus programas de governo como base para criar uma lista das ações que vão cumprir e dos objetivos que pretendem alcançar até o final do mandato.

O primeiro município a adotar um Programa de Metas foi São Paulo, em 2008, por meio de emenda à Lei Orgâni-

ca do Município aprovada pela CMSP. Desde então, outras 27 cidades adotaram a ferramenta, segundo dados da organização não governamental Rede Nossa São Paulo. Agora, uma proposta no Congresso quer estender a ferramenta para todo o País.

A ideia partiu da Rede Nossa São Paulo, movimento criado em 2007 que reúne mais de 600 organizações da sociedade civil. “A inspiração veio do método de planejamento baseado em metas e indicadores que são usados em vários setores: setor privado, universidades, ONGs, fundações”, explica Maurício Broinizi Pereira, coordenador da Secretaria Executiva da Rede Nossa São Paulo, para quem “o Programa de Metas ajuda a civilizar o processo eleitoral”. “O

**Atletas pela
Cidadania
comemoram
aprovação do
Programa,
em 2008**

candidato não pode mais fazer promessas fantasiosas de resolver a cidade em quatro anos. Agora ele precisa incorporar as promessas de campanha dentro da capacidade de execução do município”, afirma.

Assinada por Francisco Chagas (PT) e pelos demais 54 vereadores, a Emenda nº 30 à Lei Orgânica do Município, que criou o primeiro Programa de Metas do País, foi aprovada pela unanimidade dos presentes no Plenário da CMSP em 19 de fevereiro de 2008, numa sessão que encheu as galerias de representantes da sociedade civil, entre eles os atletas Raí, Zetti, Ana Moser, Ida e Hortência, da ONG Atletas pela Cidadania. “Isso muda o exercício da gestão pública e dá chance aos eleitores de influenciar as políticas públicas”, declarou Raí na ocasião para a *Folha de S.Paulo*.

A criação do Programa de Metas obedece a um item do Estatuto da Cidade, de 2001, que prevê a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. É um instrumento do Sistema Municipal de Planejamento, ao lado do Plano Diretor Estratégico, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, do Orçamento Anual e do Plano Plurianual.

A emenda à Lei Orgânica afirma que o prefeito tem até 90 dias, após a posse, para apre-

“O candidato não pode mais fazer promessas fantasiosas”

sentar, com base em seu próprio programa de governo (registrado no Tribunal Regional Eleitoral), uma lista das prioridades da sua gestão, a qual deve mencionar ações estratégicas, indicadores e metas quantitativas para as subprefeituras e os distritos do município. Para ser aprovado, o Programa de Metas precisa passar por audiências públicas gerais, temáticas e regionais.

As metas da Prefeitura de São Paulo são divulgadas no site Agenda 2012, elaborado por um trabalho das Secretarias da Prefeitura coordenado pela Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. No site, é possível conhecer cada uma das 223 metas que o Executivo estabeleceu para sua gestão, com os indicadores de desempenho correspondentes, e pesquisá-las por tema ou por local (zonas, subprefeituras e distritos). Em maio, o site informava que, a sete meses do final de seu mandato, a gestão Gilberto Kassab (PSD) havia cumprido aproximadamente um terço dos objetivos anunciados. De 223 metas, 76 apareciam como cumpridas – outras 146 estavam em andamento e uma, a aplicação de R\$ 300 milhões de investimento no Rodoanel, ainda não havia sido iniciada.

Metas em SP

Veja a situação de algumas das metas da Prefeitura de São Paulo em 24/5/12

10 novas unidades AMA-Especialidades	Atingida
4 Viradas Culturais	Atingida
Jornada de 7 horas no Ensino Fundamental	Atingida
Recuperar o Teatro Municipal	Atingida
Implantar 66 quilômetros de corredores de ônibus	Em andamento
Desenvolver Operação Urbana Rio Verde-Jacu Pêssego	Em andamento
85 mil novas famílias no Programa de Urbanização de Favelas	Em andamento
Recuperar 30 pontes e viadutos	Em andamento
Reduzir em 30% as emissões de gases de efeito estufa	Em andamento
Urbanização de favelas e loteamentos em áreas de mananciais (60 mil famílias)	Em andamento
50 novos parques urbanos, naturais e lineares	Em andamento
R\$ 300 milhões de investimento no Rodoanel	Não iniciada

FONTE: AGENDA 2012 - [HTTP://WWW.AGENDA2012.COM.BR](http://www.agenda2012.com.br)

O secretário municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão, Rubens Chammas, afirma que avaliar a gestão a partir de metas cumpridas e não cumpridas é uma análise muito simplista. “Vamos dizer que uma meta seja implantar dez parques. Se eu implantar nove parques, ela vai estar como não cumprida, mas os nove parques já estão à disposição da população”, exemplifica. Segundo Chammas, enquanto algumas metas são tudo ou nada (“reformular o Teatro Municipal, por exemplo, ou se reforma ou não se reforma”), há outras que, mesmo cumpridas em parte, já põem avanços à disposição da população. “Por isso, a nossa análise indica que estamos com o programa alcançando índices de 74% de execução”, afirmou o secretário em maio.

Indicadores

“A discussão em torno de metas é interessante para substituir ou, pelo menos, diminuir a importância da disputa entre partidos, que é superficial e parece disputa entre torcida de futebol”, avalia o economista Hélio Janny Teixeira, livre-docente em Administração pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA) da USP.

O especialista destaca, contudo, que, para funcionar, os programas de metas precisam

Avaliar gestão em metas cumpridas e não cumpridas é simplista, diz secretário

cidades que já têm PROGRAMA DE METAS

Fonte: Rede Nossa São Paulo





Fábio Jr. Lazzari/CMSP

vir acompanhados de transparência e bons indicadores para captar com precisão o impacto das políticas públicas na vida dos cidadãos. “Para a população acompanhar com transparência o desempenho de uma gestão, precisa eleger indicadores críticos e significativos, que você possa relacionar com outros”, afirma Teixeira.

Na tentativa de criar indicadores mais precisos, a equipe técnica da Câmara Municipal de São Paulo, em parceria com a Pontifícia Universidade Católica (PUC), vem buscando desenvolver um sistema capaz de reunir, numa plataforma acessível, os dados dos cinco componentes do Sistema Municipal de Planejamento – o Plano Diretor, a LDO, o Orçamento,

o Plano Plurianual e o próprio Programa de Metas. Segundo Gilberto Rodrigues Hashimoto, supervisor da Consultoria Técnica de Economia e Orçamento da CMSP, a ideia é criar um sistema que permita fazer avaliações quantitativas e qualitativas em áreas como saúde, educação e transporte.

Em Belo Horizonte, a criação de um sistema de indicadores, com dados atualizados sobre a qualidade de vida no município, foi a estratégia usada pelo movimento Nossa BH para pressionar os vereadores a aprovar a proposta de emenda à Lei Orgânica da Lei de Metas que havia sido apresentada em 2009. Deu certo: a Câmara de Belo Horizonte aprovou a emenda em 14 de março de 2012. “Depois que o

Audiência pública sobre orçamento debate metas da Prefeitura

Ameaça de punição para governante que desrespeitar promessas cria polêmica

programa foi aprovado, ficamos nos perguntando como é que conseguimos viver até hoje sem ele, sem a obrigação de planejar o que vai ser feito na cidade”, afirma Luiz Guilherme Gomes, membro do Grupo Impulsor do Nossa BH e secretário executivo do Nossa Betim.

Segundo Gomes, em Betim, onde as metas foram aprovadas em 20 de dezembro, o impacto já aparece no processo eleitoral. “Os candidatos já mencionam o Programa de Metas em seus discursos”, diz.

Nem sempre a aprovação de uma lei de metas basta para levar o programa adiante. Em Ilhéus, embora a emenda tenha sido aprovada em 2008, o programa ainda não deslanchou, porque “as diretrizes apresentadas pela prefeitura não tem ações, diagnósticos e nem indicadores a serem alcançados”, segundo Maria do Socorro Mendonça, coordenadora do Nossa Ilhéus.

Depois de São Paulo, outros 27 municípios aprovaram a criação de seus Programas de Metas (veja quadro na pág. 47). Em todos, a sociedade civil teve

de percorrer um longo caminho que começa nas conversas com os parlamentares, em busca de um consenso, e vai desembocar numa emenda à Lei Orgânica. É um caminho que pode ser encurtado se o Congresso aprovar uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que torna obrigatória a apresentação de um Programa de Metas e Prioridades nos três níveis de governo, para o presidente da República, governadores e prefeitos.

Em 18 de abril deste ano, a Câmara dos Deputados instalou uma comissão especial para analisar o mérito da proposta, que reúne dois projetos diferentes sobre o assunto: a PEC 10/2011, assinada por Luiz Fernando Machado (PSDB-SP) e a PEC 52/2011, assinada por Paulo Teixeira (PT-SP) e outros 173 deputados, feita em parceria com a Rede Nossa São Paulo.

Pela PEC 52, o governante do Executivo é obrigado a apresentar seu programa em até 90 dias após a posse e, em seguida, deve divulgar relatórios de desempenho a cada quatro meses, em até 30 de abril, 31 de agosto e 31 de dezembro de cada ano. A justificativa afirma que a proposta “destina-se a estimular a melhoria da gestão pública e a permitir à população melhor avaliação e o controle das ações, obras e serviços realizados pelo Poder Executivo”.

Já a PEC 10 traz uma diferença polêmica em relação à sua proposta-irmã: um item que prevê punição para o governante



Luiz Guilherme Gomes/Nossa BH

que desrespeitar suas promessas. “O não cumprimento do plano de metas, sem justificção, torna o titular do mandato inelegível”, diz o texto. O castigo aos políticos, contudo, deve ficar de fora do texto final, segundo o relator da comissão, deputado João Paulo Lima (PT-PE). “A possibilidade de punir um governante pelo não cumprimento das metas gera campo para uma campanha eleitoral antecipada. Se o governante não tiver maioria no Parlamento, pode levar a uma guerra”, afirma o deputado.

A ideia de vincular programas de metas a punições também não é bem vista pelo especialista Teixeira. “É preciso dar uma chance ao eleitor. Ele que não eleja o político se achar

que ele não teve um bom desempenho”, afirma. Pereira, da Nossa São Paulo, concorda: “A melhor punição é política”.

Já Socorro, da Nossa Ilhéus, defende o castigo: “Quem se coloca candidato a gestor se apresenta para todos como competente e faz promessas para ser vitorioso. Assim, deve também estar preparado para a sanção caso não cumpra o que prometeu”. ■

**Lançamento
do Sistema de
Indicadores na
Câmara de Belo
Horizonte**

SAIBA MAIS

Agenda 2012:

www.agenda2012.com.br

Rede Nossa São Paulo:

www.nossasaopaulo.org.br



Acervo CMSP

CMSP retoma investigações sobre crimes da ditadura

Ivan Seixas tinha 16 anos quando foi preso junto com seu pai, Joaquim Alencar Seixas, e levado para o pátio do Destacamento de Operações de Informações - Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-Codi), um dos órgãos de repressão da ditadura militar (1964-1985), onde ambos foram espancados por mais de 30 policiais, com golpes tão fortes que arrebentaram a algema que ligava os pulsos de pai e filho. No dia seguinte, Joaquim morreu vítima das torturas. Sua agonia foi ouvida

pela mãe de Ivan, num cômodo abaixo da sala de torturas.

No mesmo DOI-Codi, Maria Amelia Telles de Almeida e seu marido foram exibidos aos filhos pequenos logo após uma sessão de tortura. “Lembre-me de que meu filho menor, o Edson, pensava que ali era um hospital e perguntava por que eu estava azul e o pai verde”, conta. A tortura não poupou nem Crimeia, irmã de Amelia, grávida de sete meses.

As histórias de Ivan, Amelia, Crimeia e outras vítimas

Em 1990,
comissão do
poder público
visita Perus

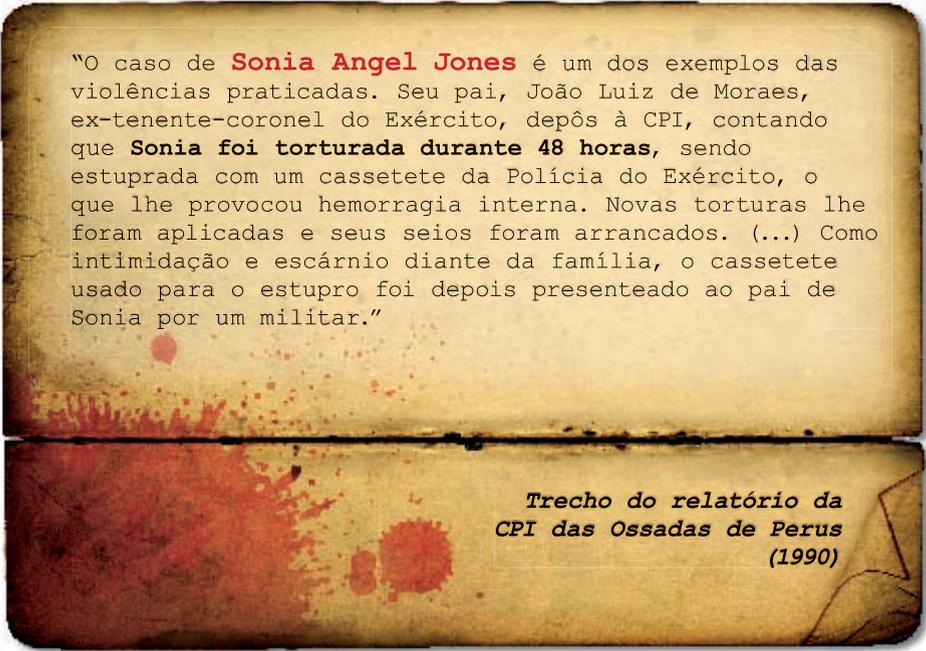
do Estado brasileiro foram contadas no relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que, em 1990, investigou uma vala clandestina do Cemitério Dom Bosco, em Perus, onde foram encontradas 1.049 ossadas, pertencentes a indigentes e presos políticos mortos pelo regime.

Vinte e dois anos depois, a Câmara Municipal de São Paulo (CMSP) montou uma nova comissão para investigar os crimes da ditadura. A Comissão da Verdade do Município de São Paulo, aprovada em 11 de abril de 2012, tem como princípio “os esclarecimentos em relação às graves violações de direitos humanos ocorridas no Município de São Paulo ou praticadas por agentes públicos municipais” entre 1946 e 1988 (período

“Comissão é o momento de buscar a história de por que o Brasil é deste jeito”

abrangido pela Lei de Anistia). O presidente da comissão, Ítalo Cardoso (PT), foi um dos membros da CPI de Perus. “Será uma continuidade ao trabalho iniciado em 1990”, afirmou o vereador na reunião de instalação da comissão, em 10 de maio.

A resolução que criou a Comissão da Verdade determina que o grupo deve trabalhar de forma integrada com a Comissão da Verdade do Estado de São Paulo, instituída pela As-



“O caso de **Sonia Angel Jones** é um dos exemplos das violências praticadas. Seu pai, João Luiz de Moraes, ex-tenente-coronel do Exército, depôs à CPI, contando que **Sonia foi torturada durante 48 horas**, sendo estuprada com um cassetete da Polícia do Exército, o que lhe provocou hemorragia interna. Novas torturas lhe foram aplicadas e seus seios foram arrancados. (...) Como intimidação e escárnio diante da família, o cassetete usado para o estupro foi depois presenteado ao pai de Sonia por um militar.”

*Trecho do relatório da
CPI das Ossadas de Perus
(1990)*



Na vala clandestina foram encontradas 1.049 ossadas

Objetivos da Comissão da Verdade

Segundo a Resolução nº 3, de 11 de abril de 2012

- I - esclarecer os fatos e as circunstâncias dos casos de graves violações de direitos humanos ocorridos no Município de São Paulo;
- II - promover o esclarecimento circunstanciado dos casos de torturas, mortes, desaparecimentos forçados, ocultação de cadáveres e sua autoria;
- III - identificar e tornar públicos as estruturas, os locais, as instituições e as circunstâncias relacionadas à prática de violações de direitos humanos e suas eventuais ramificações nos diversos aparelhos estatais e na sociedade;
- IV - encaminhar aos órgãos públicos competentes toda e qualquer informação obtida que possa auxiliar na localização e identificação de corpos e restos mortais de desaparecidos políticos, nos termos do art. 1º da Lei Federal nº 9.140, de 4 de dezembro de 1995;
- V - colaborar com todas as instâncias do poder público para apuração de violação de direitos humanos;
- VI - recomendar a adoção de medidas e políticas públicas para prevenir violação de direitos humanos, assegurar sua não repetição e promover a efetiva consolidação do Estado de Direito Democrático;
- VII - promover, com base nos informes obtidos, a reconstrução da história nos casos de graves violações de direitos humanos, bem como colaborar para que seja prestada assistência às vítimas de tais violações.

sembleia Legislativa, e a Comissão Nacional da Verdade, criada pelo governo federal. Um dos primeiros casos que a comissão pretende investigar é o de Vladimir Herzog (1937-1975), jornalista morto nas dependências do II Exército que virou símbolo da luta pela redemocratização. A comissão terá prazo de funcionamento de seis meses, podendo ser prorrogada até dezembro deste ano.

Ao investigar o passado, a comissão deve jogar luz sobre as causas da violência do Estado brasileiro no presente. “A cultura de violência e desrespeito aos direitos humanos continua muito presente em nossas vidas. A Comissão da Verdade é o momento de buscar a história de por que o Brasil é deste jeito”, declarou Eliseu Gabriel (PSB), relator da

comissão. “Vamos aprender com o que aconteceu e recomendar ações para que o Brasil se torne um país democrático e respeitador dos direitos.”

Os outros membros da Comissão são Aginaldo Timóteo (PR), Gilberto Natalini (PV), Jamil Murad (PCdoB), José Rolim (PSDB) e Juliana Cardoso (PT). Nem todos têm a mesma visão sobre o período: na reunião de abertura, Aginaldo Timóteo defendeu a ditadura e disse que o regime cometeu apenas alguns “excessos”. “Excessos existem até hoje, como a família Nardoni, que foi condenada por jogar a filha pela janela”, disse. “Todos nós, brasileiros, deveríamos agradecer a Deus pelo regime militar. Se não fosse ele, não haveria Lula e nem Dilma”, afirmou. ■

**Vereadores
fazem instalação
da Comissão da
Verdade**



Gute Garbelotto/CMSP



Dados abertos em site estimulam transparência

Um dos itens do decálogo da rede mundial de computadores (veja quadro na pág. 56) apregoa que “a web tem de ser democrática”. Compartilhando desse princípio, a Câmara Municipal de São Paulo pôs em seu site vários dados abertos: a presença de vereadores em Sessões Plenárias Ordinárias e Extraordinárias, votações em Sessões Plenárias Ordinárias e

Extraordinárias, além de dotações orçamentárias da Câmara – no exercício 2011.

O coordenador do Centro de Tecnologia da Informação da Câmara, Eduardo Miyashiro, ressalta que oferecer dados abertos vai além de publicar números e informações. “Dados abertos são manipuláveis, aqueles que o público pode reprocessar livremente, usá-los como quiser com o interesse que tiver”, explica Miyashiro. Ele informa que grande parte dos dados disponíveis em outros sites está no formato PDF, que não pode ser facilmente convertido para outros formatos, como uma plani-

Câmara promoveu a Primeira Maratona Hacker

Hackers trabalharam e dormiram no plenário



lha Excel, por exemplo. “É claro que as pessoas podem digitar os números, porém isso daria muito mais trabalho”, diz, bem-humorado. “Os dados abertos são homem-homem, mas também homem-máquina, ou seja, são lidos tanto por pessoas quanto por computadores.”

Em maio, entrou em vigor a Lei nº 12.527/2011, conhe-

cida como Lei de Acesso à Informação ou Lei da Transparência, assinada pela presidenta Dilma Rousseff, com o “propósito de regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas e seus dispositivos são aplicáveis aos três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios”. Ao tornar possível uma maior

participação popular, o controle social das ações governamentais e o acesso da sociedade às informações públicas, a lei permite uma melhoria na gestão pública.

Na Constituição brasileira, Capítulo I (dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos), já está claro que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Miyashiro garante que a Câmara Municipal fez bem mais do que a lei exige. “Temos transparência em um grau bem maior, que é diferente de apenas transparência.” Ele também explica que há uma transparência ativa (quando o órgão público apresenta os dados sem ser solicitado) e a passiva (quando o órgão só responde após ser acionado). “Grande parte da nossa é ativa”, afirma.

Em maio, a CMSP promoveu a Primeira Maratona Hacker (Hackathon), na qual especialistas em programação de softwares desenvolveram aplicativos para melhorar a utilização das informações oferecidas pelo Legislativo paulistano à sociedade. A comissão julgadora analisou o grau de utilidade pública, praticidade de uso, mobilidade, custo de manutenção, criatividade da solução e qualidade da documentação.

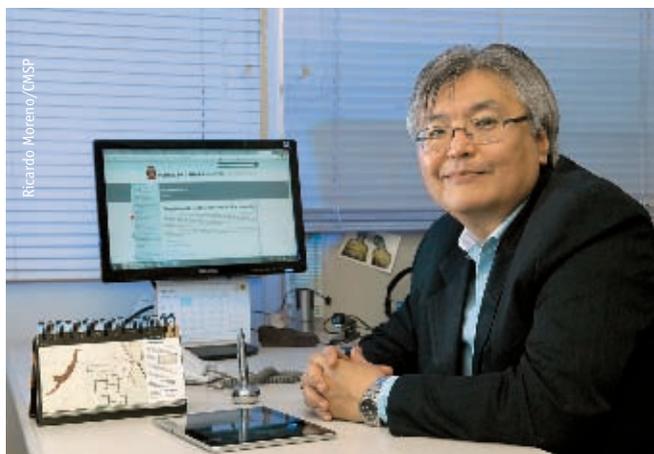
O Projeto Siga os Vereadores de São Paulo, da equipe Chutaum, foi o vencedor da competição. Ele cria uma plataforma de linha do tempo com as ações dos vereadores, possibilitando também que os usuários sigam os parlamentares.

O segundo lugar ficou com Radar Parlamentar, da PoliGNU. Trata-se de uma análise matemática sobre os dados de votações de projetos de lei na Câmara para determinar as semelhanças entre os partidos na atuação parlamentar.

Já o terceiro colocado da Hackathon foi o CMSPWiki, um aplicativo desenvolvido pela Capital Php que gera conteúdo, no formato wiki, sobre os dados do mandato do vereador, como orçamentos para o gabinete, relação de funcionários, votações e matérias propostas.

Esses aplicativos têm regime de licenciamento livre e vão ficar disponíveis para a utilização de todos os usuários do site da Câmara. ■

Miyashiro:
dados têm
de ser
manipuláveis





Serviço público em SP adota Ficha Limpa

Vereadores aprovam Lei da Ficha Limpa em plenário

Todo agente ou servidor público da cidade de São Paulo deve agora estar livre de condenação por corrupção, entre outras exigências, para assumir ou permanecer no trabalho. Foi o que decidiu a legislação chamada de Ficha Limpa Municipal, proposta pelos 55 vereadores paulistanos e já em vigor.

Ela atinge todos os servidores efetivos, contratados pelo Estatuto dos Funcionários Públicos; empregados públicos, contratados pelo regime previsto na CLT; ocupantes de cargos em comissão; secretários municipais, subprefeitos e seus substitutos temporários; representantes e conselheiros de conselhos de representantes, tutelares e municipais; conselheiros do

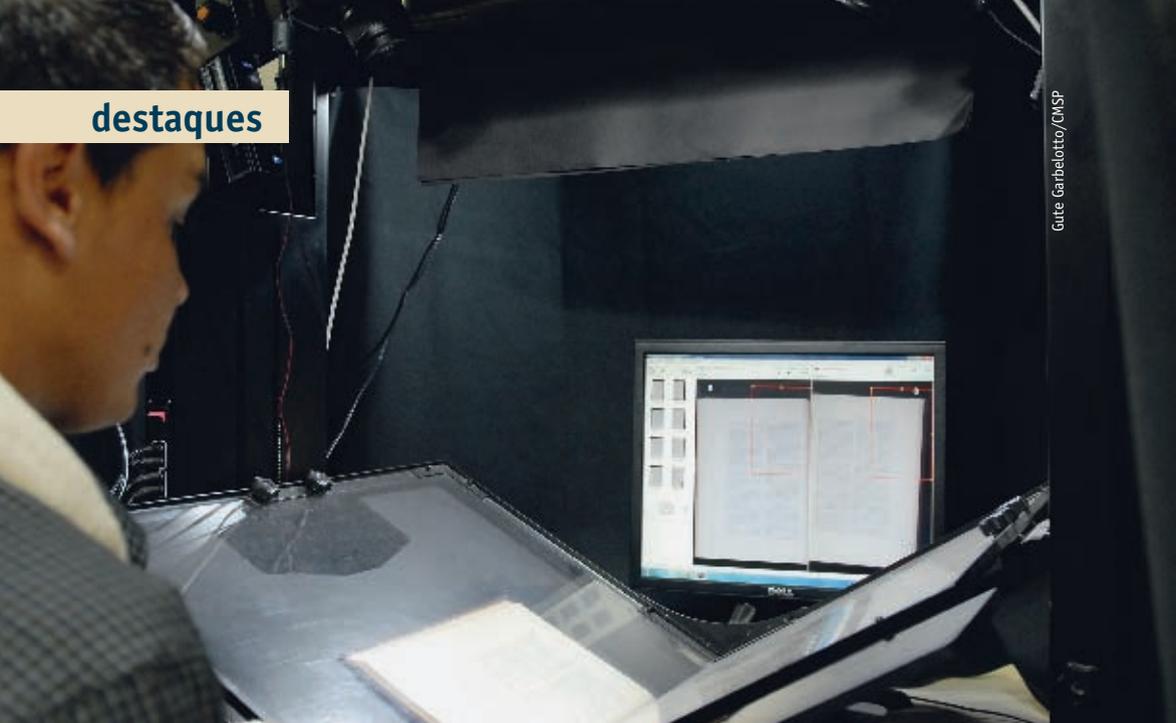
Tribunal de Contas e dirigentes de entidades sem fins lucrativos que mantiverem contratos ou receberem verbas públicas. Só não entram na lista os candidatos a cargo eletivo, que já eram obrigados a provar idoneidade e moralidade.

A Ficha Limpa Municipal, instituída por meio da Emenda à Lei Orgânica 12/2011, diz que, para serem aceitos no serviço público, os cidadãos devem ser elegíveis. “A lei inovou ao trazer essa condição, de uma vida pregressa sem as condenações relacionadas na lei, para ingressar e permanecer no cargo. É o passado como condição inafastável para um futuro melhor”, afirma o procurador-chefe da Câmara Municipal, Mário Sergio Maschietto. ■

Normas criteriosas

Os critérios para ser eleito e, portanto, tornar-se um agente ou servidor público, estão na Lei Complementar 64 (que regulamenta norma prevista na Constituição), de 1990. Conheça as principais exigências:

- Não ter sido condenado ou ter cumprido a pena há mais de oito anos por crimes: eleitorais que prevejam privação de liberdade; previstos na lei que regula a falência; contra os interesses econômicos do povo brasileiro, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais, o meio ambiente, a saúde pública, a vida e a dignidade sexual; de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, redução à condição análoga à de escravo, tráfico de drogas, racismo, tortura, terrorismo, abuso de autoridade com perda do cargo ou inabilitação para função pública; praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando; e hediondos;
- Não ter sido diretor, administrador ou representante público pelo menos doze meses antes de ser obrigado judicialmente a pagar dívida a estabelecimentos de crédito, financiamento ou seguro;
- Não ter sido condenado por corrupção eleitoral;
- Não ter perdido os direitos políticos devido a condenação por ato intencional de improbidade administrativa que lesione o patrimônio público e traga enriquecimento ilegal. Ou ter cumprido a pena há mais de oito anos;
- Não ter perdido, há oito anos ou menos, o direito de exercer sua profissão devido a infração ético-profissional, a menos que a sanção seja anulada ou suspensa pela Justiça;
- Não ter sido condenado, há oito anos ou menos, por desfazer ou simular dissolução de vínculo com cônjuge para tornar-se elegível;
- Não ter sido demitido do serviço público por perder, há oito anos ou menos, ação judicial decorrente de processo administrativo ou judicial. A menos que a Justiça tenha anulado a decisão;
- Não ser pessoa física ou dirigente de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais consideradas ilegais pela Justiça há oito anos ou menos;
- As condenações a que a lei complementar se refere são sempre irrecorríveis ou proferidas por um grupo de juízes ou ministros.



Papel Zero preserva ambiente e economia

Digitalização de documentos ajuda a eliminar papel

Por questões ambientais e de economia – tanto de dinheiro quanto de espaço – a CMSP está reduzindo a quantidade de papel que utiliza em suas atividades. Trata-se do Programa Papel Zero. O esforço começou em 2010 com uma decisão da Mesa Diretora. Desde então, o processo para o uso consciente do papel na Casa tem avançado. “O papel zero é uma meta”, define o Coordenador do Centro de Tecnologia da Informação (CTI) da Câmara, Eduardo Miyashiro.

Os primeiros passos para a redução do volume de papel na Casa foram a digitalização do acervo de documentos e a

transferência da guarda para locais fora do Palácio Anchieta. Segundo Miyashiro, essas medidas têm também o objetivo de ganho de espaço para que os funcionários da Câmara possam trabalhar melhor. “Há setores que estão precisando de mais espaço.”

A fase seguinte, que já começou, é a elaboração de processos legislativos (leis, emendas à Lei Orgânica do Município, resoluções e decretos legislativos) em formato digital. Indicações (proposições pelas quais o vereador sugere a manifestação de um ou mais órgãos do Executivo acerca de determinado assunto)

e ofícios da Presidência da Casa já têm como suporte principal o meio digital e têm tramitação interna sem o uso do papel. “Nós poupamos papel e trabalho”, comemora o coordenador.

Miyashiro explicou que “a assinatura dos documentos é eletrônica, realizada por e-CPF”, o que garante a autoria e a procedência de documentos que não são impressos. “Uma das vantagens desse sistema é que você assina e autentica a sua firma ao mesmo tempo”, ressaltou. “O fluxo é todo digital.”

A Receita Federal do Brasil define o Certificado Digital e-CPF como “documento eletrônico de identidade emitido por uma Autoridade Certificadora credenciada, que certifica a autenticidade dos emissores e destinatários dos documentos e dados que trafegam numa rede de comunicação, bem como assegura a privacidade e a inviolabilidade destes”.

Na próxima legislatura, que começa em 1º de janeiro de 2013, “todo o processo legislativo vai nascer em meio digital”, afirma Miyashiro. Mas ele ressalta que os projetos dos vereadores já apresentados em papel vão continuar circulando.

O uso de tabletes por parte dos vereadores e de alguns funcionários, bem como o fim do clipping de papel, estão inseridos na meta de papel zero.

Uma das próximas medidas será a utilização dos documentos digitais também por parte das unidades administra-

tivas da Casa. “Todos nós vamos participar desse processo”, diz Miyashiro.

Outra medida rumo ao papel zero foi a criação, em junho de 2011, do Comitê de Eficiência Administrativa, com o objetivo de, segundo a decisão da Mesa Diretora da Câmara, “reavaliar os processos para alcançar maior eficácia e eficiência nos setores administrativos”, inserir no cotidiano da Casa “práticas sustentáveis e ambientalmente corretas” e “otimizar a utilização dos recursos públicos”.

O esforço da Câmara para diminuir a quantidade de papel já foi premiado pela Microsoft Brasil. Em 2010, três funcionários, Gustavo Pinheiro, Luiz Francisco de Silva Filho e Marcia Maria de Oliveira, receberam o 1º Prêmio Executive Circle, na categoria Eficiência nos Negócios. Eles desenvolveram um novo sistema de apoio para a elaboração da Lei do Orçamento, com mais agilidade e segurança para o serviço, além de usar menos papel. ■

**Sistema e-CPF
assina e
autentica ao
mesmo tempo**



CCI.3/CMSF



Curso ensina a atuar como técnico legislativo

Etec Maria Augusta Saraiva vai receber a primeira turma do curso

Trabalho no Poder Legislativo agora se aprende na escola. Em parceria com a CMSP, o Centro Paula Souza – autarquia do governo estadual responsável pelo ensino profissional público no Estado – inicia no segundo semestre o primeiro curso de Técnico Legislativo do País. O objetivo é formar profissionais capazes de atuar em funções de apoio técnico e administrativo nas Câmaras Municipais e em organizações interessadas no trabalho legislativo.

“O trabalho no setor legislativo demanda uma série de conhecimentos de direito, finanças, legislação, tecnologia, mas até hoje não havia um curso para preparar os profissionais dessa área”, explica a secretá-

ria administrativa adjunta da CMSP, Maria Nazaré Lins Barbosa, que participou da elaboração da grade curricular do curso do Paula Souza (veja quadro na pág. 63). Segundo ela, o objetivo do curso é garantir que os técnicos legislativos tenham uma formação específica, assim como técnicos em enfermagem têm seus próprios cursos.

“Como não existe essa formação, o Legislativo precisa investir no treinamento dos funcionários que assumem a função de técnicos. A Câmara vai ganhar se os profissionais dessa função já chegarem aqui com os conhecimentos necessários”, afirma Nazaré.

A secretária administrativa acredita que o público-alvo para o novo curso é amplo:

além de poder atuar nas 5.565 Câmaras Municipais do Brasil, o profissional com diploma de técnico legislativo poderá conseguir emprego também na área privada e no terceiro setor. “Empresas, movimentos sociais e organizações não governamentais que possuem uma interação com o Legislativo terão interesse num profissional que saiba, por exemplo, como funciona a tramitação das leis”, diz.

A primeira edição do curso de Habilitação Profissional Técnica de Nível Médio de Técnico Legislativo estava prevista para começar em julho deste ano, com 40 vagas, na Escola Técnica Estadual (Etec) Doutora

Maria Augusta Saraiva, no Bairro Campos Elíseos. Segundo a diretora da Etec, Marilda Britto, o curso tem 1.200 horas de duração e deve formar sua primeira turma em dezembro de 2013. Para se formar, é necessário ter concluído o ensino médio ou concluí-lo até o final do curso.

Nazaré acredita que, a exemplo do que ocorreu com a formação em Técnico Judiciário, os cursos de Técnico Legislativo venham a se tornar pré-requisito para os profissionais que prestam concurso para as Câmaras Municipais. “No mínimo, esse curso poderá contar pontos como uma qualificação nos próximos concursos”, afirma. ■

Saberes precisos

As matérias que os alunos de Técnico Legislativo vão estudar em três semestres

- Introdução ao Estudo do Direito e à Teoria Geral do Processo
- Planejamento Financeiro e Orçamentário
- Pesquisa e Gestão de Informações do Poder Legislativo
- Inglês Instrumental
- Linguagem, Trabalho e Tecnologia I
- Introdução ao Direito Constitucional
- Introdução ao Direito Administrativo
- Ética e Cidadania Organizacional
- Introdução ao Sistema Eleitoral e Político-Partidário
- Aplicativos Informatizados
- Prática de Processo Legislativo I
- Relações do Poder Legislativo com o Poder Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas
- Controle da Administração Pública
- Representação e Comunicação em Língua Portuguesa
- Planejamento do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) na Área Legislativa
- Prática de Processo Legislativo II
- Técnicas de Recepção e Rotina de Trabalho
- Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária
- Fundamentos de Legislação Trabalhista e Estatutária
- Gestão e Organização das Instituições Legislativas
- Desenvolvimento do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) na Área Legislativa



Debates





Grafite na Praça Paulo Kobayashi,
reformada pela Câmara Municipal

Bolhas especulativas e preços de imóveis na cidade de São Paulo
Emerson Rildo Araújo de Carvalho

**A metrópole paulistana: passado, presente e
desafios futuros para o seu desenvolvimento econômico**
Fernando T. H. F. Machado
José Guimar Cocco Junior

**Conselhos Sociais deliberativos e aprimoramento democrático:
a importância da discussão consciente para a formulação,
execução e fiscalização de políticas públicas**
Ricardo Victalino de Oliveira

**Ouvidoria pública como canal de comunicação para
o fortalecimento da democracia representativa**
Daniela de Almeida Queiroz



Rogers.

Bolhas especulativas e preços de imóveis na cidade de São Paulo¹

EMERSON RILDO ARAÚJO DE CARVALHO²

Resumo

Este artigo analisa o recente mercado imobiliário na cidade de São Paulo. Baseado em fundamentos teóricos de determinação de preços e análise empírica, discute-se a trajetória dos aluguéis e preços dos imóveis e argumenta-se que há uma bolha especulativa de preço dos imóveis desde o final de 2010.

Palavras-chave: Bolha de Preços. Comportamento especulativo. Mercado Imobiliário.

1 Introdução

Atualmente, há uma preocupação sobre a evolução dos preços dos imóveis nas principais cidades do país. Para se ter uma ideia, desde janeiro de 2008, o preço de venda dos imóveis na cidade de São Paulo aumentou mais de 130%, ao passo que os aluguéis elevaram-se em 70% aproximadamente. Na cidade do Rio de Janeiro, nos últimos 36 meses, o preço de venda aumentou 129,6%, enquanto os aluguéis tiveram alta de 78,6%. Em Brasília, só nos últimos 12 meses, o preço de venda do imóvel cresceu 23,5%³. A origem dessa preocupação muito se deve aos efeitos adversos sobre a economia americana, como também sobre a economia mundial, provenientes da recente crise imobiliária que ocorreu nos Estados Unidos em 2008 e que veio a ser chamada de crise do *subprime*⁴. Neste caso, a preocupação reside na possibilidade de o Brasil apresentar condições semelhantes às que vigoraram nos EUA, o que poderia em princípio desencadear uma forte recessão, ou até mesmo uma depressão econômica, tendo como epicentro o mercado imobiliário.

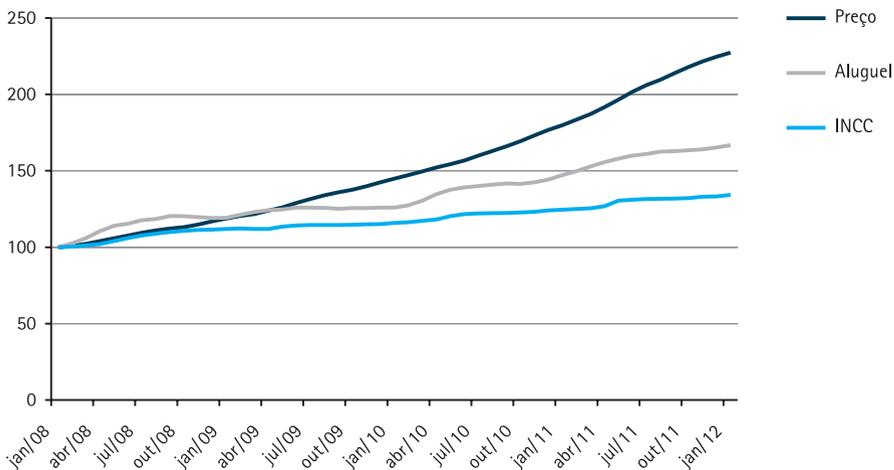
-
- 1 O autor agradece profundamente aos economistas Adriano Borges, Rodrigo Policano e Thiago Alves pelos comentários, críticas e sugestões que foram de grande valia para que esta versão do artigo viesse à tona. Obviamente, os erros remanescentes são de exclusiva responsabilidade do autor. O autor também agradece à Mesa Diretora da Câmara Municipal de São Paulo por ter contribuído significativamente para a criação de um ambiente institucional de pesquisa sobre a cidade de São Paulo dentro da CMSP, sendo que este artigo pode ser considerado um produto desse esforço.
 - 2 Doutor em Economia pela FEA/USP, Professor do Departamento de Economia da PUC/SP, e Consultor Técnico Legislativo em Economia da CTEO/CMSP.
 - 3 Ver www.zap.com.br.
 - 4 *Subprime* (do inglês *subprime loan* ou *subprime mortgage*) é um empréstimo arriscado, concedido a um tomador que não oferece garantias para se beneficiar da taxa de juros mais favorável.

Outra inquietação tem a ver com a atual dinâmica do mercado de imóveis, particularmente nos grandes centros urbanos. Em algumas das principais cidades do Brasil, os preços têm subido sistematicamente ao longo dos últimos anos, e a pergunta que se faz é se estamos presenciando uma bolha imobiliária nessas cidades, ou melhor, uma bolha especulativa de preço de imóveis, sendo que, neste caso, o que alimentaria a alta de preços seriam as expectativas excessivamente otimistas dos participantes do mercado de imóveis acerca da evolução futura dos preços. Isto é, a razão pela qual o preço do imóvel é alto hoje decorre fundamentalmente da crença dos investidores ou compradores de que o valor de venda será maior num futuro próximo, quando os fundamentos não parecem justificar tal preço⁵. O propósito deste artigo é investigar essa questão, e apreciaremos a cidade de São Paulo como objeto de estudo, em virtude de sua importância econômica, maior metrópole do país, maior mercado imobiliário em nível de município, e também pelo fato de haver boas fontes de informações públicas a respeito do mercado de imóveis disponibilizadas pela internet e de fácil acesso.

2 Recentes Evidências Empíricas sobre os Preços dos Imóveis

Para começo de análise, apresentamos alguns dados estatísticos relacionados ao mercado de imóveis na cidade de São Paulo, fonte www.zap.com.br - que fornece dados importantes a respeito do mercado imobiliário, em particular os preços dos imóveis anunciados:

Figura 1 - Índice de Preço de Imóvel, Aluguel e INCC



FONTE: WWW.ZAP.COM.BR, ELABORAÇÃO DO AUTOR.

5 Adiante, será desenvolvida uma análise sobre os fundamentos econômicos de determinação dos preços dos imóveis. A definição de bolha utilizada neste artigo é a utilizada pelo Prêmio Nobel de Economia, JOSEPH STIGLITZ (1990, p.13).

O gráfico acima apresenta a evolução temporal dos índices de preço de venda, aluguel e custo da construção civil, medido pelo INCC⁶. O que podemos observar facilmente é que o preço do imóvel, medido pelo índice FIPE ZAP⁷ de preços de imóveis anunciados, tem aumentado significativamente desde o início da série, que foi normalizada para 100 na sua origem, juntamente com as outras séries estatísticas. É bastante evidente que o preço do metro quadrado mais que dobrou nestes últimos quatro anos, uma alta bastante acentuada⁸. Também, facilmente se nota que há um hiato crescente entre o índice de preços e o de aluguel, como também entre o índice de preços e o INCC. De janeiro de 2008 até janeiro de 2012, o preço de venda dos imóveis na cidade de São Paulo elevou-se 130,4%, ao passo que os aluguéis tiveram alta de apenas 66,7%. Os custos da construção civil, medido pelo INCC, aumentaram 34,4% durante esse período. Por esses dados, podemos concluir que os custos da construção civil não foram os responsáveis por essa alta dos preços dos imóveis nesse período, de tal maneira que já os descartaremos de início.

Uma questão que surge a partir da observação desses dados é se eles são realmente representativos do que está acontecendo com o mercado de imóveis na cidade de São Paulo. Será que essa alta de preços está relacionada a pontos específicos da cidade, ou está mais ou menos disseminada por todo o território que a compõe? O Anexo no final deste artigo apresenta, para vários bairros da cidade de São Paulo, o preço de venda e o valor do aluguel dos apartamentos, sendo que a unidade de medida relevante dos valores é real por metro quadrado. Como o índice de preços apresentado na Figura 1 leva em conta a evolução dos preços das casas, apartamentos e imóveis comerciais, e o Anexo refere-se exclusivamente a apartamentos, seria de se esperar certa divergência entre as médias gerais de aumento de preço de venda e aluguel, considerando todos os bairros do Anexo. Para os bairros em que conseguimos agrupar os valores de aluguel e preço de venda, 104 bairros, o aumento médio do preço de venda entre fevereiro de 2008 e março de 2012 foi de 112,77%. No mesmo período, o aumento do aluguel foi de 62,72%. Apesar de haver divergências de valores, se examinarmos minuciosamente o preço de venda por bairro, então constatamos que, de fato, houve um substancial aumento no preço dos imóveis em São Paulo, e que este aumento não se concentrou somente em poucos bairros. Pelo contrário, os dados revelam que o aumento foi mais ou menos generalizado por todo o território.

Considere, por exemplo, os bairros de Santana, Santo Amaro, Mooca, Lapa e Centro, localizados na zona norte, sul, leste, oeste e centro respectivamente. O preço de venda aumentou: 120,92% em Santana; 126,98% em Santo Amaro; 108,11% na

6 Índice Nacional de Custo da Construção Civil, levantado pela Fundação Getúlio Vargas. Este índice procura captar os custos no setor da construção, abrangendo materiais e equipamentos, serviços e mão de obra.

7 Para calcular o índice FIPE ZAP de preços de imóveis anunciados, usam-se os anúncios de apartamentos à venda publicados no ZAP imóveis, e leva-se em conta a localização (bairro), o número de dormitórios e a área útil. Com base nos anúncios, calcula-se o preço do metro quadrado (preço de venda/área útil) em cada bairro. Para passar do bairro para a cidade, leva-se em conta a ponderação de cada bairro no índice, por meio da ajuda dos dados do Censo Demográfico do IBGE, que fornece a participação de cada bairro na renda real das famílias da respectiva cidade. Desta forma, a variação do índice corresponde à variação mensal dos preços dos apartamentos.

8 Em análises sobre o mercado de imóveis, a medida usual para comparação de valores é o metro quadrado.

Mooca; 114,32% na Lapa e 176,48% no Centro. Já o aluguel aumentou: 50% em Santana; 45,45% em Santo Amaro; 60% na Mooca; 55,56% na Lapa e 62,50% no Centro. Estas evidências ilustram o fato de que o aumento do preço de venda foi mais ou menos uniforme, como pode ser notado na tabela no final deste artigo. No entanto, houve bairros em que o aumento de preços foi bem maior que a média geral, por exemplo, Jardim Aeroporto, 190%; Campos Elíseos, 184,83%, Interlagos, 160,35%; Barra Funda, 158,97%, Vila Olímpia, 162,49%, entre outros. Também, como pode ser constatado no Anexo, houve bairros em que a alta de preços foi menor do que a média geral: Morumbi, 51,51%; Pacaembu, 62,40%; Jardim Paulistano, 66,46%, Ibirapuera, 48,73%, entre outros. Observa-se que em alguns dos bairros considerados mais nobres da cidade de São Paulo não houve substancial aumento no preço do metro quadrado. Possivelmente, a razão para este fato se deva ao início da série estatística que foi utilizada para fazer a base de comparação. Em fevereiro de 2008, provavelmente, os preços nesses bairros já eram altos em relação a períodos anteriores, de tal forma que o potencial de subida deles era menor do que em outros bairros.

No Anexo, também calculamos a rentabilidade do investimento em imóveis para cada bairro em dois pontos distintos do tempo. A pergunta que se procura responder aqui é a seguinte: alugar um imóvel ou vendê-lo e aplicar o dinheiro em ativos financeiros que garantam certa rentabilidade, o que é melhor do ponto de vista financeiro? Por exemplo, investindo na poupança, considerando o atual ambiente institucional, obtemos 0,5% ao mês mais TR – Taxa Referencial. Em 2011, o retorno acumulado da caderneta de poupança foi de 7,5%, ressaltando que a caderneta de poupança é isenta de imposto de renda. No caso de alugar um imóvel, a taxa de rentabilidade ao mês é dada pela razão aluguel sobre preço. Fizemos esta conta para cada bairro e, em seguida, calculamos a taxa de retorno anual. Se considerarmos a escolha entre investir em aluguéis ou caderneta de poupança, os resultados mostram que o imóvel, atualmente, está caro como investimento na cidade de São Paulo. Quase todos os bairros selecionados no Anexo tiveram rentabilidade pior do que a poupança. A rentabilidade média para esses bairros selecionados foi de 8,40% a.a. em fevereiro de 2008. Já em março de 2012 a rentabilidade caiu para 6,26% a.a. Se levarmos em consideração o atual retorno da poupança, percebe-se facilmente que investir em imóveis para alugar não é um bom negócio.

Outro fato a ser observado que pesa contra o investimento em imóveis atualmente, é que o rendimento do aluguel é parte da renda tributável do proprietário do imóvel. O que provocou essa piora na rentabilidade do imóvel foi o crescente distanciamento do preço do imóvel em relação ao valor do aluguel nestes últimos quatro anos. Quanto mais o valor do imóvel sobe em relação ao aluguel, pior o retorno do investimento em imóveis. Agora, investigaremos do ponto de vista da teoria econômica até que ponto essa subida de preços é sustentável ao longo do tempo.

3 Análise Econômica sobre a Possibilidade de Existência de Bolha Especulativa

A tarefa agora é investigar se essa recente alta dos preços dos imóveis pode ser explicada por fundamentos econômicos, isto é, verificar se a teoria econômica

pode nos ajudar a entender estes fatos observados do mundo real. Para analisar essa questão, partiremos de um modelo simples de determinação de preços de imóveis que nos ajudará a pensar sobre o assunto. Em economia, temos basicamente duas teorias de determinação de preços: uma baseada em condição de não-arbitragem⁹; e a outra, baseada em oferta e demanda. Na condição de não-arbitragem o preço de algum bem ou serviço é determinado em função de outros preços observáveis, e o componente de expectativas, em geral, é mais importante que as outras variáveis que determinam a demanda por um bem ou serviço. Por exemplo, a teoria da paridade do poder de compra implica que a taxa de câmbio é determinada pelos preços internos e externos, não por demanda e oferta de divisas estrangeiras. Para a determinação de preços baseada em fundamentos de oferta e demanda, em casos normais, é necessária a interação dessas funções para a determinação do preço de um bem ou serviço.

Inicialmente, baseando-nos na condição de não-arbitragem, consideraremos o imóvel como um investimento de um tipo diferente de ativo por parte das famílias, e abstrairemos os aspectos não pecuniários resultantes da posse de um imóvel, não obstante o fato de serem mais ou menos precificados¹⁰. É reconhecido na literatura que, se considerarmos o imóvel como um tipo de investimento, então, o preço de um imóvel terá a seguinte configuração¹¹:

$$P = \frac{R}{r + \delta + t + c - val} \quad (1)$$

P é o preço do imóvel, R o valor do aluguel, r a taxa de juros, δ a taxa de depreciação do imóvel, c o custo do seguro e val a valorização esperada em termos percentuais do preço do imóvel. Observe que, de acordo com a equação (1), se houver uma expectativa de valorização, ou melhor, um aumento em val , então, *coeteris paribus*, o preço P do imóvel aumenta, em virtude de o denominador da expressão (1) diminuir. Preste atenção a essa análise de estática comparativa: dada certa expectativa de valorização do imóvel, então, mantidas todas as outras coisas constantes à exceção do preço do imóvel e aluguel, haverá uma relação de longo prazo entre a taxa de crescimento do valor do aluguel e a taxa de variação do preço do imóvel. Isto é, estas séries temporais não podem se “distanciar” por muito tempo. No jargão da econometria, dizemos que essas séries são cointegradas, por haver uma relação de longo prazo entre elas¹². Se o preço do imóvel subir mais que o aluguel, então, em algum momento do tempo ninguém desejará alugar algum imóvel, em virtude de sua

9 Derivação de preços fundamentados em condição de não-arbitragem nos leva a determinação de preços baseada em outros preços. É uma técnica bastante utilizada para a precificação de ativos no mercado financeiro.

10 Existe uma literatura sobre preços hedônicos aplicada ao mercado imobiliário. Vide FÁVERO (2007).

11 Esta equação é derivada no livro-texto Macroeconomia SCOTT e MILES (2005), no capítulo sobre mercados imobiliários.

12 Para uma boa introdução sobre o conceito de Co-integração, vide GUJARATI (2006).

baixa rentabilidade, os investidores preferirão desfazer-se dos imóveis e utilizar o dinheiro em ativos que tragam mais rentabilidade. Por outro lado, se o preço continuar caindo em relação ao aluguel, então, em algum momento ninguém terá incentivo para se tornar inquilino. Valerá mais a compra do imóvel. Um ponto importante a ser ressaltado é que existe uma trava para o crescimento dos aluguéis, que é a renda dos inquilinos. Com base no que foi colocado agora, há limites superiores e inferiores para a razão entre o preço do imóvel e o aluguel.

Após esse breve interlúdio sobre fundamentos do processo de precificação de imóveis, analisaremos como alguns dados relevantes a respeito do mercado imobiliário paulistano se relacionam ao modelo descrito pela equação (1). Como implicação dessa equação, temos que as séries de preço e aluguel não podem se “distanciar” por muito tempo. Atentando para a Figura 1, pode-se notar que a partir de meados de 2009 as séries de preço e aluguel começam progressivamente a divergir, de tal maneira que, em outubro de 2011, há um hiato bastante acentuado entre as duas séries. Este fato pode ser um indício de bolha de preços, todavia, precisamos ser cautelosos para uma afirmação mais contundente a respeito do assunto. Se supusermos que não há bolha nesse mercado imobiliário, então, de acordo com a equação (1), o crescente aumento de preços pode ser atribuído a modificações em outras variáveis que afetam o preço dos imóveis. Consideraremos cada uma delas isoladamente, e veremos se esse aumento de preços pode ser explicado por essas variáveis. Pelo fato de o efeito dos juros sobre o preço do imóvel ser mais complexo, faremos essa análise logo em seguida, quando considerarmos o mecanismo de oferta e demanda por imóveis. Portanto, apreciaremos inicialmente o efeito das outras variáveis exceto os juros: taxa de depreciação, impostos prediais, custos de seguro e valorização esperada no preço dos imóveis.

Pode-se considerar que a taxa de depreciação, impostos prediais e custos de seguro não tenham contribuído significativamente para a recente alta de preços verificada nesse período. A taxa de depreciação, custo de seguro e IPTU¹³ (como proporção do preço do imóvel) não variam significativamente de um período para outro, de modo que essas variáveis não podem nos ajudar a explicar essa recente alta de preços. Especificamente, em relação ao imposto predial IPTU, observa-se que a taxa de aumento do IPTU foi bem menor que o recente aumento no preço dos imóveis (índice FIPE ZAP). Além disso, de acordo com a expressão (1)¹⁴, o aumento no imposto predial tem o efeito de diminuir o preço do imóvel.

Apreciaremos agora a variável *val*, valorização esperada do preço do imóvel. Como dito anteriormente, um aumento na valorização esperada no preço do imóvel faz com que o preço atual do imóvel aumente. A pergunta que se faz agora é se essa valorização esperada tem fundamentos econômicos. Valorização esperada relaciona-se com o que os agentes econômicos acham que vai acontecer no futuro. Para dissecar o que pode estar por trás dessa valorização esperada, ponderaremos algumas variáveis que refletem o comportamento de demanda e oferta de habitações. Por

13 Imposto Predial e Territorial Urbano, de competência dos municípios, vide Constituição Federal, art. 156.

14 Em média, o reajuste do IPTU acompanha a taxa de inflação, exceto, possivelmente, nos anos em que a Planta Genérica de Valores é revisada.

exemplo, se os agentes esperam um crescimento do déficit habitacional no futuro, e que haverá mais restrições em relação ao volume de metros quadrados que podem ser construídos, devido a normas de zoneamento, nos terrenos disponíveis para construção de imóveis, então é de se esperar que haja um aumento da valorização esperada no preço dos imóveis. Ou seja, as condições esperadas de oferta e procura no futuro influenciam a formação de expectativas de preços no futuro, o que, por sua vez, via equação (1), determina em parte os preços no presente. Em mercados competitivos nos quais o processo produtivo é demorado, os preços que vigoram no presente são determinados em parte pelas expectativas formadas no passado acerca deste presente, e também das expectativas que são formadas hoje a respeito do futuro.

Como mencionado anteriormente, a equação (1) é derivada por raciocínio de condição de não-arbitragem, não por equilíbrio de demanda e oferta de imóveis. Num modelo de oferta e demanda, um aumento sustentado de preços se manifesta numa taxa de aumento de demanda maior que a taxa de aumento de oferta. Traduzindo, a demanda tem de crescer mais rápido que a oferta. Mas não é isto o que parece ter acontecido no Município de São Paulo para todo o período que compreende janeiro de 2008 até novembro de 2011.

Um dado oficial que pode nos dar uma ideia das forças de oferta e demanda que atuam sobre o mercado de imóveis é a série estatística VSO – unidades vendidas em relação à oferta, disponibilizada pelo SECOVI/SP - Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo¹⁵. Se a velocidade de vendas aumenta em relação à oferta, um aumento na VSO, espera-se, em princípio, que haja uma pressão de demanda, tendo em vista que a oferta de imóveis no curto prazo é considerada “inelástica” (a oferta de imóveis hoje é o resultado de investimentos passados) em relação a mudanças de preços atuais, o que, por sua vez, acaba desencadeando um aumento no preço dos imóveis.

Figura 2 - Venda sobre Oferta (%): Série Original e Médias Móveis



FONTE: WWW.SECOVI.COM.BR, ELABORAÇÃO DO AUTOR.

15 www.secovi.com.br.

Considerando que a série estatística original apresenta muita variabilidade de um período para outro (série mensal), e como estamos interessados no mercado de habitação, um bem durável, então, para uma análise mais adequada, com vistas a ter uma descrição da tendência de médio e longo prazo, construímos transformações da série VSO original: média dos últimos 4 e 12 meses. Como pode ser visto na Figura 2, médias móveis são mais ilustrativas a respeito do comportamento do mercado nesse período. Na Figura 3, temos a representação de média móvel dos últimos 12 meses das unidades vendidas em relação à oferta (VSO):

Figura 3 - Venda sobre Oferta (%): Média Móvel de 12 Meses



FONTE: WWW.SECOVI.COM.BR, ELABORAÇÃO DO AUTOR.

Observando a série original (Figura 2), constata-se que o maior valor para essa relação foi de 30,8% em setembro e dezembro de 2009. No caso da média móvel dos últimos 12 meses (Figura 3), podemos ver que a crise do *subprime*, no segundo semestre de 2008, teve efeitos no mercado imobiliário de São Paulo, tendo em vista que as vendas em relação à oferta diminuíram consideravelmente nesse período de grande incerteza e volatilidade dos mercados financeiros. Para ter uma noção do impacto provocado por esse choque adverso, a VSO saiu de um “pico” de 18% em agosto de 2008, para um “vale” de 11,9% em abril de 2009, uma redução substancial, quando se considera médias móveis de 12 meses.

É interessante ressaltar que, não obstante o fato de ter havido uma desaceleração das vendas, os preços continuaram subindo, aumentando, em média, 18% nesse período (agosto de 2008 até julho de 2009). Entre julho de 2009 e novembro de 2010 a VSO cresceu rapidamente e ultrapassou o pico anterior à crise do *subprime*. Neste novo interregno, observa-se um crescimento continuado no preço do imóvel, como ilustrado na Figura 1. Neste caso, podemos afirmar que esse aumento de preços observado é consistente com os fundamentos de oferta e demanda do mercado imobiliário, pois a pressão de demanda, observada pelo aumento da VSO, teve impacto sobre o preço do imóvel.

Fato marcante que merece ser apreciado tem a ver com o comportamento do preço do imóvel (captado pelo índice FIPE ZAP) a partir de novembro de 2010. Não obstante o contínuo aumento de preços, a velocidade das vendas sobre a oferta tem caído sistematicamente (diminuição da VSO). Esperariamos que, em virtude desta queda nas vendas, houvesse uma acomodação dos preços, mas não foi isso o que aconteceu. Os fundamentos econômicos de oferta e procura, consubstanciados pelas variações na VSO, parecem não explicar o comportamento dos preços dos imóveis nesse período¹⁶, o que abre a possibilidade da existência de uma bolha especulativa a partir de novembro de 2010. Os preços dos imóveis aumentaram 30% entre novembro de 2010 e dezembro de 2011. Nesse período, o aluguel aumentou 16% e o custo da construção civil, 8%. Como já havia um hiato crescente entre renda e aluguel desde meados de 2009, estes números acabaram por reforçar essa discrepância, como pode ser notado na Figura 1. É importante ressaltar também que o argumento de que a valorização dos imóveis é guiada pelo déficit habitacional não se sustenta se levarmos em consideração o período posterior a novembro de 2010, uma vez que as vendas caíram em relação à oferta, mas os preços continuaram subindo.

Uma bolha especulativa surge quando o aumento de preços ocorre devido a uma expectativa otimista de aumento de preços num futuro próximo, como pode ser observado pela equação (1)¹⁷. Nesta, o aumento no preço futuro esperado (elevação em val) traduz-se em aumento no preço presente do imóvel, de tal maneira que o comportamento dos preços presentes é mais influenciado pelas expectativas dos agentes econômicos acerca do futuro. A pergunta que vem a seguir é o que poderia estar alimentando a expectativa da continuidade de alta desses preços. Se considerarmos que o mercado imobiliário é composto, grosso modo, de dois tipos de compradores – “investidores” e “consumidores finais”, então o comportamento do preço dos imóveis refletirá a proporção desses compradores no mercado. Quanto maior a participação dos “consumidores finais” no mercado, então o preço de mercado se ajusta mais com os fundamentos de oferta e demanda, e com baixo componente especulativo. Por outro lado, à medida que a proporção dos compradores “investidores” aumenta (tende a 100%), então o componente especulativo na determinação do preço dos imóveis se torna muito importante.

Lembrando que o “consumidor final” observa mais o aspecto não pecuniário em sua decisão a respeito da compra de um imóvel, isto é, valora bastante os serviços decorrentes do uso do imóvel. Isto não quer dizer que esse tipo de comprador não pondere o componente especulativo na sua disposição de pagar pelo imóvel. O que se está dizendo

-
- 16 Foram feitos testes de causalidade de Granger para a VSO e preço dos imóveis (índice FIPE ZAP), entretanto, possivelmente em virtude da pequena amostra para esse tipo de análise, não se obteve significância menor que 9%, para a causalidade temporal de VSO para preço de imóvel (medido pelo índice FIPE ZAP).
- 17 Tecnicamente, numa “bolha especulativa pura”, os compradores do imóvel acreditam que os preços dos imóveis hoje são altos, e que eventualmente vão cair num futuro próximo. Entretanto, mesmo conjecturando que os preços cairão no futuro, acreditam que poderão realizar ganhos de capital antes da queda. Existem outras definições de bolhas, como a “bolha irracional”, e a “bolha institucional”, sendo que nesta, devido a problemas de agente-principal entre mutuário, prestador e governo, os agentes têm incentivos para pagar preços altos em relação ao que seria aceitável pelos “fundamentos econômicos”. Vide LIND (2008).

aqui é que esse componente não é o determinante principal em relação à sua decisão de compra. Já o comprador do tipo “investidor” leva mais em conta a expectativa de valorização e a facilidade de locação em sua decisão acerca da compra de um imóvel. Por exemplo, há órgãos de imprensa que noticiam que a atual clientela de imóveis é formada, em sua maioria, por investidores¹⁸. Se isto for verdade, e de acordo com o foi dito acima acerca da relação entre preço e composição de tipos de compradores, então o comportamento recente observado dos preços dos imóveis é consistente com uma bolha especulativa provocada por considerável parcela de clientes consumidores finais do tipo investidores, em relação ao total de clientes que participam do mercado de imóveis. Ponto interessante é investigar as causas desse aumento do tipo de clientes investidores no mercado de imóveis na cidade de São Paulo¹⁹. Uma possível causa tem a ver com a queda progressiva da taxa de juros de longo prazo, como pode ser notado pela evolução temporal dos juros anuais de um título de longo prazo da dívida pública federal²⁰.

Figura 4 - Taxa de Juros (% a.a.), Final de Período, de um Título de Longo Prazo Emitido pelo Tesouro Nacional (NTNBP vencimento em 15/08/2024)



FONTE: WWW.TESOURO.FAZENDA.GOV.BR

Queda nos juros considerados livres de risco cria incentivos para a aplicação em ativos considerados mais arriscados, por exemplo, ações, debêntures e investimentos em imóveis por meio de fundos de investimento imobiliários, compras diretas

18 Veja o seguinte link como exemplo: <http://economia.ig.com.br/financas/casapropria/investidor-e-ate-70-da-clientela-dizem-empresas/n1597648473576.html>

19 Para uma possível linha de pesquisa nessa direção, SHLEIFER, A. e SUMMERS, L. (1990)

20 Neste caso, a taxa de juros anual apresentada na Figura 6 é de um título emitido pelo Tesouro Nacional, NTNBP com vencimento em 15/08/2024.

ou financiadas. A queda nos juros também aumenta a demanda pelo imóvel, tendo em vista que a quase totalidade das vendas imobiliárias é levada a cabo por operações financeiras que dependem das condições de crédito que vigoram em determinado lugar. Observando-se a evolução da VSO no período recente, seria de se esperar uma aceleração das vendas sobre a oferta em decorrência dessa queda continuada nos juros, mas não foi isto o que aconteceu em todo o período analisado. Por exemplo, desde o final de 2010 a VSO vem caindo, apesar da queda da taxa de juros. Por outro lado, o preço continuou subindo, como pode ser observado pelo índice FIPE ZAP.

Se considerarmos a equação (1), desde novembro de 2010 a taxa de juros de longo prazo caiu menos de 1% em termos reais, o que por si só não sustenta uma elevação substancial, como a observada no período recente, lembrando que a taxa de juros que entra na equação (1) é relacionada com o custo de oportunidade de uso de recursos, não se confundindo com a taxa de juros oferecida para empréstimos imobiliários. Se considerarmos outras taxas de juros que podem ser utilizadas para refletir o custo de oportunidade de investimento em imóveis, como a taxa Overnight/Selic²¹ ou o rendimento nominal da caderneta de poupança, chegaremos à mesma conclusão: as mudanças de taxa de juros, especialmente desde novembro de 2010, não nos explicam a alta nos preços dos imóveis na cidade de São Paulo. Com base no que foi analisado até agora, temos que os fundamentos econômicos não explicam o comportamento dos preços dos imóveis desde o final de 2010, e se considerarmos os dados contidos no Anexo, é bastante provável que estejamos presenciando uma bolha especulativa de preço de imóveis na cidade de São Paulo. Como as condições de crédito aqui no Brasil são bem distintas das que ocorrem nos EUA, os desdobramentos da desaceleração ou queda dos preços dos imóveis, quando houver o alinhamento dos preços aos fundamentos econômicos, serão sentidos principalmente nos setores relacionados ao mercado imobiliário, e não serão disseminados por toda a economia.

4 Considerações Finais

Com vistas a inferir o que pode estar acontecendo com o mercado de imóveis no Município de São Paulo com os dados de que dispomos, a hipótese mais provável é que a demanda de imóveis para os “consumidores finais” não seja tão pronunciada como suposto anteriormente pelos corretores e construtoras, e que a cotação de preço seja fortemente influenciada pelo comportamento dos “consumidores investidores”, com elevado componente especulativo, o que implica em determinação de preços no curto prazo mais apoiado em argumentos de arbitragem do que em relação a condições de oferta e demanda por imóveis. Isto é, desde o final de 2010, os fatores de pressão de demanda (mudanças na VSO) não são consistentes com o aumento de preços observado nos imóveis, e também, pela equação de preços (1), conclui-se que os preços não poderão divergir por muito tempo do valor do aluguel. Em algum momento do tempo,

21 É a média dos juros que o governo paga aos bancos que lhes emprestam dinheiro. Serve de referência para outras taxas de juros do país. A taxa Selic é a taxa básica de juros da economia brasileira.

haverá um ajuste para o restabelecimento da paridade dada pela equação (1). Em economia, supomos que os fundamentos econômicos de determinação de preços sejam válidos no longo prazo, o que significa, no problema analisado neste artigo, uma provável reversão de expectativas por parte dos agentes envolvidos nesse mercado. Dessa forma, haverá um alinhamento do comportamento dos preços com a oferta e demanda por habitação. Como a trajetória dos aluguéis é, em geral, lastreada pela evolução da renda real dos consumidores, e esta, em condições normais, não sofre variações bruscas de um período para outro, então, o reequilíbrio do mercado dar-se-á em desaceleração ou queda dos preços dos imóveis em algum momento no futuro. Portanto, as séries observadas a partir de novembro de 2010 são consistentes com a hipótese mais provável de comportamento de bolha especulativa de preços de imóveis na cidade de São Paulo.

Abstract

This paper studies the recent housing market in a city of São Paulo. Based on theoretical foundation of price determination and empirical research, it is discussed the recent trends in prices and rents. It is argued that there exists a real state speculative bubble, beginning in the late of 2010.

Keywords: Price Bubble. Speculative Behavior. Housing Markets.

Referências bibliográficas

FÁVERO, L. Mercado Imobiliário: Técnicas de Precificação e Comercialização, Segunda Edição, Saint Paul Editora, 2007.

GUJARATI, D. Econometria Básica, Quarta Edição, Editora Campus, 2006.

LIND, H. Price Bubbles on the Housing Market: Concept, theory and indicators. Department of Real Estate and Construction Management, 2008. Disponível em: <<http://www.infra.kth.se/se/byfa/publikationer/engelskaUppsatserOchRapporter/58.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2011

SCOTT, A.; MILES D. Compreendendo a Riqueza das Nações, Editora Saraiva, 2005.

SECOVI/SP. Disponível em: <<http://www.secovi.com.br>>. Acesso em: 22 mar. 2012.

SHLEIFER, A. e SUMMERS, L. The Noise Trader Approach to Finance. *Journal of Economic Perspectives* – Volume 4, Number 2 – Volume 4, Number 2 – Spring 1990.

STIGLITZ, J. Symposium on Bubbles. *Journal of Economic Perspectives* – Volume 4, Number 2 – Spring 1990.

ZAPIMÓVEIS. Disponível em <<http://www.zap.com.br>>. Acesso em 07 abr. 2012.

Anexo: Preços e Rendimentos dos Aluguéis dos Apartamentos por Bairro

Bairros	Preço do Metro Quadrado (em R\$)			Valor do Aluguel por Metro Quadrado (em R\$)			Rentabilidade % a.a.	
	fev/08	mar/12	Var. %	fev/08	mar/12	Var. %	fev/08	mar/12
Aclimação	3.007	6.225	107,02%	20	29	45,00%	8,28%	5,74%
Água Branca	2.760	6.702	142,83%	20	29	45,00%	9,05%	5,32%
Água Fria	2.536	5.263	107,53%	10	20	100,00%	4,84%	4,66%
Água Rasa	2.600	4.878	87,62%	14	24	71,43%	6,66%	6,07%
Alto Boa Vista	2.751	6.016	118,68%	23	34	47,83%	10,51%	7,00%
Alto da Lapa	3.402	6.778	99,24%	25	30	20,00%	9,18%	5,44%
Alto da Mooca	2.704	5.038	86,32%	16	22	37,50%	7,34%	5,37%
Alto de Pinheiros	4.446	8.008	80,12%	30	38	26,67%	8,40%	5,85%
Anália Franco	3.726	6.568	76,27%	26	26	0,00%	8,70%	4,86%
Barra Funda	2.369	6.135	158,97%	14	34	142,86%	7,33%	6,86%
Bela Vista	2.508	6.188	146,73%	19	35	84,21%	9,48%	7,00%
Bom Retiro	1.821	4.388	140,97%	16	21	31,25%	11,07%	5,90%
Bosque da Saúde	2.522	5.941	135,57%	15	31	106,67%	7,38%	6,44%
Brás	1.927	4.548	136,01%	12	21	75,00%	7,73%	5,68%
Brooklin	3.274	7.468	128,10%	29	45	55,17%	11,16%	7,48%
Brooklin Novo	3.149	7.225	129,44%	26	46	76,92%	10,37%	7,91%
Brooklin Pta	3.322	7.298	119,69%	21	37	76,19%	7,86%	6,26%
Butantã	2.287	4.690	105,07%	16	26	62,50%	8,73%	6,86%
Cambuci	2.407	5.364	122,85%	15	22	46,67%	7,74%	5,03%
Campo Belo	3.219	7.118	121,12%	22	38	72,73%	8,52%	6,60%
Campo Grande	2.277	4.608	102,37%	19	27	42,11%	10,49%	7,26%
Campos Eliseos	1.635	4.657	184,83%	15	29	93,33%	11,58%	7,73%
Casa Verde	2.083	4.852	132,93%	11	21	90,91%	6,52%	5,32%
Caxingui	2.334	5.225	123,86%	15	22	46,67%	7,99%	5,17%
Centro	1.803	4.985	176,48%	16	26	62,50%	11,18%	6,44%
Ch. Flora	3.276	5.452	66,42%	23	29	26,09%	8,76%	6,57%
Ch. Inglesa	3.119	6.392	104,94%	15	31	106,67%	5,93%	5,98%
Ch. Klabin	3.635	7.403	103,66%	22	39	77,27%	7,51%	6,51%
Ch. Sto. Antonio	2.866	6.369	122,23%	23	39	69,57%	10,07%	7,60%
Cid. Moções	3.312	7.609	129,74%	18	46	155,56%	6,72%	7,50%
City Lapa	3.638	6.070	66,85%	24	28	16,67%	8,21%	5,68%
Conceição	2.394	5.645	135,80%	22	28	27,27%	11,60%	6,12%
Consolação	2.930	6.794	131,88%	20	37	85,00%	8,51%	6,73%
Granja Julieta	2.885	6.129	112,44%	22	36	63,64%	9,54%	7,28%
Ibirapuera	6.979	10.380	48,73%	40	49	22,50%	7,10%	5,81%
Imirim	1.866	4.447	138,32%	12	23	91,67%	8,00%	6,39%
Indianópolis	3.755	7.484	99,31%	25	38	52,00%	8,29%	6,27%
Interlagos	1.700	4.426	160,35%	14	20	42,86%	10,34%	5,56%
Ipiranga	2.635	5.608	112,83%	17	25	47,06%	8,02%	5,48%
Itaim	4.045	8.507	110,31%	29	57	96,55%	8,95%	8,34%
Itaim Bibi	3.735	8.247	120,80%	29	50	72,41%	9,73%	7,52%
Jabaquara	2.078	4.822	132,05%	15	25	66,67%	9,01%	6,40%
Jaguaré	2.019	4.981	146,71%	19	25	31,58%	11,90%	6,19%
Jardins	3.932	8.164	107,63%	28	43	53,57%	8,89%	6,51%
Jd. Aeroporto	2.168	6.302	190,68%	17	26	52,94%	9,83%	5,06%
Jd. América	3.678	8.438	129,42%	27	42	55,56%	9,17%	6,14%
Jd. Avelino	2.570	4.616	79,61%	14	23	64,29%	6,74%	6,15%
Jd. Consórcio	1.761	4.291	143,67%	16	25	56,25%	11,46%	7,22%
Jd. Europa	5.288	10.334	95,42%	30	51	70,00%	7,02%	6,09%
Jd. Guedala	4.208	6.397	52,02%	29	31	6,90%	8,59%	5,97%
Jd. Leonor	3.148	5.154	63,72%	19	27	42,11%	7,49%	6,47%
Jd. Marajoara	2.463	4.873	97,85%	21	28	33,33%	10,73%	7,12%

Emerson Rildo Araújo de Carvalho

Jd. Paulista	3.436	7.532	119,21%	28	41	46,43%	10,23%	6,73%
Jd. Paulistano	5.781	9.623	66,46%	26	48	84,62%	5,53%	6,15%
Jd. Prudência	2.238	4.932	120,38%	14	25	78,57%	7,77%	6,26%
Jd. São Paulo	2.757	4.637	68,19%	20	19	-5,00%	9,06%	5,03%
Jd. Saúde	2.591	5.409	108,76%	18	27	50,00%	8,66%	6,16%
Klabin	3.275	7.028	114,60%	21	31	47,62%	7,97%	5,42%
Lapa	2.961	6.346	114,32%	18	28	55,56%	7,54%	5,43%
Lausane	2.132	4.709	120,87%	17	22	29,41%	10,00%	5,75%
Liberdade	2.080	5.286	154,13%	15	27	80,00%	9,01%	6,30%
Mirandópolis	2.862	6.089	112,75%	16	29	81,25%	6,92%	5,87%
Moema	3.823	7.911	106,93%	25	46	84,00%	8,14%	7,21%
Mooca	2.416	5.028	108,11%	15	24	60,00%	7,71%	5,88%
Morumbi	3.046	4.615	51,51%	20	28	40,00%	8,17%	7,53%
Pacaembu	4.447	7.222	62,40%	24	28	16,67%	6,67%	4,75%
Panamby	3.512	5.587	59,08%	28	38	35,71%	10,00%	8,47%
Parada Inglesa	2.456	5.693	131,80%	11	17	54,55%	5,51%	3,64%
Paraíso	3.209	7.221	125,02%	25	38	52,00%	9,76%	6,50%
Perdizes	3.209	6.961	116,92%	19	30	57,89%	7,34%	5,30%
Pinheiros	3.220	7.454	131,49%	22	40	81,82%	8,51%	6,63%
Planalto Paulista	3.092	7.281	135,48%	22	40	81,82%	8,88%	6,80%
Pompeia	3.208	7.003	118,30%	20	29	45,00%	7,74%	5,08%
Pq. Mooca	2.734	4.933	80,43%	15	22	46,67%	6,79%	5,48%
Real Parque	2.857	4.972	74,03%	26	30	15,38%	11,48%	7,49%
República	1.737	4.475	157,63%	14	26	85,71%	10,11%	7,20%
São Judas	2.625	5.651	115,28%	15	32	113,33%	7,08%	7,01%
Santana	2.486	5.492	120,92%	16	24	50,00%	8,00%	5,37%
Saúde	2.688	5.997	123,10%	17	29	70,59%	7,86%	5,96%
Stá Cecilia	2.542	5.716	124,86%	24	32	33,33%	11,94%	6,93%
Sto Amaro	2.602	5.906	126,98%	22	32	45,45%	10,63%	6,70%
Sumaré	3.311	6.649	100,82%	19	28	47,37%	7,11%	5,17%
Sumarezinho	3.060	6.461	111,14%	17	32	88,24%	6,87%	6,11%
Tatuapé	2.855	5.285	85,11%	16	27	68,75%	6,94%	6,31%
Tucuruvi	2.308	4.925	113,39%	12	21	75,00%	6,42%	5,24%
Vi. Andrade	2.486	4.783	92,40%	17	33	94,12%	8,52%	8,60%
Vi. Bertioga	2.439	5.295	117,10%	12	23	91,67%	6,07%	5,34%
Vi. Buarque	2.123	5.179	143,95%	15	33	120,00%	8,82%	7,92%
Vi. Clementino	2.952	7.084	139,97%	17	34	100,00%	7,13%	5,91%
Vi. Formosa	2.321	4.630	99,48%	15	24	60,00%	8,04%	6,40%
Vi. Gomes Cardim	3.087	5.618	81,99%	14	27	92,86%	5,58%	5,92%
Vi. Hamburguesa	3.193	6.681	109,24%	20	30	50,00%	7,78%	5,52%
Vi. Ipojuca	3.026	6.529	115,76%	19	29	52,63%	7,80%	5,46%
Vi. Leopodina	3.348	6.450	92,65%	12	32	166,67%	4,39%	6,12%
Vi. Madalena	3.572	7.723	116,21%	26	38	46,15%	9,09%	6,07%
Vi. Mariana	3.172	7.222	127,68%	21	36	71,43%	8,24%	6,15%
Vi. Mascote	2.424	5.953	145,59%	17	29	70,59%	8,75%	6,00%
Vi. Matilde	2.211	4.239	91,72%	14	19	35,71%	7,87%	5,51%
Vi. Olímpia	3.034	7.964	162,49%	28	55	96,43%	11,65%	8,61%
Vi. Pompeia	3.256	7.086	117,63%	21	32	52,38%	8,02%	5,56%
Vi. Regente Feijó	3.219	5.336	65,77%	13	25	92,31%	4,96%	5,77%
Vi. Romana	3.337	7.069	111,84%	18	33	83,33%	6,67%	5,75%
Vi. Sônia	2.669	4.830	80,97%	15	26	73,33%	6,96%	6,65%
Vi. Suzana	2.826	4.553	61,11%	20	26	30,00%	8,83%	7,07%
Médias	2.935	6.113	112,77%	19,48	31,04	62,72%	8,40%	6,26%

FONTE: WWW.ZAP.COM.BR/FIPE_ZAP, CÁLCULOS DE RENTABILIDADE ELABORADOS PELO AUTOR: $(1+i)^{12} - 1$ ONDE i É A RAZÃO ENTRE O VALOR DO ALUGUEL E O PREÇO DO IMÓVEL PARA CADA BAIRRO. ESTA RAZÃO NOS DÁ A RENTABILIDADE MENSAL DO INVESTIMENTO EM ALUGUÉIS.

A metrópole paulistana: passado, presente e desafios futuros para o seu desenvolvimento econômico

FERNANDO T. H. F. MACHADO¹

JOSÉ GUIMAR COCCO JUNIOR²

Resumo

O presente artigo apresenta a evolução da história econômica do município de São Paulo a partir do século XIX. Em decorrência da cultura cafeeira e da industrialização, São Paulo alcançou um papel de protagonista econômico no País. Neste processo, são abordados os mais relevantes mecanismos utilizados para assegurar à metrópole tal destaque. Além disso, o artigo também trata dos distintos papéis que o Estado exerceu ao longo do tempo a fim de criar condições para tal.

Finalmente, por meio da descrição das mudanças estruturais da economia local, ocorridas nas últimas décadas, destacamos os resultados positivos apresentados pelas agências de desenvolvimento locais. Concluímos o estudo discutindo as ameaças e possibilidades que a cidade de São Paulo enfrenta para o futuro.

Palavras-chave: Desenvolvimento econômico. Política governamental. Agências de desenvolvimento.

1 Introdução

A vigorosa atividade econômica do município de São Paulo, diante de seu expressivo crescimento e diversificação, desde a época final do Império, até os dias de hoje, pode ser considerada a sua essência mais visível. Um dos objetivos deste estudo é revelar aspectos do pioneirismo econômico, sobretudo industrial, que o município de São Paulo apresentou desde o final do Império. Todavia, também visa alertar que tal hegemonia pode estar em risco, diante de iniciativas realizadas por outras cidades brasileiras, como Rio de Janeiro e Curitiba que, inspiradas por práticas análogas de cidades como Londres e Bogotá, criaram agências municipais de desenvolvimento, visando atrair negócios permanentes, bem como gerar empregos locais.

1 Mestre em administração pública pela FGV-SP, Consultor Técnico Legislativo da CMSP

2 Graduado em Administração de Empresas pela FEA-USP, Consultor Legislativo da CMSP



Roper

De acordo com Felipe Góes (2011), diante da “visibilidade e o interesse de empresas do mundo inteiro em participar dos Jogos Olímpicos, Londres decidiu atrair negócios e gerar empregos permanentes na cidade. A agência de desenvolvimento de Londres, a *Think London*, criou uma equipe dedicada de profissionais que recepciona empresas interessadas nos Jogos objetivando retê-las em Londres”.

Essa atitude de gerar novas oportunidades de negócios é bastante importante para uma metrópole, uma vez que o mecanismo de crescimento econômico e geração de empregos por meio de indústrias, que foi a base para seu crescimento durante boa parte do século XX, encontra-se em esgotamento como veremos a seguir.

2 São Paulo rumo à liderança econômica do país

A cidade de São Paulo, que teve origem num povoado fundado por missionários jesuítas em 1554, desenvolveu-se a partir da cafeicultura, no século XIX, e da industrialização, no século XX. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), São Paulo comporta a maior população em um único município brasileiro (11.253.503 habitantes em 2010) e também o maior volume de riqueza gerada em um único município (Produto Interno Bruto de R\$ 357.116.681.000 em 2008, último dado disponível). Em segundo lugar vem a cidade do Rio de Janeiro, com 6.320.446 habitantes em 2010 e Produto Interno Bruto de R\$ 154.777.301.000 em 2008.

Markovitch (2007) no livro “Pioneirismo Empresarial no Brasil”, procura encontrar pontos em comum nas trajetórias das famílias Prado, Matarazzo, Simonsen, Jafet, entre outras. Diante das diversas conclusões manifestadas, podemos destacar como requisitos importantes para o sucesso do empreendedorismo, “sentir as tendências do mercado, mais do que o otimismo puro e simples, competência visionária, sensibilidade estratégica, clareza de pensamento, boa capacidade de comunicação e multiplicidade de engajamentos”. Ele também relata a importância do momento da época, que foi a necessidade de enfrentar as adversidades dos negócios em um ambiente multicultural, proporcionado pela colonização europeia, algo que, na visão de Marcovitch, desenvolvia uma sensibilidade capaz de gerar respeito e permitia, apesar das diferenças, despertar o discernimento imprescindível ao êxito no mundo dos negócios.

A economia britânica, que teve papel de parceiro-protagonista nas questões da abertura dos portos e da independência do Brasil, forneceu grande suporte capitalista às atividades econômicas locais. Ela foi responsável direta pela expansão do comércio de café, principal produto de exportação do Brasil durante boa parte do século XIX até 1930. Segundo Martins (2010), o apoio materializou-se por meio da construção de ferrovias, por exemplo, a São Paulo Railway, monopólio que ligava Jundiaí ao porto de Santos. Na cidade portuária também se estabeleceram várias Casas Comissárias de capital britânico, que viabilizavam os processos de venda, seguro de frete, estocagem e transporte do produto para exportação.

Segundo Paul Singer (1968), o café também explica uma das hipóteses para a grande presença dos estabelecimentos bancários na cidade de São Paulo, comparando o crescimento de quatro estabelecimentos em 1873 para sete estabelecimentos em

1889, sendo duas sucursais de bancos ingleses, na sua visão, “surgidos para fazer face às necessidades do desenvolvimento da lavoura de café, estabelecidos em São Paulo porque esta era a capital da província, e cujo negócio também dependia, em alto grau, da política econômica do governo”.

Segundo Saes (1986) e Martins (2010), a formação do grande capital em São Paulo supõe uma importante articulação entre os grandes fazendeiros do café, capitais britânicos e as empresas ferroviárias, que viabilizaram a existência de diversos serviços urbanos que já se encontravam na capital da Província na década de 1880.

A agricultura de fato teve grande influência no desenvolvimento, mas as oportunidades geradas pela abundância de capital possibilitaram o surgimento de uma indústria urbana, na visão de Monbeig (1953), correlacionada fortemente à economia urbana, em suas origens e tendências, o que proporcionou à cidade novo dinamismo.

Diante de uma grande dependência do café como cultura comercial e das oportunidades oferecidas pelo algodão originário dos estados do Nordeste, o governo central buscou incentivar a industrialização do setor têxtil no país. As suas colheitas já eram exportadas desde 1815 para a Inglaterra, a fim de serem beneficiadas. Martins (2010) também aponta a indústria têxtil como pioneira no Brasil, induzida por fatores que se combinaram, por exemplo, a crise algodoeira norte-americana por volta de 1860, que desencadeou, pela diretoria da Estrada de Ferro Santos-Jundiaí, a primeira remessa de uma tonelada de sementes e uma máquina descaroçadora de algodão para São Paulo, bem como o seu cultivo e beneficiamento nas localidades de Itu e Sorocaba. Naquele período eram produzidas basicamente baetas (pano de lã, algodão felpudo) para os escravos e sacarias de juta para embalar as sacas de café para exportação. Também devem ser ressaltadas as expressivas oscilações das tarifas aduaneiras de tecidos, pois a maioria destes era importada.

Diante da organização econômica, São Paulo começou a apresentar uma classe média muito mais numerosa do que as cidades do Nordeste e que passou a consumir produtos nacionais, diferente dos hábitos da aristocracia da época, que preferia produtos importados, por exemplo, tecidos ingleses e vestidos franceses.

O ano de 1900, data da inauguração dos bondes elétricos, pode ser considerado o marco da fase contemporânea da evolução urbana de São Paulo, que deixava de ter características provincianas. Seu índice de crescimento populacional atingiu o ápice nos anos 50 e 60, apresentando neste período taxas anuais superiores a 5%. Ao final do século XX, apesar das taxas anuais terem se estabilizado próximo a 1%, o município de São Paulo se apresenta como uma das maiores cidades do mundo, em termos populacionais.

Além da expansão da ocupação do território e do explosivo aumento populacional, o século XX marcou o surgimento de várias indústrias de segmentos diversificados.

A literatura destaca da mesma forma a importância da colônia europeia neste processo de desenvolvimento. Este grupo passou a se instalar na cidade de São Paulo de modo mais expressivo a partir de 1870, sendo composto por artífices, comerciantes e engenheiros que contribuíram bastante na composição da mão de obra disponível.

Foi um alemão que construiu o primeiro matadouro na Vila Mariana, então em plena área rural e que lançou a idéia de ligar a cidade a Santo Amaro por um bonde a vapor. Coube a um francês, Jules Martin, promover a realização do projeto de um viaduto sobre o Vale do Anhangabaú. Encontramos esses recém-chegados nas primeiras vendas de terrenos na forma de loteamentos, como os dos alemães Glete e Nothmann. (Monbeig, 1953)

Sobre as origens da industrialização em São Paulo, artigo de Bresser Pereira (2002) cita estudo de Warren Dean publicado em 1971, que debate sobre a importância do café nesse processo, informando, igualmente, que os primeiros industriais eram originalmente imigrantes que se dedicavam à importação. O mesmo artigo cita pesquisa realizada em 1962, com amostra de 204 entrevistados, sobre as origens étnicas e sociais dos empresários paulistas.

Os resultados foram surpreendentes, pois se revelou que os empresários industriais do Estado de São Paulo tiveram origem nas famílias imigrantes principalmente de classe média. Da amostra total de entrevistados, quanto à origem étnica, 15,7% eram brasileiros e 84,3% eram estrangeiros. Quanto à origem por país, os italianos eram 34,8 %, os brasileiros eram 15,7 % e os alemães ou austríacos eram 12,8%. Finalmente, quanto às origens sociais dos empresários, a pesquisa revelou que apenas 3,9% eram de famílias aristocráticas ligadas ao café e 50% aproximadamente eram originários da classe média.

Nas primeiras décadas do século XX, a atividade econômica expandiu-se e diversificou-se no Brasil, em geral, e em São Paulo particularmente. Desenvolveram-se fortemente os setores de geração de energia, por meio da empresa canadense Light & Power, que também atuava no setor de transportes urbanos, e o setor têxtil, por meio de empresas fundadas por imigrantes italianos, a exemplo das famílias Crespi e Matarazzo.

Ainda nas décadas iniciais do século XX, houve no Brasil um expressivo surto de crescimento econômico, representado pela entrada de indústrias estrangeiras. Délia Espina (2002) foi autora de artigo que menciona a atuação do governo, não como promotor direto, mas sim como indutor do desenvolvimento econômico, exemplificando o caso da vinda da IBM para o Brasil.

Ela relata que o governo central planejava a realização de um censo demográfico e agrícola. Diante da situação, Valentim F. Bouças, economista de origem brasileira, caracterizado como hábil negociador, convenceu o fundador da empresa, Thomas J. Watson, a abrir uma representação da Computing Tabulating Recording Company - CTR (atualmente IBM) no Brasil, cuja assinatura de contrato com a Diretoria de Estatística Comercial Brasileira, para a realização do censo de 1920, ocorreu em 1917.

Na tabela abaixo, é possível verificar a diversificação de indústrias e países de origem, nas atividades apresentadas, principalmente na produção de artigos de consumo.

Tabela 1 - Empresas que se instalaram nas décadas de 10 e 20 do século XX; setores industriais e seus países de origem.

Ano	Setor	Nome da Empresa	País de Origem da Empresa	Estratégia de Entrada
1913	Carnes	Vestey (Anglo)	Grã-Bretanha	Aquisição
1917	Informações Estatísticas	CTR (IBM)	Estados Unidos	Instalação para projeto governamental
1919	Automóveis	Ford	Estados Unidos	Instalação
1919	Química e Farmácia	Rhodia	França	Instalação
1924	Automóveis	General Motors	Estados Unidos	Representação
1925	Construção	Cimento Portland Perus	Canadá	Instalação

FORTE: SZMRECSÁNYI, T.& MARANHÃO, R. HISTÓRIAS DE EMPRESAS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (ORGANIZADORES). SÃO PAULO: HUCITEC, 2002.

3 O governo como indutor e protagonista do desenvolvimento

Com a Grande Depressão, originada pela crise de 1929, a economia brasileira, grandemente dependente das receitas de exportação de café, sofreu um duro golpe. As consequências não foram apenas econômicas, mas também houve grande instabilidade política, que culminou com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder. A partir desse momento, a ideia de industrializar o País toma novo fôlego e o Estado participa, não apenas como indutor, mas também como protagonista do desenvolvimento econômico, a exemplo da instalação da Usina de Volta Redonda, em 1946, e do incentivo à criação de grandes empresas estatais nos setores de energia e mineração, na década seguinte.

Segundo Latini (2007), um dos entusiastas da industrialização no Brasil foi o capitão-de-mar e guerra Lúcio Meira, assessor econômico de Getúlio Vargas na sua segunda presidência. Ele havia passado, na década de 1930, parte de sua formação oficial nos Estados Unidos. Essa experiência permitiu-lhe enxergar que a indústria automobilística americana era uma atividade industrial de grande potencial, capaz de promover o desenvolvimento de numerosas outras atividades econômicas.

Latini (2007) relata que Lúcio Meira questionava por que o Brasil não aspirava a uma revolução automobilística idêntica à americana, onde o automóvel, que não fora inventado, mas sim aperfeiçoado por eles, era um artigo de consumo de massa. Ele também tinha consciência de que o Brasil possuía vocação siderúrgica, pois possuía grandes reservas de minério de ferro, e seus estudos apontaram que a atividade siderúrgica brasileira, no início do século XIX, havia precedido a dos Estados Unidos. De volta ao Brasil, ele observava a expressiva quantidade de veículos importados nas paisagens

urbanas, que consumia as reservas em moeda forte do País, sobretudo após a crise de 1929, com a queda das exportações do café, base da economia brasileira no período.

Seu raciocínio também observava que o pioneirismo não era por si só uma explicação para o desenvolvimento da indústria automobilística, citando experiências com veículos rodoviários movidos a vapor, na Grã-Bretanha, que datavam do início do século XIX; motor de combustão interna originário da Alemanha, em 1886, e a expressiva produção em escala comercial existente na França uma década antes de os carros americanos aparecerem no mercado.

Segundo Latini (2007), logo nos primeiros dias no Palácio do Catete, Getúlio Vargas incumbiu Lúcio Meira de uma missão: “Lúcio, você que é um apaixonado pela industrialização, faça um estudo sobre a Fábrica Nacional de Motores (FNM) e apresente um relatório com sugestões para iniciarmos algumas coisas grandiosas”.

O seu relatório, que foi aprovado, criou a Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI), subordinada ao Ministério da Fazenda, com várias subcomissões, entre elas a de Jipes, Tratores, Caminhões e Automóveis.

O Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, iniciado em 1956, apresentava mecanismos para desenvolver a indústria nacional, utilizando estudos realizados no segundo governo de Vargas, destacando a elaboração de políticas para os setores de energia e transportes. O Ministério da Fazenda, por meio do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), elaborou estudos de grande relevância, como o Relatório da Subcomissão de Jipes, Tratores, Caminhões e Automóveis, que forneceu bases para a criação de um grupo de estudos voltado ao setor, que elaborou os Planos Nacionais Automobilísticos aprovados por decretos do presidente da República, que, da mesma forma, criou o Grupo Executivo da Indústria Automobilística - GEIA, com o objetivo de implantar a indústria automobilística no Brasil.

De acordo com Latini (2007), “nenhum outro setor industrial foi implantado no Brasil segundo um planejamento nos moldes do elaborado pelo GEIA para a indústria automobilística [...] Já no final do ano de 1964, em menos de oito anos de trabalho, as linhas de montagem nas fábricas de veículos lançaram nas estradas brasileiras, nas ruas de nossas cidades e nos campos, um milhão de unidades, acrescidas às 800 mil existentes em 1957 e importadas de diversos países. Dos veículos que circulavam no Brasil, 53,6% foram produzidos por trabalhadores brasileiros com matérias primas, peças e componentes nacionais, em sua quase totalidade.”

O Estado de São Paulo, em geral, e a cidade de São Paulo, em particular, foram extremamente beneficiados com a instalação da indústria automobilística em seu território, o que permitiu uma expansão inédita dos mercados de trabalho e de consumo, com consequente expansão da classe média urbana.

4 Anos 60 a 90 – Consolidação da industrialização e crise fiscal

Todavia, o crescimento econômico no Brasil, particularmente em São Paulo, gerado pela expansão das indústrias a partir da década de 50, também foi acompanhado de verdadeira explosão populacional no município: de acordo com o IBGE, em

menos de 50 anos a população foi multiplicada por dez, passando de 579.033 habitantes, em 1920, a 5.924.615, em 1970. Esse expressivo crescimento acarretou uma enorme necessidade de investimentos públicos em habitação, transportes, educação, saúde e segurança, impactando sobremaneira os orçamentos públicos.

A partir dos anos 60, ocorreu a instalação do Regime Militar, que durou de 1964 a 1985, acarretando expressivas alterações nos arranjos vigentes, inclusive com fortes mudanças nos papéis dos Estados e dos Municípios. Neste período também ocorreu o mecanismo de indicação de escolha dos prefeitos por meio de indicação dos Governadores.

Também intensificou-se a intervenção do Estado na economia, por meio da criação de mais empresas públicas, muitas delas de capital misto, com o intuito de sinalizar os rumos da política de investimentos estatais.

Em São Paulo, já estavam em atividade a Companhia Municipal de Transportes Coletivos – CMTC, criada em 1946 e que prestava serviços de transporte público, e a Companhia de Habitação de São Paulo – COHAB-SP, criada em 1965 e que tinha a finalidade de favorecer o acesso à moradia para a população de menor renda.

Durante boa parte da década de 1970, este modelo de intervenção direta na economia, materializada na criação de empresas estatais, foi a maneira encontrada para desenvolver setores específicos de serviços públicos no Município de São Paulo. É deste período a criação da Anhembi Eventos e Turismo, atual São Paulo Turismo S.A., responsável pela administração do centro de eventos e exposições que tem o mesmo nome e do Autódromo de Interlagos; da Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo – PRODAM, criada para fornecer apoio técnico de informática à Administração Municipal; e da Companhia de Engenharia de Tráfego – CET.

No entanto, o cenário econômico nacional deteriorou-se fortemente diante das Crises do Petróleo, em 1973 e 1979, e da Dívida Externa, em 1982. Com a crise fiscal, o País como um todo perdeu a sua capacidade de investir, e o modelo até então vigente, de promoção direta do investimento pelo Estado e industrialização pela substituição de importações, mostrou-se insuficiente para dar conta da geração de riquezas e empregos.

Dessa forma, o processo de urbanização intenso, que representou para o Brasil uma verdadeira revolução econômica e social, foi acompanhado por um acúmulo de desequilíbrios fiscais, sociais e monetários, culminando nos anos 1980 com a implosão do modelo de desenvolvimento. Entre 1980 e 2005, o país praticamente estagnou economicamente. (BID, 2010)

A cidade de São Paulo não ficou imune a essas e a outras transformações. Uma das consequências foi o início de um processo de desindustrialização, que perdura até hoje. Barjas Negri (1996, p. 230) aponta, como tendência, a diminuição da importância da metrópole no montante da atividade industrial. Ele aponta que:

Existe certo consenso de que as atuais mudanças tecnológicas e organizacionais apontam para o bloqueio parcial do processo de desconcentração industrial, onde São Paulo, que reúne grande parte dos novos requisitos locacionais da acumulação flexível, seria importante receptor dos novos investimentos e produtos. Com isso, há a possibilidade de estabilizar o grau de concentração industrial

paulista ou, o que é mais provável, continuar um processo de lenta desconcentração, acompanhado igualmente de um lento aumento da participação da indústria interiorizada no total da indústria paulista.

Sendo a industrialização o mecanismo que gerou riqueza e empregos para a cidade de São Paulo, coloca-se, portanto, a questão de como a metrópole irá reagir diante dessa transformação.

5 O plano real e a estabilidade econômica

A economia brasileira, após apresentar estagnação e instabilidade macroeconômica, decorrente da hiperinflação dos anos 80 e início dos anos 90, de acordo com Silva (2003), sofreu expressivas mudanças após a implementação do Plano Real, em 1994, quando reformas estruturais e medidas governamentais buscaram inserir o Brasil no mercado internacional:

Fatores como a abertura comercial e a privatização das empresas públicas, associados à estabilidade de preços após a implantação do Plano Real, promoveram uma reestruturação industrial no Brasil englobando tanto investidores nacionais quanto estrangeiros.

Atualmente, o cenário é bastante favorável à atração de investimentos estrangeiros. Segundo Rego (2010), a confiança e o otimismo, principalmente no noticiário internacional sobre as perspectivas econômicas referentes ao Brasil são fenômenos dinâmicos, diretamente ligados ao alto nível de investimentos estrangeiros:

Nestas reportagens, fatores antes considerados ameaças à atividade econômica, tais como corrupção, passaram a ser vistos não mais como risco (como ainda ocorre em relação a outros países da América Latina), mas como um problema a ser administrado pela democracia. Curiosamente, o nível de investimentos no Brasil alcançou níveis inéditos, cujo volume tão expressivo motivou a adoção pelo governo de políticas extrafiscais na tentativa de conter a entrada de capitais.

6 Mudanças à vista

Atualmente, o setor de serviços é o principal gerador de riqueza nesta cidade que apresenta inegável destaque econômico no cenário nacional. Diferentemente da agricultura tradicional e da indústria, que exigiam mão de obra abundante e relativamente pouco qualificada, além de largas extensões de terra e investimentos em infraestrutura como estradas e portos para o escoamento da produção, o setor de serviços tem característica mais fluida, dependendo de outros fatores para prosperar, a exemplo da necessidade da existência de capital humano qualificado, comunicações e investimento em ciência e tecnologia.

Com a globalização e a revolução nas comunicações propiciada pelo advento da Internet, a competição agora é realizada em termos globais. O conteúdo intelectual assumiu proporções inéditas: projetos arquitetônicos, peças de publicidade ou *softwares*, por exemplo, podem ser produzidos a partir dos Estados Unidos, Brasil, China ou Índia, para serem negociados e utilizados em qualquer lugar do mundo. Na chamada “Era do Conhecimento”, prevista pelo renomado administrador americano Peter Drucker, o capital intelectual atinge importância fundamental para a geração de riqueza.

Há muito maior circulação de capitais e de conhecimento do que antes, e as grandes cidades industriais de outrora enfrentam grandes desafios para gerar e manter empregos em seu território, concomitantemente ao processo de desindustrialização, que está modificando radicalmente a sua estrutura territorial e econômica, com reflexos evidentes na qualidade de vida dos seus cidadãos.

Como o Estado não tem mais condições de promover diretamente o desenvolvimento econômico através da instalação e gerenciamento de empresas estatais, como fazia no passado, a sua função atual é primordialmente a de facilitar o desenvolvimento, procurando atrair e manter capital, conhecimento e empregos no âmbito do território do município.

Cidades como Nova Iorque, Londres, Pequim, Tóquio, São Paulo ou Johannesburgo competem por grandes eventos que possam trazer, além de visitantes de diversos países, a necessária visibilidade que possibilitará um destaque em termos globais, com resultante possibilidade de atração de investimentos produtivos e geração de riqueza em seus territórios.

O Brasil estará em uma posição de extrema visibilidade nos próximos anos, tendo em vista a realização da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, e a cidade de São Paulo, que também passa por um processo de desindustrialização, poderá ser grandemente beneficiada por essa visibilidade. Entretanto, para que isso aconteça, é necessário colocar-se em condições para competir com outras cidades para atrair empresas para o seu território.

7 Novos concorrentes?

O município de São Paulo ainda apresenta uma liderança econômica indiscutível quando comparado às demais cidades do País. Entretanto, é desaconselhável permanecermos em uma situação de acomodação, tendo em vista que outras localidades estão aprimorando seus mecanismos de atratividade de recursos financeiros e empresariais, o que pode ameaçar nossa situação de liderança econômica num futuro não muito distante.

Um motivo para nos preocuparmos: em recente artigo, a mundialmente conceituada revista inglesa *The Economist*, especializada em Economia e Finanças, destacou que a cidade do Rio de Janeiro superou São Paulo com folga na atração de investimento estrangeiro direto em 2010 (US\$ 7,27 bilhões versus US\$ 2,73 bilhões para São Paulo), e que existem sinais concretos de que o fiel da balança está começando a pender para a capital fluminense. Como explicar esse destaque econômico do Rio de Janeiro?

É bem possível que a resposta esteja na postura inovadora daquela cidade, ao criar e viabilizar uma ousada agência de desenvolvimento empresarial chamada “Rio Negócios”, a qual tem por finalidade fazer a “ponte” entre potenciais investidores e as oportunidades de negócios naquele município, aconselhando-os sobre como minorar a burocracia e sobre possíveis vantagens fiscais.

A “Rio Negócios”, que teve origem em 2010, numa parceria entre a Prefeitura e a Associação Comercial do Rio de Janeiro, foi inspirada em agências internacionais como a *Think London*, da Inglaterra (a qual foi criada em 1994 com o nome *London First Centre*), e a *Invest Bogotá*, da Colômbia, e já conseguiu atrair, em menos de um ano de funcionamento, R\$ 750.000.000,00 (setecentos e cinquenta milhões de reais) em investimentos para a cidade do Rio de Janeiro, contribuindo para a geração de empregos, renda e impostos. Está apresentando uma adaptação a um novo padrão de atuação do Estado como facilitador do desenvolvimento, que está sendo adotado por um número cada vez maior de cidades ao redor do globo.

8 As agências de desenvolvimento local

Na Europa e nos Estados Unidos surgiram, a partir da década de 50 do século XX, diversas agências de desenvolvimento local. De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), atualmente existem mais de 15.000 agências de desenvolvimento no mundo.

No Brasil, a adoção desse modelo de agência é mais recente: a Agência de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul foi criada em 1995, a Agência de Desenvolvimento do Paraná foi criada em 1997, a “Investe São Paulo” (Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade), em 2008.

Segundo Macedo (1999), as principais funções de uma agência de desenvolvimento são: informação, capacitação, inovação tecnológica, serviços de *design* e *marketing*, internacionalização dos negócios, desenvolvimento de novas atividades produtivas e serviços de gestão empresarial e financeira.

O relatório de desempenho da agência *Think London*, relativo aos anos de 2009/10, informou que já foram completados 239 investimentos estrangeiros naquela cidade (5 deles provenientes do Brasil), com geração de 6.157 empregos.

De acordo com o relatório anual da agência de desenvolvimento de Bogotá, em 2009 foram realizados 13 novos investimentos estrangeiros naquela cidade, com geração de 4.898 empregos.

9 Estaremos ficando para trás?

A análise da estratégia seguida pelas duas capitais mais próximas do município de São Paulo, Rio de Janeiro e Curitiba, é reveladora: o relatório 2010/2011 da “Rio Negócios” é apresentado no site da agência em inglês e português, contendo informações detalhadas sobre as áreas de oportunidades e os resultados das viagens de apresentação (“Roadshows”) na Ásia e EUA.

A cidade de Curitiba (PR) também possui uma Agência de Desenvolvimento, criada em 2007, a qual desenvolveu um extenso relatório denominado “Guia do Investidor 2010”, disponível na Internet, o qual contém informações e estatísticas extremamente detalhadas sobre a economia daquele município, inclusive com menção bastante criteriosa sobre os programas de atração de investimentos e oportunidades fiscais.

Diante dessas conquistas alcançadas por essas cidades, podemos estar diante de um novo modelo de atuação para a geração de emprego e renda nas capitais mais próximas que competem com São Paulo: agências de desenvolvimento, mais ágeis e menos burocráticas quando comparadas à estrutura governamental, apresentando de forma clara as oportunidades de negócios e alardeando os resultados alcançados para atrair, num círculo virtuoso, novas oportunidades, novos empreendimentos e novos resultados. E o município de São Paulo, como está inserido nesse contexto?

É interessante ressaltar que existiu entre 1998 e 2005, na cidade de São Paulo, a Agência de Desenvolvimento da cidade de São Paulo (ADESAMPA), no âmbito da Secretaria Municipal do Planejamento (SEMPPLA). A ADESAMPA foi criada pelo Decreto nº 37.517, de 13/07/98, e extinta pelo Decreto nº 46.467/05.

O decreto que criou a agência capta exatamente essa preocupação da inserção de São Paulo num mundo globalizado, destacando-se “a importância do fornecimento de informações sobre o Município a potenciais investidores, com a finalidade de atrair investimentos, visando manter e desenvolver as atividades atuais”, bem como “a estruturação de um organismo catalisador de diferentes esforços e iniciativas desenvolvimentistas, buscando a estreita colaboração entre os setores públicos e privados”.

Em 5 de julho de 2001, enquanto ainda existia a ADESAMPA, foi criada, através da Lei nº 13.165, a Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI). Um dos objetivos da SMRI é o de “estabelecer e manter relações e parcerias com organismos internacionais multilaterais, cidades-irmãs do Município de São Paulo, entidades voltadas à organização de cidades, organizações não governamentais internacionais, representantes diplomáticos de Governos, representantes de trabalhadores e de empresários internacionais, empresas internacionais estabelecidas ou não neste Município, e outras entidades afins”.

Após a extinção da ADESAMPA, através do Decreto nº 51.795, de 17 de setembro de 2010, a atuação da SMRI foi ampliada com a criação de uma Assessoria de Receptivo Internacional, de forma a auxiliar “a condução da diplomacia institucional do Município de São Paulo, compreendendo a recepção de delegações estrangeiras, representantes diplomáticos, autoridades e investidores”.

Desde 2001, a SMRI tem buscado realçar o papel da cidade no cenário mundial, atraindo eventos internacionais como a “XI UNCTAD” (agência da ONU para comércio e desenvolvimento), o “Primeiro Bureau Executivo de Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU)” e as edições de 2001 a 2004 da “Feira e Congresso Internacional de Cidades (URBIS)”. Atualmente São Paulo pleiteia receber o jogo de abertura da Copa do Mundo de 2014 e sediar a Expo 2020.

É importante ressaltar que São Paulo conta com uma estrutura governamental bem preparada para a promoção de eventos internacionais, recepção de autoridades e possíveis investidores estrangeiros. Entretanto, é preocupante notar que outros municípios estão indo além, apresentando uma forma diferenciada de concorrência, muito

mais agressiva, realçando de forma extremamente transparente as suas potencialidades e utilizando largamente, como no caso do Rio de Janeiro, a língua internacional dos negócios, o inglês, para essa divulgação, o que lhes garante melhor visibilidade mundial em relação a São Paulo.

Na fase atual da economia mundial, em que a atração de capitais e empreendimentos diversificados, oriundos de múltiplas partes do globo, representa uma necessidade crucial para cidades como São Paulo, não podemos nos dar ao luxo de ignorar o que está sendo feito em outras localidades, sob pena de perder a oportunidade de completar, de forma plenamente satisfatória, o processo de transformação de São Paulo em uma cidade global de relevância econômica, tecnológica, cultural e social, com alta qualidade de vida para a sua população.

Ainda não se sabe se a ação governamental para atingir esse objetivo irá implicar na recriação de uma agência de desenvolvimento, nos moldes da concorrência que outras cidades do Brasil e do mundo estão apresentando, ou se será realizada através do aperfeiçoamento da estrutura existente, mas uma coisa é certa: ignorar a marcha das transformações da História só prejudicará a posição econômica de destaque que São Paulo tão arduamente alcançou.

10 Conclusão

Em mais de 450 anos de existência, a cidade de São Paulo passou por mudanças dramáticas que a levaram a um papel de destaque na economia nacional. Essa trajetória não foi suave, ocorreram muitos percalços nesse caminho até a liderança, mas esta foi finalmente alcançada.

Atualmente a posição de destaque da metrópole paulistana está consolidada, mas as mudanças que estão ocorrendo no cenário mundial, aliadas a ações proativas de diversos governos municipais no Brasil e no mundo, com vistas à atração do necessário investimento externo, representam ameaças potenciais a esse papel de destaque.

Para acompanhar essas mudanças é fundamental que sejam consideradas pelos governantes do município as alternativas que se apresentam, para que se possa garantir a manutenção do seu papel de protagonista no processo de aglutinação de conhecimento e investimentos no futuro. Ignorar essas mudanças poderá representar, num futuro não muito distante, a perda dessa posição tão duramente conquistada, com múltiplos impactos negativos.

The city of São Paulo: Past, present and future challenges for it's economic development

Abstract

This paper presents the São Paulo's economics history evolution since the 19th century. Because of coffee production and the industrialization process, São Paulo city has reached an outstanding economic role in the country. The study displays the most relevant tools to ensure

this economic supremacy as from that time. It also reveals the different State functions in order to provide these favorable terms.

Then, by describing the structural changes in local economic environment, the paper highlights the positive results supplied by local developing agencies. Finally the paper closes by considering the threats and possibilities that São Paulo city faces towards the future.

Keywords: Economic Development. Policy govern. Development agencies.

Referências bibliográficas

AGÊNCIA DE PROMOÇÃO DE NEGÓCIOS DO RIO DE JANEIRO. RIO NEGÓCIOS – Relatório 2010/2011. Disponível em: <<http://rio-negocios.com/en/uploads/2011/04/Relatorio-Rio-Negocios.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2011.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades. Washington, 2010. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36045064>>. Acesso em: 15 set. 2011.

GÓES, F. Os grandes eventos de 2011 a 2016 e seus legados para a cidade. In Rio: a hora da virada. URANI, A.; GIAMBIAGI, F. (Org.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

INSITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE – Censo Demográfico 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 19 set. 2011.

INVEST IN BOGOTÁ – Informe Anual 2009. Disponível em: <<http://www.investinbogota.org/>>. Acesso em: 15 set. 2011.

LATINI, S. A. A implantação da indústria automobilística no Brasil: da substituição de importações ativa à globalização passiva. São Paulo: Alaúde Editorial, 2007.

MACEDO, M. M. Agências de Desenvolvimento e Policy Networks: noções conceituais e exemplos das experiências internacional e nacional. Revista Paraná Desenvolvimento. Curitiba, 1999. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/96/mariano.pdf>. Acesso em: 17 set. 2011.

MARCOVITCH, J. Pioneiros e Empreendedores. A Saga do Desenvolvimento no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

MARTINS, A. L. Para Além dos trilhos: negócios britânicos nos trópicos. In MOURA, C. A. M. Brasil: Grã-Bretanha: uma relação de cinco séculos. São Paulo: Editora do Autor, 2010.

MONBEIG, P. O crescimento da cidade de São Paulo. Grenoble, 1953. In SZMRECSÁNYI, T. (Org.) *História Econômica da cidade de São Paulo*. São Paulo: Editora Globo, 2004.

NEGRI, B. *Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1890-1990)*. Campinas: Editora da Unicamp, 1996.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE / MOUNTFORD D., “Organising for local development: the role of local development agencies. Summary Report”. Novembro 2009. CFE/LEED, OECD. Disponível em: <www.oecd.org/dataoecd/54/41/44682618.pdf?contentId=446>. Acesso em: 18 set. 2011.

PEREIRA, L. C. B. *Empresários, suas origens e as interpretações do Brasil*. In SZMRECSÁNYI, T. & MARANHÃO, R. (Org.) *Histórias de Empresas e Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: HUCITEC, 2002.

POSSAS, M.L. *Competitividade: fatores sistêmicos e política industrial. Implicações para o Brasil.*, In: CASTRO, A. B.; POSSAS, M. L. & PROENÇA, A. (Org.). *Estratégias empresariais na indústria brasileira*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1996.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM>. Acesso em: 15 set. 2011.

REGO, A. L. C. *Aspectos Jurídicos da Confiança do Investidor Estrangeiro no Brasil*. Tese (Doutorado)-Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo: São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-20122010-142820/publico/Tese_Doutorado_Versao_Parcial_Anna_Lygia_Costa_Rego.pdf>. Acesso em: 16 set. 2011.

SAES, F. A. M. *A Grande Empresa de Serviços Públicos na Economia Cafeeira 1850-1930*. Editora Hucitec: São Paulo, 1986.

SILVA, M. L. *A inserção internacional das grandes empresas nacionais*. In LAPLANE, M.; COUTINHO, L.; HIRATUKA, C. (Org.). *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*. Editora UNESP; Campinas, SP: Instituto de Economia da UNICAMP, 2003.

SINGER, P. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana – análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife*. São Paulo: Editora Nacional, 1968. In SZMRECSÁNYI, T. (Org.) *História Econômica da cidade de São Paulo*. São Paulo: Editora Globo, 2004.

SPINA, D. B. *O papel das empresas multinacionais na industrialização periférica: Um estudo da trajetória da IBM (International Business Machines) no Brasil*.

In SZMRECSÁNYI, T. & MARANHÃO, R. (Org.) *Histórias de Empresas e Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: HUCITEC, 2002.

THE ECONOMIST. *Doing business in Brazil*. Rio or São Paulo? Edição 849, Volume 400. 03 set. 2011.

THINK LONDON. ONE IN SEVEN. THE ECONOMIC IMPACT OF INWARD INVESTMENT ON THE LONDON ECONOMY. A YEAR IN REVIEW – 2009/2010. Disponível em <http://vlstatic.com/l-and-p/assets/media/d4_london_focus_oneinseven.pdf?>. Acesso em: 17 set. 2011.

Conselhos Sociais deliberativos e aprimoramento democrático: a importância da discussão consciente para a formulação, execução e fiscalização de políticas públicas

RICARDO VICTALINO DE OLIVEIRA¹

Resumo

O estudo da deliberação como importante componente que, na atualidade, influencia a configuração do regime democrático constitui o principal objetivo buscado neste trabalho. Busca-se, em síntese, estudar qual é o papel desempenhado pelos conselhos representativos da sociedade civil na concretização das propostas teóricas que conferem substância à denominada democracia deliberativa. As ideias apresentadas apontam para conclusões que certificam a função complementar que há entre democracia representativa e democracia deliberativa, além de registrar que é no âmbito dos Municípios que a participação popular nos conselhos sociais tende a render seus mais profícuos resultados. O artigo aborda, assim, a problemática acerca do funcionamento dos sistemas eleitorais no mundo democrático, atribuindo ênfase à participação direta da sociedade civil no processo decisório das políticas públicas comprometidas com a concretização de direitos sociais, econômicos e culturais.

Palavras-chaves: Conselhos. Deliberação. Democracia.

1 Introdução

O discurso em prol da atual configuração da chamada democracia deliberativa ou dialógica surgiu nas últimas décadas do século XX como alternativa às teorias democráticas até então predominantes, as quais, em maior ou menor medida, reduziam o processo democrático somente à escolha das elites governantes. Os contornos teóricos que circundam as ideias propagadas pela democracia deliberativa conduzem à compreensão de que o processo democrático ultrapassa os campos relativos à realização de eleições e à definição das fórmulas aplicadas para viabilizar o funcionamento dos sistemas políticos-eleitorais. O que se busca com a afirmação do elemento deliberativo no

1 Doutorando e mestre em Direito do Estado - área de concentração: Direito Constitucional - pela Universidade de São Paulo (USP), especialista em Direito Público pela Escola Paulista de Direito (EPD) e graduado em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Atua como professor de Direito, em regime de dedicação exclusiva, do Curso e do Curso Damásio.

Democracia
 Participação
 Sociedade

Xoger...



universo democrático é, em linhas gerais, apresentar ao constitucionalismo caminhos viáveis para que o povo possa efetivamente discutir questões de interesse geral – ainda que diretamente ligadas a minorias – e, com isso, obter parâmetros satisfatórios de racionalização e legitimação na gestão da *res pública* (SOUZA NETO, 2007, p. 104-105).

Colocada em outros termos, a orientação central que rege a democracia deliberativa está centrada na proposta de superação do principal elemento não democrático identificado na representatividade política: o fato de nem todos os cidadãos terem a mesma chance de ocupar os cargos políticos no âmbito da estrutura estatal. Assim é que a democracia deliberativa, ao propor a necessidade do consenso entre os cidadãos para a tomada de decisões pelo Poder Público, busca permitir que todos sejam igualmente representados junto aos órgãos responsáveis por tomar as decisões que desencadeiam o agir do Estado (MERLE, 2004, 19-20). Trata-se, em verdade, da adoção de um modelo dialógico, ancorado no pressuposto teórico de que a democracia haveria de incorporar um momento de amplas discussões, capacitado a promover o embate e conhecimento profundo dos diferentes interesses existentes na tessitura social, ampliando os horizontes da agenda política, das convicções e dos conhecimentos pessoais, além de propiciar a harmonia entre aqueles que se dispõem a cultivar o debate franco e racional (TAVARES, 2007, 80).

E é com base em tais considerações iniciais que se apresenta o objetivo principal deste trabalho: analisar o papel desempenhado pelos conselhos representativos da sociedade civil atualmente existentes em diversas instâncias da Administração brasileira. Busca-se, por meio do mapeamento das diversas frentes em que esses conselhos atuam, apurar se os mesmos podem, de fato, ser admitidos como autênticos exemplos de concretização dos postulados que sustentam a vertente teórica do regime democrático-deliberativo. A partir de agora, serão investigados os pontos de destaque que tornam os postulados da deliberação democrática importantes instrumentos de legitimação e de racionalização de poder político na contemporaneidade.

2 Elementos conceituais da teoria democrática-deliberativa

Indissociavelmente entrelaçada ao princípio republicano, a democracia deliberativa adota como ponto de convergência axiológico a discussão política sistemática e consciente entre cidadãos livres e iguais. Sobre tal aspecto, registra Canotilho (2003, p. 224-225):

[...] por democracia deliberativa entende-se uma ordem política na qual os cidadãos se comprometem: (1) a resolver coletivamente os problemas colocados pelas suas escolhas coletivas através da discussão pública; (2) a aceitar como legítimas as instituições políticas de base na medida em que estas constituem o quadro de uma deliberação pública tomada com toda a liberdade.

Como se pode inferir, essa corrente da teoria democrática encerra notável variação da ideia de republicanismo liberal, e vem a se acoplar aos vários instrumentos jurídico-constitucionais tendentes a assegurar a obtenção de padrões mais significa-

tivos de *self government*, isto é, o ideal de que as pessoas governem-se a si próprias, seja mediante concertada atuação política, seja por meio da elaboração de atos normativos que disciplinarão a vida social.

Percebe-se, portanto, que as propostas de aplicação concreta da democracia deliberativa não pretendem romper radicalmente com as instituições que a sustentam nos vários Estados da atualidade. Ao contrário, como bem pontuam Gutmann e Thompson (2007, p. 230), a observância e a adesão à democracia dialógica objetiva remodelar a complexa relação de interação entre democracia e divisão do poder, com vistas a permitir a construção de:

[...] uma forma de governo na qual cidadãos livres e iguais (e seus representantes) justificam suas decisões, em um processo no qual apresentam uns aos outros motivos que são mutuamente aceitos e geralmente acessíveis, com o objetivo de atingir conclusões que vinculem no presente todos os cidadãos, mas que possibilitam uma discussão futura.

A chamada “democracia consociativa” reflete a percepção de que há um sensível esgotamento seja do sistema de partidos, seja da representação parlamentar, seja ainda da própria concertação social institucionalizada, como modos de apreensão de uma sociedade crescentemente multifacetada no plano grupal, e rica na sua diversidade de interesses e de exigências (MORAIS, 2004, p. 151). De tal sorte que, hoje, a manutenção de padrões adequados de participação popular em governos afeitos aos valores democráticos impõe o estabelecimento de incessantes negociações realizadas entre os mais diversos segmentos da sociedade, pois, do contrário, as decisões políticas jamais conseguirão atender satisfatoriamente às necessidades do conjunto.

Em outras palavras, o “governo pelo consenso” denota um aprofundamento dinâmico dos objetivos perseguidos pelo regime democrático-representativo, na medida em que a promove a índices muito expressivos a participação dos cidadãos, considerados individual ou grupalmente, no âmbito da tomada de decisões por órgãos estatais legitimados pela democracia representativa (MORAIS, 2004, p. 167). Nessa direção, ao se referir ao orçamento participativo – sem dúvida, o principal instrumento de materialização da democracia participativa já implantado por diversas unidades federativas do País –, Magalhães (2008, p. 189-190) constata que:

As experiências de orçamento participativo têm se mostrado muito ricas, atuando de forma complementar à democracia representativa. Este mecanismo não substitui a democracia representativa, existe o prefeito, os legisladores, a aplicação de recursos públicos através da proposta de lei orçamentária por parte do Executivo que deverá ser aprovada pelo Legislativo, ou seja, a democracia participativa não substitui a democracia representativa, mas contribui para seu aperfeiçoamento. Em outras palavras a democracia participativa garante que a democracia representativa seja mais democrática.

Com efeito, parece bastante lúcida a conclusão de que o Estado democrático pode subsistir apenas com uma democracia política representativa, independente-

mente de um maior ou menor aprofundamento da democracia promotora da deliberação, embora o inverso não possa acontecer, pois a democracia deliberativa não consegue justificar a si própria, muito menos é apta a legitimar a atuação dos órgãos de poder político (MORAIS, 2004, p. 167). Em última análise, a noção de democracia dialógica permite incluir às várias possibilidades de organização do governo novos elementos no atendimento do escopo mais elementar de qualquer Estado democrático: “o esforço para realizar a identidade entre governantes e governados, isto é, para colocar o povo no governo, o consentimento da Nação na base das instituições” (TEIXEIRA, 1991, p. 453).

Conforme anota Hesse (1998, p. 120), a decisão pela democracia não pode se converter em uma doutrina abstrata, desatada da sociedade real e momentânea, que parte da crença insustentável de que o autogoverno do povo se ancora na vontade uniforme dos cidadãos. Os sistemas de governo devem levar em conta os fatores reais que influem no contexto em que a atuação estatal será operada, o que, obrigatoriamente, exige sérias ponderações acerca da existência de conflitos dentro da sociedade e sensibilidade por parte do governo no tocante às diferenças e às divergências de opinião, interesses, direções de vontade e aspirações dos governados. Daí o motivo pelo qual se deve reconhecer que a democracia deliberativa apresenta-se como peça tendente a pacificar o meio social, pois a avaliação dos vários pontos de vista e dos interesses contrapostos abrigados na sociedade permite que as escolhas mais difíceis sejam feitas de modo aceitável por todos (TAVARES, 2007, p. 82).

Assim é que, mesmo sendo uma teoria de difícil aplicação concreta – mormente porque repousa na premissa muito exigente de que seria possível a obtenção do consenso entre os cidadãos sobre todos os assuntos importantes de decisão pública –, há que se admitir que a democracia participativa corresponde à melhor expressão do ideal de autogoverno popular (MERLE, 2004, p. 20). Isso porque, nos termos defendidos por Tavares (2007, p. 82-83), o diálogo responsável que figura como pressuposto indissociável da deliberação democrática pode ser capaz de transformar posições inicialmente adotadas pelos participantes do processo político decisório, ampliando-se consideravelmente o conhecimento acerca da realidade em benefício daqueles que deliberam.

Sob essa perspectiva, é possível verificar que os órgãos do Estado, geralmente liderados por representantes eleitos pelo povo, podem encontrar no emprego da feição dialógica do regime democrático componentes seguros para que suas decisões representem o resultado de conclusões consensuais, fundadas na razão e não na barganha de interesses individuais heterogêneos, resguardando com isso, ainda, os interesses dos segmentos sociais minoritários.

Mas para que essas funções se realizem, a deliberação deve se dar em um contexto aberto, livre e igualitário. Todos os cidadãos precisam ter reais e equânimes condições de participação do processo político de decisão, devendo inexistir qualquer espécie de coerção física ou moral ao debate. As idênticas possibilidade e capacidade de influenciar e de persuadir os envolvidos na deliberação constituem condições imprescindíveis para a ocorrência de uma deliberação justa e eficiente (SOUZA NETO, 2007, p. 105).

Não é por outra razão que se afirma que a democracia deliberativa deve incorporar ao universo estatal o valor igualdade em sua variação substantiva ou

material em níveis jamais assistidos. Com efeito, as pobreza social e política bloqueiam a realização da democracia e constituem fortes elementos de desagregação e desfiguração do diálogo imbuído de conciliar, por meio do consenso, os mais imbricados pontos de tensão que existem no ambiente social (TAVARES, 2007, p. 97). Sem igualdade entre os cidadãos, constata-se que será absolutamente impossível existir um diálogo verdadeiro e efetivo entre os vários substratos que integram a sociedade e, sem o alcance do consenso, fica difícil orientar as autoridades estatais na edição de atos normativos ou na criação de programas governamentais comprometidos a transformar a realidade.

3 Os benefícios advindos da progressiva aplicação da participação deliberativa dos cidadãos na formulação de ações do Estado

Pelo que foi aqui apresentado até o momento, fica patente que o esforço em aplicar, ainda que de modo incompleto, os vetores irradiados pela teoria da democracia dialógica demonstra sintonia com as necessidades colocadas pelo pluralismo que dimana da complexidade inarredável da vida contemporânea. A consecução do consenso por meio da deliberação responsável entre os cidadãos e o consequente emprego da decisão obtida para orientar a atuação da Administração atestam, por certo, aperfeiçoamento dos parâmetros e das técnicas de organização dos regimes democráticos. Além disso, é perceptível também a contribuição que a participação política presta para que se aproxime do resultado esperado, para o grande desafio lançado aos constitucionalistas de nosso tempo, que, segundo Telles Junior (2011, p. 332), é “o de descobrir a fórmula constitucional de assegurar a permanente penetração do pensamento e da vontade dos governados nas decisões dos governantes”.

Os órgãos públicos estruturados em consonância com os fundamentos da democracia deliberativa transmutam-se, portanto, em verdadeiros fóruns de aferição da vontade popular, respeitosos em relação às diferenças e à cambiante dinâmica da sociedade. Nesse panorama, desponta-se que o núcleo da concepção de regime democrático dialógico está revestido com a certeza de que compete ao Estado não somente tolerar as diferentes pretensões e valores acerca do bem comum; deve o governo considerar todos os segmentos sociais como titulares de necessidades e desejos razoáveis e igualmente importantes para o atendimento do interesse público (KOZICKI, 2004, p. 48).

O permanente e frutífero diálogo no seio das instituições do Estado retrata uma estruturação dos órgãos de poder que, além de permitir a participação ativa do povo no delineamento das ações administrativas – em especial, durante as etapas de formulação de políticas públicas em atenção às necessidades básicas da população –, considera o povo em sua integralidade. Isso, por conseguinte, determina a superação de visões anacrônicas que enxergavam a atuação das autoridades públicas como resultado da posição de superioridade do Poder Público perante os administrados.

A adoção de um modelo deliberativo de democracia possibilita, portanto, que se atenda com precisão às aspirações mais autênticas do povo. Desse modo, o Estado

passa notadamente a refletir a preocupação de se levar o povo a sério – como, em verdade, deveria sempre ter acontecido. A aquisição da consciência de que o povo constitui uma realidade revigora as diretrizes apregoadas pela democracia representativa e, ainda, impede que a democracia seja considerada “somente em termos de técnica de representação e de legislação”, conforme preconiza Müller (2011, p. 96).

Escorada em tais constatações, adquire grande significado a definição de Constituição aberta aos mecanismos de execução das propostas de deliberação democrática, nos termos consignados por Souza Neto (2006, p. 225):

A teoria democrático-deliberativa resgata o esforço de racionalização normativa, mas o concebe de modo dinâmico, democrático, discursivo e reconstrutivo. Com isso, logra operar com mais consistência e equilíbrio uma síntese entre os principais dualismos da teoria constitucional – descrição v. prescrição, normatividade v. realidade, estática v. dinâmica. Fixados esses pressupostos, tal teoria pode estabelecer o seguinte conceito de constituição:

A constituição da democracia deliberativa é um sistema aberto cujo núcleo substantivo é o repositório das tradições políticas que dão fundamento ao estado democrático de direito, reconstruídas democrática, discursiva e coerentemente, de modo a permitir a cooperação livre e igualitária de todos os cidadãos na deliberação democrática.

Fixado o entendimento de que a democracia dialógica não deve substituir a democracia representativa, mas permitir que arranjos político-institucionais sejam criados com vistas a conduzir a sociedade civil para a arena em que são tomadas as decisões políticas, cumpre apreciar como o povo pode, por meio da participação em conselhos criados em variadas instâncias da Administração, legitimar e racionalizar a atuação estatal. Longe de serem órgãos protocolares e esvaziados de significado, ver-se-á que os fóruns populares demonstram ser alternativas viáveis para a resistência contra a influência do poder econômico, lamentavelmente muitas vezes decisivo na democracia representativa. É nesses órgãos, por excelência, que o discurso capitaneado por todos os setores da sociedade, inclusive pelos grupos mais pobres, há de ser admitido e ponderado com idêntico valor aos reclamos apresentados pelos segmentos de grande influência e prestígio econômico.

4 O conselhos representativos da sociedade civil como instrumentos de concretização da democracia deliberativa no Brasil

Os conselhos representativos da sociedade civil refletem, segundo Borges (2006, p. 1327), a materialização de uma relevante missão que o constituinte atribuiu à sociedade civil, uma vez que o texto da Lei Maior está permeado de dispositivos que asseguram a plenitude da participação popular na gestão do Estado. Esse dado é ilustrado pela enumeração de previsões constitucionais feitas por Santin (2008, p. 189-190):

Assim, salienta-se que, além dos mecanismos do art. 14, há outros dispositivos de democracia participativa indicados na Constituição Federal de 1988, como os direitos fundamentais de acesso de todos à informação administrativa (art. 5, XIV e XXXIII) e o direito de petição e de certidão em repartições públicas (art. 5, XXXIV). Mencionam-se ainda: a participação dos trabalhadores em colegiados de órgãos públicos em que se discutiam seus interesses (art. 10); direito de fiscalização pelos contribuintes das contas dos Municípios (art. 31, § 3º); possibilidade de, na forma da lei, haver a participação do usuário na administração direta e indireta (art. 37, § 3º); direito de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato denunciar irregularidades ou ilegalidades perante as Cortes de Contas (art. 74, § 2º); obrigatoriedade de o sistema de seguridade social observar o caráter democrático e descentralizado da Administração, numa gestão quadripartite (art. 194, VII). Por fim, observa-se a necessidade de uma gestão democrática no campo da saúde (art. 197, 198, III, e 227, § 1º); da assistência social (art. 204, I); da educação (arts. 205 e 206, VI); da cultura (art. 216, § 1º); do meio ambiente (art. 225); da criança e do adolescente (art. 231, § 3º), sendo que aqui estão referidos alguns dos mais relevantes.

Diante do crescente abandono das vertentes autoritárias sentidas em matéria de organização dos Estados da atualidade, os governos buscam, cada vez mais, valorizar a participação dos destinatários finais da conduta administrativa na tomada das decisões mais relevantes. Essa mudança de paradigmas também é sentida no Brasil, onde o Estado apresenta sinais indicativos de adoção da deliberação como peça-chave para a obtenção de acertos na atuação estatal, especialmente em temas de grande envergadura e impacto social (BORGES, 2006, p. 1327-1328).

Como se sabe, a participação popular ganha corpo mediante várias formas de atuação dos governados no cenário político, a exemplo da iniciativa popular de projetos de leis e da cooperação privada no desempenho das prestações administrativas. Entretanto, é a atuação dos conselhos da sociedade civil no resguardo dos interesses da coletividade que aponta de modo mais apropriado o quão importante deve ser o diálogo reiterado e responsável entre os mais diferentes setores que integram o complexo cenário social para que haja a atuação concertada do Estado. Nesses órgãos deliberativos, cada cidadão encontra a franca possibilidade de ocupar um posto de igual importância em relação aos demais componentes, sem privilégios e sem odiosas diferenciações, uma vez que a essência dos referidos conselhos reside justamente em respeitar e prestigiar o pluralismo que reina na sociedade.

Deve-se entender que a participação popular na Administração não quebra o monopólio estatal da produção do Direito e na formulação de ações voltadas ao estabelecimento de políticas públicas, mas obriga o Estado a elaborar suas normas jurídicas e programas de atuação governamental de modo emparceirado com os particulares. E, em verdade, é essa maneira de trabalhar que permite vislumbrar a locução “Estado democrático” como sinônima muito adequada da noção de “Estado participativo” (BRITTO, 1992, p. 121-122), que tem na deliberação entre os cidadãos valioso instrumento de transformação social mediante a atuação do Poder Público.

Consoante expõe Britto (1992, p. 122), a inclusão de representantes da socie-

dade civil junto aos órgãos do Estado torna possível a configuração do componente que faltava no célebre conceito cunhado por Abraham Lincoln de que a democracia é o regime que realiza o governo do povo, pelo povo e para o povo. Isso porque o regime democrático que se mostra exclusivamente representativo acaba refletindo a tradução de um governo do povo, mas sem o povo, uma vez que apenas alguns poucos cidadãos – aqueles que ocupam os cargos políticos do Executivo e do Legislativo dotados de expressivo poder decisório – mostram-se habilitados a tomar as decisões que se converterão em efetiva atuação do Poder Público.

Situação diversa é configurada quando a sociedade civil passa a deliberar ativamente nos órgãos públicos, pois o próprio povo passa a contribuir, mediante os mecanismos da democracia dialógica, para a definição dos rumos a serem seguidos pela Administração, sem a necessidade de imputar aos representantes detentores de mandatos eletivos todas as responsabilidades decorrentes das escolhas tomadas.

Sob tal influxo, conclui Daniel (2000, p. 1323) que os conselhos representativos da sociedade civil fazem parte de uma dimensão mais ampla das ações de governo e envolvem, em verdade, uma paradigmática mudança no modo de fazer gestão pública. Tais órgãos corporificam o cabedal de recursos tendentes a materializar a denominada “concepção de cogestão, uma concepção partilhada de poder”. Pelo que se pode depreender, a gestão compartilhada – sem implicar abandono dos postulados nucleares da democracia representativa – exige que a Administração seja receptiva aos projetos de criação de “novos espaços, novas esferas públicas no interior das quais a agenda fundamental está voltada ao fortalecimento dos direitos da cidadania” (Idem).

Interessa registrar que as experiências vivenciadas no País acerca da admissão de atores que representam a sociedade civil no âmbito de órgãos administrativos são variadas. Na órbita da efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais tem-se assistido à emergência de uma série de conselhos que encerram múltiplas funções voltadas a assegurar a efetivação dos referidos direitos. A título de exemplo, o Sistema Único de Saúde (SUS), regulamentado pelas Leis Federais 8.080/90 e 8.142/90, estabelece os conselhos e conferências de saúde como instâncias agregadas ao sistema e, para orientar a atuação desses órgãos representativos, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2004, p. 26-28) enumerou as competências que lhes foram determinadas nos seguintes termos:

Aos Conselhos de Saúde Nacional, Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, que têm competências definidas nas leis federais, bem como, em indicações advindas das Conferências de Saúde, compete:

- I - Implementar a mobilização e articulação contínuas da sociedade, na defesa dos princípios constitucionais que fundamentam o SUS, para o controle social de Saúde.
- II - Elaborar o Regimento Interno do Conselho e outras normas de funcionamento.
- III - Discutir, elaborar e aprovar proposta de operacionalização das diretrizes aprovadas pelas Conferências de Saúde.
- IV - Atuar na formulação e no controle da execução da política de Saúde, incluindo os seus aspectos econômicos e financeiros e propor estratégias para a sua aplicação aos setores público e privado.

V - Definir diretrizes para elaboração dos planos de Saúde e sobre eles deliberar, conforme as diversas situações epidemiológicas e a capacidade organizacional dos serviços.

VI - Estabelecer estratégias e procedimentos de acompanhamento da gestão do SUS, articulando-se com os demais colegiados como os de seguridade, meio ambiente, justiça, educação, trabalho, agricultura, idosos, criança e adolescente e outros.

VII - Proceder à revisão periódica dos planos de Saúde.

VIII - Deliberar sobre os programas de Saúde e aprovar projetos a serem encaminhados ao Poder Legislativo, propor a adoção de critérios definidores de qualidade e resolutividade, atualizando-os em face do processo de incorporação dos avanços científicos e tecnológicos, na área da Saúde.

IX - Estabelecer diretrizes e critérios operacionais relativos à localização e ao tipo de unidades prestadoras de serviços de Saúde públicos e privados, no âmbito do SUS, tendo em vista o direito ao acesso universal às ações de promoção, proteção e recuperação da Saúde em todos os níveis de complexidade dos serviços, sob a diretriz da hierarquização/regionalização da oferta e demanda de serviços, conforme o princípio da equidade.

X - Avaliar, explicitando os critérios utilizados, a organização e o funcionamento do Sistema Único de Saúde - SUS.

XI - Avaliar e deliberar sobre contratos e convênios, conforme as diretrizes dos Planos de Saúde Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais.

XII - Aprovar a proposta orçamentária anual da Saúde, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (artigo 195, § 20 da Constituição Federal), observado o princípio do processo de planejamento e orçamentação ascendentes (artigo 36 da Lei no 8.080/90).

XIII - Propor critérios para programação e execução financeira e orçamentária dos Fundos de Saúde e acompanhar a movimentação e destinação dos recursos.

XIV - Fiscalizar e controlar gastos e deliberar sobre critérios de movimentação de recursos da Saúde, incluindo o Fundo de Saúde e os transferidos e próprios do Município, Estado, Distrito Federal e da União.

XV - Analisar, discutir e aprovar o relatório de gestão, com a prestação de contas e informações financeiras, repassadas em tempo hábil aos conselheiros, acompanhado do devido assessoramento.

XVI - Fiscalizar e acompanhar o desenvolvimento das ações e dos serviços de Saúde e encaminhar os indícios de denúncias aos respectivos órgãos, conforme legislação vigente.

XVII - Examinar propostas e denúncias de indícios de irregularidades, responder no seu âmbito a consultas sobre assuntos pertinentes às ações e aos serviços de Saúde, bem como apreciar recursos a respeito de deliberações do Conselho, nas suas respectivas instâncias.

XVIII - Estabelecer critérios para a determinação de periodicidade das Conferências de Saúde, propor sua convocação, estruturar a comissão organizadora, submeter o respectivo regimento e programa ao Pleno do Conselho de Saúde correspondente, explicitando deveres e papéis dos conselheiros nas pré-conferências e conferências de Saúde.

Conselhos Sociais deliberativos e aprimoramento democrático

XIX - Estimular articulação e intercâmbio entre os Conselhos de Saúde e entidades governamentais e privadas, visando à promoção da Saúde.

XX - Estimular, apoiar e promover estudos e pesquisas sobre assuntos e temas na área de Saúde, pertinentes ao desenvolvimento do Sistema Único de Saúde (SUS).

XXI - Estabelecer ações de informação, educação e comunicação em Saúde e divulgar as funções e competências do Conselho de Saúde, seus trabalhos e decisões por todos os meios de comunicação, incluindo informações sobre as agendas, datas e local das reuniões.

XXII - Apoiar e promover a educação para o controle social. Constarão do conteúdo programático os fundamentos teóricos da Saúde, a situação epidemiológica, a organização do SUS, a situação real de funcionamento dos serviços do SUS, as atividades e competências do Conselho de Saúde, bem como a Legislação do SUS, suas políticas de Saúde, orçamento e financiamento.

XXIII - Aprovar, encaminhar e avaliar a política para os Recursos Humanos do SUS.

XXIV - Acompanhar a implementação das deliberações constantes do relatório das plenárias dos conselhos de Saúde.

O amplo rol apresentado é suficiente, por si só, para expressar a relevância e o tamanho do protagonismo esperado dos conselhos em questão. A propósito, é cada vez mais frequente que a prestação de serviços públicos de natureza social, econômica ou cultural venha acompanhada da tendência de incentivar diálogos abertos junto aos conselhos representativos da sociedade civil, antes de a formulação da vontade estatal referente aos serviços que serão disponibilizados seja finalizada. Tal postura do Estado permite, sem dúvida, que ocorra a dirigida fixação das metas e das prioridades que deverão ser atingidas, orientando-se, assim, a otimização dos recursos públicos e o pleno atendimento das expectativas e necessidades da população.

Seja como for, as múltiplas iniciativas já implantadas convergem para demonstrar que os conselhos sociais assumem o posto de ferramentas voltadas a romper com o isolamento dos centros de tomada de decisões do Estado e, ainda, adquirem o formato de caminhos habilitados a aproximar o poder estatal dos administrados. Os aludidos centros deliberativos fazem com que o cidadão veja a concretização de seu poder decisório no processo democrático, e não somente no momento da eleição de seus representantes políticos; transforma-o, em suma, em artífices do planejamento e da execução dos serviços públicos essenciais.

Ao que tudo indica, os conselhos representativos significam hoje uma realidade de que, a despeito de ainda necessitar de importantes ajustes, não pode ser negada e tampouco rechaçada pelo Poder Público. Ao contrário, cabe à Administração incentivar a criação desses órgãos de diálogo, garantindo que a composição dos mesmos reflita com fidelidade o terreno social em que os serviços públicos serão prestados.

Nesse compasso, para que haja a esperada concretização da participação popular no processo de formação das tutelas jurídico-políticas, defende-se a imprescindibilidade de aprimoramento das instituições de educação e de responsabilização públicas, além da necessidade de promoção de práticas políticas que encorajem as pessoas a deliberar sobre política. Com efeito, a promoção da participação política sem o arrimo de uma educação que verdadeiramente desenvolva a capacidade de

autonomia, discernimento e visão crítica da população pode facilmente tornar o povo presa fácil de militâncias organizadas e de ideologias, legitimando oportunistas ideológicos e carismáticos (SANTIN, 2008, p. 198-199).

Teixeira (2000, p. 92 *passim*), em igual sentido, apresenta uma abordagem genérica a respeito dos condicionantes que interferem no funcionamento dos órgãos participativos. Dentre as constatações apuradas, o autor demonstra que o sucesso no funcionamento do diálogo democrático que toma forma nesses centros demanda a observação dos seguintes pontos: a) a efetividade das deliberações dos conselhos exige paridade no aspecto número, no acesso de informações, na possibilidade de formação e na disponibilidade de tempo dos conselheiros que representam diferentes setores da sociedade; b) os efeitos das decisões dos conselhos são proporcionalmente mais significativos quanto maior for a representatividade e a pressão social para que a deliberação se concretize; c) na estruturação do conselho, deve-se considerar que a eficácia de suas decisões dependerá diretamente do grau de conhecimento da máquina administrativa apresentado pelos seus integrantes, da regularidade das reuniões realizadas, da participação que terá na apreciação de assuntos de índole orçamentária e, ainda, da possibilidade de formular propostas para informar a atuação do Poder Público.

Com base no que foi apresentado – destacando-se, por oportuno, as premissas que sustentam as proposições teóricas da democracia deliberativa e a contribuição que os conselhos sociais prestam no papel de garantidores de eficiência na prestação de serviços públicos –, percebe-se os motivos que influenciaram Lopes (2000, p. 33) a asseverar com lucidez que os conselhos da sociedade civil encontram-se justamente no local em que as diferenças sociais exigem tomadas de posição incapazes de, no curto prazo, beneficiar a todos simultaneamente.

E, como corolário, essa conclusão pode ser traduzida com perfeição em um axioma que reflete com sensível clareza a missão delegada aos aludidos conselhos: mais do que instrumentos democráticos de diálogo, esses órgãos precisam ser compreendidos como instâncias de realização de justiça social, pois o resultado de sua atuação converge para uma opção distributivista na prestação da assistência estatal, uma vez que refletem a ideia de aumentar o quinhão dos que não têm, aumentando-se ou conservando-se o quinhão dos que já têm (LOPES, 2000, p. 33).

5 A criação dos conselhos sociais e a afirmação da autonomia do Município na Federação

Como registra Magalhães (2008, p. 188), no Brasil, o caminho para a construção de uma democracia participativa e dialógica, que seja exitosa na resistência contra o desmonte dos valores primaciais do Estado Social e Democrático de Direito passa pela questão local. Não obstante o fato de haver conselhos deliberativos em todas as instâncias federativas, torna-se patente que os melhores e mais destacados exemplos de participação popular na gestão do interesse público ocorrem no plano local.

A construção de uma democracia dialógica, calcada no espírito participativo, passa necessariamente pela discussão territorial que envolve a forma fede-

rativa de Estado, notadamente sobre o correto equacionamento do pacto federativo. O fomento da criação de conselhos deliberativos que atuam no âmbito local casa-se com a definitiva consagração, pela atual Lei Maior, do Município como autêntico ente federado. De tal sorte, verifica-se que a ordem constitucional vigente apresenta – ao menos em tese – condições factíveis para que a autonomia municipal transforme não somente o universo administrativo, mas, sobretudo, os padrões de engajamento e de atuação da população em relação aos assuntos que dizem respeito a toda coletividade.

Desse modo, cumpre registrar a análise feita por Santin (2008, p. 191) sobre a estreita ligação que há entre o Estado federal arquitetado pela última Assembleia Constituinte e o estímulo que a autonomia municipal representou para a sedimentação dos postulados do regime democrático deliberativo:

O espírito de abertura política inaugurado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, pertinente aos Municípios brasileiros, propicia o desenvolvimento de uma nova forma de administrar a coisa pública, o Poder Local, que pretende garantir descentralização administrativa conjugada com participação popular, aproximando a sociedade das decisões políticas com vistas a otimizar a aplicação do dinheiro público.

É no Município que se desenvolvem as dinâmicas sociais, onde o princípio da participação popular poderá ser potencializado em todas as suas modalidades de expressão. De fato, é no plano local que as autoridades responsáveis por gerir a Administração, certamente em virtude da proximidade que mantêm com os administrados, melhor conseguem incluir a população na profícua discussão tendente a operar o incremento na eficiência prestacional do Estado.

Além disso, é inegável que as dinâmicas sociais se apresentam com maior intensidade no cenário territorial do Município e, por tal motivo, os munícipes se tornam os principais envolvidos com o desfecho das tomadas de decisões governamentais. São eles os beneficiados com políticas boas ou sofrem as consequências ruins de uma má administração. Por abranger o centro das relações sociais, a cidade deve ser o foco de discussão no cenário político e o berçário da cidadania, garantindo a participação popular nesse processo de tomada de decisões políticas (SANTIN, 2008, pp. 191-192).

A concretização de uma gestão democrática municipal é uma via de mão dupla, a qual depende tanto do Poder Público quanto dos cidadãos. Requer-se do Poder Público a abertura de espaços para a participação popular, instituindo-se vias adequadas de comunicação entre administradores e administrados. Da população é esperado consciência sobre a importância que sua participação trará na melhoria das condições de vida e na ordenação de seu espaço social. Tal entendimento convalida a tese de que o gestor municipal não figura como único responsável pelos bons resultados que podem advir da democracia dialógica, haja vista que o próprio cidadão ocupa papel crucial para o bom funcionamento da gestão pública compartilhada (SANTIN, 2008, p. 198).

6 Conclusão

Os conselhos deliberativos, cuja composição retrata evidente compromisso de abrigar os representantes da comunidade ou da sociedade no interior da estrutura estatal, tendem a garantir a todos os cidadãos igual direito de influenciar a tomada de decisões pelo Poder Público, mediante o estabelecimento de permanente diálogo entre seus integrantes. Correspondem, portanto, a uma salutar tentativa de ampliação do controle democrático dos órgãos de poder e procuram ultrapassar os muitos filtros que uma política eleitoral partidária coloca aos interesses dos menos capazes, sobretudo em aspectos de poder econômico. São, assim, exemplos concretos de aplicação, no contexto do Estado brasileiro, das propostas propaladas pelos teóricos da democracia dialógica e participativa.

Devem, portanto, consubstanciar-se em valioso mecanismo de influência sobre a Administração, sem, no entanto, implicar substituição dos representantes eleitos em conformidade com as regras pertencentes à democracia representativa. Mais do que meras instâncias consultivas, esses órgãos devem servir como ferramentas para que o consenso obtido mediante a discussão consciente dos interesses capitaneados pelos mais variados grupos sociais resulte em transformações positivas para toda a sociedade. Devem, assim, conferir visibilidade aos programas de governo, aumentando a responsabilidade dos governantes na gestão da *res pública* (*accountability*) e também potencializando a participação e a educação cívica dos cidadãos.

Dada a magnitude que os referidos órgãos representam para a construção de um governo democrático consistente, é interessante advertir que o Estado precisa, além de promover a criação de conselhos da sociedade civil, disciplinar juridicamente a estrutura de composição dos mesmos. Nesse particular, adverte-se que esses órgãos deliberativos, embora essenciais, apenas conseguirão cumprir seu integral papel democrático se os representantes eleitos pelo povo não temerem mudanças decorrentes da deliberação consciente desenvolvida pelos governados.

Por derradeiro, a conclusão que soa como indeclinável é a de que os conselhos sociais encarnam marcante característica da democracia deliberativa, qual seja, a ideia de que os burocratas, tecnocratas e ideólogos do governo, e mesmo as autoridades eleitas pelo voto direto, não estão dispensados de buscar na efetiva participação popular o rumo seguro para a tomada de decisões que irão beneficiar o conjunto social em sua completude.

O contínuo desenvolvimento dos instrumentos da democracia deliberativa obriga, pois, a criação de instâncias de articulação entre sociedade e Estado capazes de propor medidas universais e igualitárias, inclusivas e não exclusivas das massas marginalizadas economicamente ou das minorias oprimidas social e culturalmente. Pelo que se expôs aqui, há que se concordar que os conselhos representativos da sociedade civil devem ser considerados um importante passo na longa e salutar caminhada em prol da aproximação entre governantes e o povo governado, porque não só atendem aos ideais democráticos de participação do povo na gestão do Estado, mas, sobretudo, revelam-se imprescindíveis como ferramenta no aumento da eficiência administrativa e na legitimação das decisões tomadas pelo Poder Público.

Social deliberative councils and democratic amelioration: the importance of conscious discussion for the formulation, implementation and monitoring of public policies

Abstract

The study of deliberation as a key component that influences the configuration of the democratic regime today is the main target of this paper. In brief, we aim to analyze the role of civil society representative councils in implementing the theoretical proposals that substantialize the so-called deliberative democracy. The ideas presented here point to some conclusions that certify the complementary function existing between representative democracy and deliberative democracy, besides showing that it is precisely in the municipality scope that the citizens' participation in the social councils tends to yield the most fruitful results. Therefore, this article addresses the issue of the electoral systems functioning within the democratic world, emphasizing the direct participation of civil society in the decision-making process of the public policies committed with the implementation of social, economic, and cultural rights.

Keywords: Councils. Deliberation. Democracy.

Referências Bibliográficas

- BORGES, Alice Gonzalez. Democracia Participativa – Reflexões sobre a Natureza e a Atuação dos Conselhos Representativos da Sociedade. *Boletim de Direito Administrativo*, n. 12, ano 23, p. 1327-1333, dez. 2006.
- BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “Controle Social do Poder” e “Participação Popular”. *Boletim de Direito Administrativo*, n. 189, p. 114-122, jul./set. 1992.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- DANIEL, Celso. Entrevista: Conselhos, Esfera Pública e Co-gestão. *Polis*, n. 37, p. 1323-1333, 2000.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação Popular na Administração Pública. *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 1, p. 127-139, 1993.
- GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. O que Significa Democracia Deliberativa? *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, ano 1, n. 1, p. 17-78, jan./mar. 2007.
- HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.
- KOZICKI, Katya. Democracia Deliberativa: A Recuperação do Componente Moral na Esfera Pública. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, n. 41, p. 43-57, 2004.
- LOPES, José Reinaldo de Lima. Os Conselhos de Participação Popular. Validade Jurídica de suas Decisões. *Revista de Direito Sanitário*, vol. 1, n. 1, p. 23-35, nov.2000.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. O Município e a Democracia Participativa. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte – RPGMBH*, ano 1, n. 1, p. 177-191, jan./jun. 2008.

MERLE, Jean-Christophe. A Democracia Deliberativa Soluciona o quê? *Veredas do Direito*, vol. 1, n. 3, p. 19-28, dez./2004.

MORAIS, Carlos Blanco de. Democracia e Consenso na Decisão de Legislar. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, n. 3, p. 117-187, jan./jun. 2004.

Müller, Friedrich. **Quem é o povo?**: a questão fundamental da democracia, 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SANTIN, Janaína Rigo. Gestão democrática da cidade: novo paradigma para a Administração Pública. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, ano 16, p. 186-202, jul./set. 2008.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Deliberação Pública. Constitucionalismo e Cooperação Democrática. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, ano 1, n. 1, p. 104-143, jan./mar. 2007.

_____. **Teoria constitucional e democracia deliberativa: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática.** Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

TAVARES, André Ramos. Democracia Deliberativa: Elementos, Aplicações e Implicações. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, ano 1, n. 1, p. 79-102, jan/mar 2007.

TELLES JUNIOR, Goffredo. O Poder do Povo. In: **Direito Constitucional: Teoria Geral do Estado (Coleção Doutrinas Essenciais; vol. 2)**, Clèmerson Merlin Clève; Luis Roberto Barroso (org.). São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 307-338, 2011.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Sistematização: Efetividade e Eficácia dos Conselhos. *Polis*, n. 37, p. 92-96, 2000.

TEIXEIRA, J. H. Meirelles. **Curso de Direito Constitucional.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Manual Básico: Guia de Orientação aos Membros do Conselho Municipal de Saúde.** São Paulo: Imprensa Oficial, 2004.

Ouvidoria pública como canal de comunicação para o fortalecimento da democracia representativa

DANIELA DE ALMEIDA QUEIROZ¹

Resumo

O presente artigo tem como objetivo abordar o papel das ouvidorias públicas no contexto democrático atual. Para isso, inicia com uma discussão sobre a questão da crise da representatividade e da emergência de sua combinação com alternativas participativas a fim de garantir o sucesso da democracia, com leis, políticas públicas e decisões políticas mais alinhadas às necessidades dos cidadãos. Faz um resumo dos instrumentos participativos existentes no Brasil, dando especial destaque às ouvidorias públicas e seu papel comunicacional no âmbito das instituições políticas, principalmente no que tange ao Poder Legislativo. Conclui, então, com uma análise da ouvidoria como ferramenta participativa capaz não apenas de complementar, mas de fortalecer a democracia representativa, elencando suas vantagens tanto do ponto de vista do cidadão, quanto da perspectiva das instituições e figuras políticas.

Palavras-chave: Democracia representativa. Participação. Ouvidorias públicas.

1 Introdução

O presente artigo tem como objetivo abordar o papel das ouvidorias públicas no contexto democrático atual, marcado por uma crise no sistema representativo e pela pressão popular por instrumentos participativos que garantam a inserção do cidadão no cenário político.

O texto inicia uma discussão acerca da crise da democracia representativa e da emergência de sua combinação com alternativas da democracia direta a fim de garantir que os preceitos da democracia (“governo do povo” / soberania popular) sejam sustentados.

Discute, então, de maneira breve, os instrumentos participativos existentes no Brasil, pontuando a evolução obtida a partir da Constituição Federal de 1988, porém dando atenção especial à figura das ouvidorias públicas que parecem ocupar uma

1 Mestranda em Ciências da Comunicação pela Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP) Graduada em Comunicação Social com Habilitação em Relações Públicas pela Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP). Atua como Consultora Técnica Legislativa – Relações Públicas no Setor de Eventos da Câmara Municipal de São Paulo.



Xofer

posição estratégica nessa problemática e colaborar de forma ímpar na elaboração de leis, formulação e acompanhamento de políticas públicas, e na tomada de decisões orientadas às necessidades dos cidadãos, figurando como importante canal de comunicação e aproximação entre governo e sociedade.

Finalmente, apresenta um debate sobre as ouvidorias, trazendo uma discussão sobre a aplicação de seu conceito no âmbito do Poder Público (principalmente do Poder Legislativo) e elencando suas vantagens, tanto do ponto de vista do cidadão, quanto da perspectiva das instituições e figuras políticas.

2 Crise da democracia – democracia representativa x democracia participativa

A crise da democracia vem sendo estudada por muitos autores nas mais diversas áreas de conhecimento, desde o Direito até as Ciências Sociais. Inúmeros pesquisadores relatam uma percepção negativa em relação aos agentes políticos e às instituições políticas² (BAQUERO, 2003, p. 93, MIGUEL, 2010, p. 223), baixa confiabilidade nestas instâncias (MIGUEL, 2010, p. 225-226; MOISÉS, 2010, p. 115), apatia dos cidadãos em relação ao mundo político (BAQUERO, 2003, p. 93; GOMES e MAIA, 2008, p. 348; RICHE, 2010, p.180), com baixo comparecimento às urnas (LOPES, 2004, p. 164) e completa amnésia em relação aos representantes eleitos.

De acordo com Hirst (2002, p. 412-414 apud BAQUERO 2003, p. 85), a crise da democracia formal é resultado de quatro fatores: 1- declínio da participação política como resultado da alienação e insatisfação política; 2- diminuição da capacidade de governança devido à globalização e ao deslocamento da esfera pública para o mercado; 3- declínio do associativismo e da participação não política; 4- evolução para uma democracia organizacional, baseada no controle hierárquico das instituições com passividade dos controlados, diminuindo seu poder de fiscalização.

Para muitos autores, a crise é advinda das deficiências da democracia representativa (BAQUERO, 2003, p. 87) em atender às demandas populares e em figurar como uma opção para fazer a democracia dar certo, garantindo a tão sonhada soberania do povo. Para Moroni (2009, p. 109), a democracia representativa (via partidos políticos e processo eleitoral) não é suficiente para atender à complexidade da sociedade atual, com sua multiplicidade de sujeitos políticos e interesses.

A este respeito, O'Donnell (1994, apud BAQUERO, 2003, p. 88) nomeia as democracias representativas latinoamericanas de “democracias delegativas” nas quais, ao invés de representar o povo, os governantes eleitos fariam “prevalecer sua vontade particular em detrimento da comunidade em um sentido amplo”.

Young (2000, p. 5, apud BAQUERO, 2003, p. 92) justifica que até mesmo os países tidos como mais democráticos do mundo seriam democracias “plebiscitárias” nas quais os candidatos tomam posições vagas sobre os assuntos públicos e os cidadãos

2 Parlamento, partidos políticos e sindicatos

têm pouca relação com o processo político, num mecanismo que tem como pontos de contato apenas os momentos eleitorais.

De acordo com Vismona: “quando relacionamos governo e democracia, não estamos falando apenas de um governo que precisa ser democraticamente eleito, mas de um governo que, depois de eleito, tem de agir democraticamente” (VISMONA, 2001, p. 160).

Muitas alternativas surgem para a correção dos problemas apresentados e a mais comum delas é o modelo da “democracia forte” (BARBER, 2004; PATEMAN, 1970 e MACPHERSON, 1977, apud MENDES, 2004, p.76-77), baseado numa democracia participativa direta, na qual o povo faria parte de todos os debates, deliberações e decisões políticas que, de alguma forma, impactassem na vida pública, de maneira a garantir que suas necessidades fossem consideradas e atendidas.

Acontece que, em comunidades cada vez mais extensas e populosas, com uma diversidade grande de problemas e interesses a serem avaliados, o modelo da ágora³ parece cada vez mais distante e impossível de ser novamente aplicado na realidade atual. Nas palavras de Clève (1990, p. 82), “não há dúvida que, em Estados como os modernos, na há lugar para a prescindibilidade da representação política”.

Em contrapartida, de acordo com Novelli (2006, p. 83), não é viável que o Estado consulte cada indivíduo para tomar uma decisão, mas, em alguns casos, a manifestação da sociedade é muito importante.

O que surge, então, é a alternativa de uma combinação entre modelos de democracia representativa e democracia participativa (CLÈVE, 1990, p. 83) com o objetivo de abrir espaço para a participação dos cidadãos, maiores interessados nos resultados das ações políticas, sem afetar sobremaneira a governabilidade. A Constituição Federal, inclusive, prevê a participação popular na administração pública, disciplinando o acesso à informação, o registro de reclamações e a proteção contra o exercício abusivo de cargo público (art. 37, § 3º), como resultado da Emenda Constitucional 19/1998. Em realidade, a Constituição de 1988 foi considerada a “Constituição Cidadã” e introduziu em diversos trechos o conceito da participação e a possibilidade de sua combinação com o sistema representativo.

De acordo com Baquero (2003, p. 83), desde o início do processo de redemocratização do Brasil, têm surgido esforços no sentido de aumentar a participação na decisão política e na fiscalização dos gestores públicos. Para este autor, investir em momentos participativos não significa diminuir ou enfraquecer as instituições típicas do sistema representativo de democracia (BAQUERO, 2003, p. 103), mas sim complementá-las (TATAGIBA e TEIXEIRA, 2006, p. 18).

3 “Ágora era a praça principal na constituição da pólis, a cidade grega da Antiguidade clássica. Normalmente era um espaço livre de edificações, onde as pessoas costumavam ir, configuradas pela presença de mercados e feiras livres em seus limites, assim como por edifícios de caráter público. Enquanto elemento de constituição do espaço urbano, a ágora manifesta-se como a expressão máxima da esfera pública na urbanística grega, sendo o espaço público por excelência. É nela que o cidadão grego convive com o outro para comprar coisas nas feiras, onde ocorrem as discussões políticas e os tribunais populares: é, portanto, o espaço da cidadania. Por este motivo, a ágora [...] era considerada um símbolo da democracia direta, e, em especial, da democracia ateniense, na qual todos os cidadãos tinham igual voz e direito a voto.” Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Ágora>>. Acesso em: 18 abr. 2012.

Do ponto de vista de Gomes, a ideologia democrática sustenta que “as questões relativas aos negócios públicos devam ser decididas de forma negociada, numa interação [...] aberta à participação ou à revisão de todos os concernidos” (GOMES e MAIA, 2008, p. 51).

Segundo Mendes (2004, p. 80), a ideia é criar novos espaços de discussão e deliberação política que minorem os problemas de legitimidade do sistema representativo (distância entre representantes e representados, falta de transparência, publicidade e *accountability*).

A visão destes autores reforça a emergência de uma combinação entre a democracia representativa e formas de participação que possibilitem a interação entre representantes e representados e a consideração das demandas destes últimos na tomada de decisões.

3 O papel dos instrumentos participativos

A tendência dos governos na atualidade é investir na transparência (FILGUEIRAS, 2011, p. 66) para dar condições aos cidadãos de se informarem melhor e terem mais subsídios para realizar uma participação mais assertiva nos assuntos públicos. A Lei Federal 12.527/2011, recentemente sancionada, corrobora para esta questão, pois regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, com o objetivo de fomentar a cultura de transparência e desenvolver o controle social.

Ao mesmo tempo, são inaugurados novos instrumentos de participação e deliberação na coisa pública, com o intuito de trazer a sociedade de volta ao mundo político e salvar a democracia do fiasco para o qual vinha se encaminhando.

Há uma urgência por canais de comunicação que excedam os limites do meramente informativo e unilateral e que permitam a existência do diálogo entre o Poder Público e a sociedade civil. De acordo com Stefano Rolando (2011, p. 34, grifo do autor) “as instituições [...] redescobrem as necessidades de comunicação não mais para representar o poder, *mas também para fazê-lo funcionar*”.

Neste universo de instrumentos participativos, foram criados (e ainda estão sendo) mecanismos que permitem a influência do cidadão em todos os poderes e esferas de governo, atuando na formulação, desenvolvimento e fiscalização dos assuntos públicos (*accountability*). Como exemplo, pode-se citar a participação em conselhos de políticas públicas – de caráter consultivo ou deliberativo⁴ – e conferências (MORONI, 2009, p. 110), audiências e consultas públicas, mesas de negociação e diálogo (BRASIL, 2010, p. 14), a intervenção pelo plebiscito e referendo, além da possibilidade de sugerir leis por meio da iniciativa popular (os três últimos garantidos pela Constituição Federal de 1988).

Além destes, é sempre possível que o cidadão procure seu representante eleito, por meio de cartas, telefonemas, correio eletrônico ou pessoalmente, a fim de reivin-

4 Ceneviva e Farah, 2007, p. 144.

dicar alguma necessidade de sua região ou de cobrar alguma postura que tenha sido eventualmente prometida em campanha e esteja esquecida durante o mandato.

Na maioria destes mecanismos, a participação está ligada a algum tipo de abertura por parte de atores políticos envolvidos na questão, uma vez que cabe ao Poder Público instituir um conselho ou conferência⁵, abrir consultas públicas, propor audiências públicas (quando elas não são obrigatórias por força de lei), convocar plebiscito e referendo, intermediar as iniciativas populares⁶ e abrir seu gabinete para um cidadão que deseja fazer alguma reivindicação.

Resta aos cidadãos estar atentos à abertura destas oportunidades e procurar participar da melhor maneira possível, com o objetivo de ter suas demandas ouvidas e consideradas nas decisões. Como alternativa, há sempre a pressão popular que pode ser realizada por meio de abaixo-assinados, passeatas e outros tipos de manifestação para chamar a atenção dos governantes e, ao mesmo tempo, fazer alguma pressão sobre a agenda dos meios de comunicação de massa⁷ para, assim, tornar seus pleitos conhecidos pelo resto da sociedade e obter algum apoio a sua causa.

4 As ouvidorias públicas como mecanismo de participação

Nesta conjuntura de luta por maior participação da sociedade civil nos governos surge um novo canal que pode influenciar este contexto: as ouvidorias públicas.

A figura do ouvidor, ou *ombudsman*⁸, teve origem na Suécia, no século XIX, como reação do cidadão diante do poder do Estado (NEVES, 2003, p. 51) e tinha como objetivo preservar o cidadão do esmagamento da máquina estatal (SANTOS, 2010, p. 21).

A primeira ouvidoria pública brasileira⁹ foi criada na cidade de Curitiba, capital do Paraná, em 1986, pelo Decreto-Lei 215/86. Foi no Estado do Paraná também que se instituiu a primeira ouvidoria de Estado no Brasil, em 1991 (NEVES, 2003, p. 50).

No âmbito federal, a Lei 8.490/92 criou a Ouvidoria-Geral da República na estrutura do Ministério da Justiça que, em 2002 (por meio do Decreto 4.490), passou a integrar a Corregedoria-Geral da União (criada pela Medida Provisória 2.216/01 e renomeada para Controladoria Geral da União pela Lei 10.683/03). Em 2004, a

5 De acordo com Moroni (2009, p. 128), quem determina a representação destes espaços é o governo, além do que, os presidentes dos conselhos são também indicados por ele.

6 “Apesar de serem reconhecidos como projetos de iniciativa popular por terem sua origem em movimentos sociais, as matérias convertidas em lei precisaram ser ‘adotadas’ por parlamentares ou até pelo próprio presidente da República para conseguirem tramitar no Congresso. Isso porque o próprio Legislativo admite não ter meios de conferir o mais de 1 milhão de números de títulos de eleitor e assinaturas que a lei exige de um projeto desse gênero.” (Bonin, 2010).

7 O que Maia denomina de luta por “visibilidade” (Gomes e Maia, 2008, p. 185).

8 Ombudsman: “palavra de origem nórdica, significa representante do cidadão, resulta da junção da palavra *ombud*, que significa ‘representante’, ‘procurador’ com a palavra *man*, ‘homen’.” (Neves, 2003, p. 51)

9 O nome “ouvidor” já havia sido utilizado antes, ainda no período Colonial, quando o Rei de Portugal indicava estes ouvidores para exercer atribuições na Colônia. Eram, portanto, representantes do próprio governo (Neves, 2003, p. 49).

Ouvidoria-Geral da República passou a se chamar Ouvidoria-Geral da União, com o dever de coordenar o segmento de ouvidorias do Poder Executivo Federal (de acordo com o Decreto 4.785/03).

O Brasil vem passando por uma onda de criação de ouvidorias públicas em muitos órgãos tanto municipais, como estaduais e federais e nas três esferas de governo, o Executivo, Legislativo e Judiciário. No Estado de São Paulo, por exemplo, com a promulgação da Lei 10.294/1999, pelo então Governador Mário Covas, as ouvidorias passaram a ser obrigatórias em todos os órgãos prestadores de serviços públicos, a fim de atuar na proteção e defesa do usuário (NEVES, 2003, p. 50). De acordo com a lei, o dirigente deve utilizar as informações obtidas e encaminhadas pelo Ouvidor, para definir as decisões que serão tomadas pelo órgão (VISMONA, 2001, p. 166).

O crescimento das ouvidorias foi tão expressivo que, de 2003 a 2009, houve um acréscimo de 277% no número de ouvidorias no serviço público (Editorial da *Organicom*, 2010, p. 6). Modismo ou não, a criação destas ouvidorias pode significar um grande avanço para a participação dos cidadãos, constituindo-se uma nova possibilidade de interlocução com as instituições públicas, funcionando como um canal responsável por fazer girar os fluxos comunicativos dentro da organização e permitindo que as necessidades da sociedade sejam levadas a conhecimento dos decisores.

O conceito de ouvidoria pública é um pouco diverso do utilizado no setor privado, principalmente no caso de sua aplicação ao Poder Legislativo. Para as empresas comuns, a lógica é bastante simples, há um Serviço de Atendimento inicial (os famosos SACs) responsável por responder em primeira instância às dúvidas, reclamações e sugestões dos consumidores a respeito de seus produtos ou serviços. Se algo der errado e o SAC não resolver, o consumidor deve então entrar em contato com a ouvidoria que, em segunda instância (e última, na realidade), cuidará de seu problema (Guia de Ouvidorias Brasil, 2011, p. 25).

A fama das ouvidorias é das melhores, e geralmente está associada à imagem de uma instância que resolve os problemas que não foram resolvidos anteriormente, já que sua primordial função é atuar na “busca de soluções definitivas” (Guia de Ouvidorias Brasil, 2011, p.13).

Já do ponto de vista de uma ouvidoria pública, o cenário é um pouco diferente. A ouvidoria seria como que uma instância de defesa do cidadão¹⁰ junto àquela instituição, tendo como papel estabelecer uma comunicação com a população que vise a atender à sua necessidade, buscando exaustivamente a solução do problema enfrentado e atuando não contra a organização que representa, mas sim com uma postura de melhoria e correção dos processos da instituição, sendo capaz de “recomendar e redirecionar o rumo das decisões” (Guia de Ouvidorias Brasil, 2011, p. 15), com a finalidade de atender ao principal interessado: o cidadão. Para Riche (2010, p. 181), “a proposta de uma ouvidoria pública [...] é justamente a de transformar a cultura da reclamação em uma cultura de cooperação e participação”.

10 Associação Brasileira de Ouvidores afirma no item I de seus compromissos assumidos: “ a difusão da instituição da Ouvidoria como instrumento de aprimoramento democrático, defesa dos cidadãos e de efetiva representação dos seus direitos e legítimos interesses”. Disponível em: <<http://www.abonacional.org.br/artigo.php?codigo=14>>. Acesso em: 16 abr. 2012.

A respeito da diferenciação entre o cliente e o cidadão, Novelli (2006, p. 80) defende que, ao contrário do cliente, “o cidadão reivindica o direito de participar ativamente da formulação de políticas públicas e na implementação e gestão dos serviços públicos”.

Mesmo tendo sua origem no *ombudsman* sueco, há algumas diferenças no modelo de ouvidoria brasileiro. O *ombudsman* europeu é uma figura externa à administração, indicada ou eleita pelo Parlamento, com independência plena e autonomia de ação, ocupando-se, na maioria dos países da defesa dos interesses e direitos dos cidadãos. Já as ouvidorias brasileiras são órgãos integrantes da administração, com relativa autonomia, que usam a reclamação para o controle interno das organizações e assumem o papel de representar o cidadão como usuário e destinatário do serviço público (OLIVEIRA, 2011), pautando suas atividades em: ética, imparcialidade, confiabilidade, autonomia, transparência, poder de decisão e sigilo (Guia de Ouvidorias Brasil, 2011, p. 20). Além disso, no Brasil, diferentemente dos países europeus, a competência do *ombudsman*/ouvidor não está prevista na Constituição (VISMONA, 2001, p. 166).

No caso do Legislativo, a questão toma outro rumo. Se nas empresas privadas, o SAC funciona como primeira instância nas informações relativas aos produtos e serviços, no caso do Legislativo, de que forma isto se aplicaria? Quais seriam seus produtos ou serviços? A produção de leis? E se o “SAC” não responder à reclamação do cidadão a respeito daquela lei, o cidadão entra em contato com a ouvidoria? Seriam necessárias as duas estruturas?

Por esta dificuldade, é comum que os Legislativos, diferentemente dos Executivos, não tenham este primeiro nível de atendimento, mas sim e apenas o setor de ouvidoria, que teria como papel estabelecer uma comunicação bilateral com o cidadão, fornecendo informações a respeito do funcionamento da instituição, esclarecendo dúvidas quanto ao andamento de projetos e outros trabalhos legislativos, bem como acolhendo críticas, denúncias, reclamações, sugestões e elogios que envolvam a instituição como um todo e a atuação parlamentar.

Note-se que, diferentemente das outras formas de participação citadas ao longo do texto, a ouvidoria apresenta-se como uma maneira na qual a população é ativa no jogo, quer dizer, a partir do momento em que o mecanismo foi criado, não há nenhuma concessão ou *start* necessários por parte da figura política, basta que o cidadão entre em contato e protocole a sua manifestação para que, com o número de protocolo em mãos, tenha chance de acompanhar o andamento e a solução do seu caso. De acordo com Vismona (2001, p. 168), a ouvidoria “é um compromisso que, uma vez assumido pelo governante, não pode sofrer retrocessos”.

A sociedade civil passa a ser ativa no processo comunicativo. Agora o cidadão possui uma via formal de levar sua demanda ao conhecimento dos representantes eleitos, sem depender de fatores como disponibilidade de agenda ou interesse por parte do parlamentar. A demanda será registrada, encaminhada e produzirá um número de protocolo a ser utilizado para seu acompanhamento.

A ouvidoria também se destaca por sua característica de ser um canal de comunicação que proporciona claramente a interação dialógica, isto é, há espaço para o cidadão não apenas obter informações, mas também colocar seu ponto de vista, suas dúvidas e críticas. Em uma realidade cada vez mais ocupada pelas novas mídias, nas quais não há restrição para o poder de emitir ideias, pensamentos e informações

(todos podem ser emissores de conteúdo), é importante que as instituições públicas não apenas abram espaço para esta comunicação, como também dêem ouvidos e forneçam respostas para o que está sendo dito.

5 Benefícios decorrentes da criação de uma ouvidoria pública

5.1 Para o cidadão

Do ponto de vista do cidadão, ficaram claros os benefícios de se ter uma ouvidoria instituída e ter a possibilidade de, de alguma forma, levar suas necessidades aos governantes, por meio de um canal de comunicação formal.

De acordo com o Guia de Ouvidorias Brasil (2011, p. 23), os principais benefícios para o cidadão são: fortalecimento da cidadania, aumento da satisfação e confiança, poder de influência na decisão, rapidez na solução de problemas, acessibilidade do canal, fortalecimento da transparência e obtenção de respostas claras e objetivas. O cidadão passa a “ser o sujeito e não o objeto de sua história” (RICHE, 2010, p. 181).

5.2 Para as instituições

Da perspectiva das instituições democráticas, há também uma série de vantagens. Dentre elas podemos pontuar: o desenvolvimento e criação de políticas públicas de maneira mais participativa e orientada às necessidades da comunidade envolvida, a (re)definição das estratégias de comunicação da organização e a mudança da imagem da instituição de maneira positiva.

Como exemplo da primeira vantagem apontada, podemos citar o caso da Secretaria de Justiça do Estado de São Paulo que, segundo Vismona (2001, p. 167), recebe trimestralmente relatórios das três ouvidorias mais antigas do Estado (Procon, Junta Comercial e Instituto de Pesos e Medidas) e utiliza as informações fornecidas na definição de políticas que deverão ser adotadas a fim de enfrentar e superar eventuais problemas. O fato de a Secretaria utilizar estes dados para melhoria de seus processos e definição de políticas, se levado ao conhecimento dos cidadãos, pode contribuir para a imagem que as pessoas em geral têm deste órgão.

A partir dos registros fornecidos pelas ouvidorias, é possível identificar carências específicas em setores ou regiões (VAZ, 2002, p. 356), bem como perceber os desejos e insatisfações do cidadão que podem contribuir diretamente na elaboração de políticas públicas (SANTOS, 2010, p. 24), facilitando assim o trabalho inicial de levantamento de informações para definição destas diretrizes. Estas ações permitem que as políticas correspondam aos anseios da população e tenham mais efetividade, uma vez que a comunidade reconhecerá nelas algo legítimo e auxiliará na sua implantação, acompanhamento e fiscalização¹¹.

11 Segundo Machado (1982, p. 41), a participação pode acontecer em três níveis: na fase preparatória do processo, na decisão ou na implementação/execução do que foi decidido.

Por outro lado, os resultados apresentados pela ouvidoria podem funcionar, também, como norteadores das ações de comunicação da organização, tornando-as mais assertivas e auxiliando-as a atingir seus objetivos. Com base nas demandas dos cidadãos por informações, é possível desenvolver alternativas de comunicação que possam resolver as questões apresentadas, impedindo sua reincidência e contribuindo para maior transparência da instituição.

Ao mesmo tempo, a instituição que possui uma ouvidoria que realmente funciona tem a oportunidade de alterar a imagem que seus públicos possuem em relação a ela, aumentando sua credibilidade, à medida que considera o posicionamento dos cidadãos na melhoria de seus processos, na correção de eventuais distorções ou problemas e na tomada de decisões.

De acordo com Vismona (2000, p. 15), para consolidar a democracia é necessário desenvolver novos instrumentos que modernizem o Estado, estimulem a participação, racionalizem recursos, combatendo a corrupção e gerando maior transparência com relação ao exercício do poder. A ouvidoria no Brasil apresenta-se como uma aliada na conquista destes objetivos.

5.3 Para as figuras políticas

E do ponto de vista dos parlamentares? Quais são os benefícios? O Parlamento, segundo informações de *surveys* realizados pelo Latinobarômetro¹², é uma das instituições de menor credibilidade junto aos entrevistados¹³. De acordo com Miguel (2010, p. 223), os ocupantes dos cargos do poder de Estado são vistos como “autointeressados, oportunistas, inconfiáveis, desprovidos de princípios e corruptos”.

A ouvidoria mostra-se, pois, como uma oportunidade para as figuras políticas. Em primeiro lugar, como uma oportunidade de comunicar-se com o cidadão e esclarecer o que faz o Parlamento e quais são suas reais atribuições. A desinformação a respeito do papel do Parlamento pode ser uma das causas de insatisfação quanto ao seu desempenho¹⁴, já que os cidadãos têm uma expectativa que não condiz com o real, o possível e, sobretudo, o legal. Desta forma, quando o cidadão que entra em contato apresenta uma demanda relativa ao Executivo, por exemplo, cabe à pessoa que realiza o atendimento esclarecê-lo a respeito da responsabilidade sobre aquela atividade e sobre as reais funções do Legislativo. Sabendo o que os parlamentares realmente devem fazer, de acordo com a lei, fica mais fácil para o cidadão fazer uma cobrança condizente.

Em segundo lugar, a ouvidoria, como o próprio nome sugere, ajuda a “ouvir” as necessidades da sociedade¹⁵ e, dessa forma, aproxima ainda mais o parlamentar

12 www.latinobarometro.org

13 Para aprofundar o assunto, ver pesquisas de: Baquero, 2003; Lagos, 2000; Lopes, 2004; Moisés, 2010; Rennó, 2001; Santos e Rocha, 2011; Schwarzs-Blum, 2006.

14 Segundo Hardin, os cidadãos podem não conhecer o necessário sobre as instituições para ter elementos suficientes e serem capazes de decidir se elas são ou não confiáveis (1999, p. 23).

15 “...ouvir não é a finalidade, mas a premissa da ouvidoria” (IASBECK, 2010, p. 7)

dos cidadãos. Se considerarmos que os governos numa democracia devem trabalhar em prol do atendimento dos interesses do povo, é importante que este tenha uma forma de se fazer ouvir pelos governantes. Saber o que os cidadãos precisam e o que pensam sobre as atitudes que estão sendo tomadas é um importante termômetro para os políticos, uma forma de saber se estão indo pelo caminho certo e se estão atendendo de maneira satisfatória aos anseios de seus eleitores.

Em suma, a ouvidoria é um canal de comunicação que permite à figura política falar a quem está interessado e, ao mesmo tempo, ouvir quem quer ser ouvido e, a partir desta interação, obter benefícios para si, para a instituição e para a sociedade como um todo.

Esse contato direto com a opinião pública permite que seja feito um alinhamento de interesses e que os resultados do trabalho parlamentar correspondam às necessidades da população afetada. Pensando assim, aumenta-se a efetividade das leis e políticas públicas criadas, à medida que é possível corrigir seus rumos antes mesmo que elas se tornem uma realidade.

Fazer uma lei ou uma política pública que vai ao encontro das demandas populares significa muito para a figura política. Significa obter legitimidade junto à população, significa alimentar a confiança dos eleitores, significa prestígio, votos e, conseqüentemente, reeleição, formando um círculo positivo e virtuoso.

É claro que levar em conta todos os atores e interesses envolvidos numa questão é muito mais trabalhoso e acaba levando a um dispêndio maior de tempo na resolução de tal problema (TATAGIBA e TEIXEIRA, 2006, p. 54), mas certamente a solução que considera os anseios dos envolvidos é muito mais completa e efetiva do que aquela feita a portas fechadas e baseada em conjecturas a respeito das necessidades da população impactada.

Ao mesmo tempo, receber críticas da população pode ajudar o parlamentar a acertar o curso de seu mandato e, desta maneira, procurar atuar de forma a atingir os objetivos propostos, sempre com o foco em fazer jus aos votos que o elegeram e exercer efetivamente a função de representação.

5.4 Para a democracia

Esta aproximação entre os parlamentares e a população por meio da ouvidoria traz ainda outros benefícios, como o arrefecimento da tradição clientelista (VAZ, 2002, p. 356), patrimonialista e personalista da nossa política, na qual os cidadãos buscam o “seu” parlamentar para resolver os “seus” problemas, sem pensar na coletividade. Geralmente, os parlamentares correspondem com o intuito de satisfazer as necessidades deste ou daquele líder comunitário a fim de garantir o voto de um curral eleitoral.

Há que se lembrar ainda que o parlamentar eleito deve representar toda a sociedade e não apenas aqueles que o elegeram. Se fosse assim, estariam abandonados aqueles cidadãos que votaram em um candidato que não foi eleito e precisariam esperar mais quatro anos para uma nova oportunidade de votar em um candidato de maioria para ter alguma representação.

Desta forma, a ouvidoria funciona como um instrumento formal que favorece a democracia, uma vez que diminui estes comportamentos nocivos para o regime.

Além disto, um instrumento como a ouvidoria tem o poder de estimular comportamentos políticos nos cidadãos, demonstrando não apenas a importância de participar, mas a efetividade que pode ter a participação e, com isto, fomentar condutas de cidadania na sociedade.

Para Novelli (2006, p. 85), “é preciso fortalecer as relações com os cidadãos e estimular sua participação para aumentar a confiança pública no governo, melhorar a qualidade da democracia e a capacidade cívica da população” e a ouvidoria surge como uma ferramenta importante neste processo.

6 Considerações finais

Por fim, e à luz de tudo o que foi dito, pode-se concluir que a ouvidoria pública figura como um importante canal de comunicação e um fundamental instrumento de participação, com grandes impactos positivos para a cidadania e para a consolidação democrática, de forma que não apenas não prejudica o sistema representativo como o fortalece e legitima.

O principal papel da ouvidoria pública é reduzir a distância entre governantes e governados, proporcionando a elaboração de políticas públicas, leis e decisões em geral orientadas às necessidades da sociedade civil.

A figura política que considera as demandas da população que representa mostra que valoriza e respeita o regime democrático em que vive e percebe que, em uma sociedade empoderada e ativa na cidadania, a democracia tende a se tornar cada vez mais forte, numa combinação saudável entre participação e representação.

Public Ombudsman Agency: a communication channel for representative democracy's strengthening.

Abstract

This paper aims to discuss the role of public ombudsman agencies within the current democratic context. For this purpose, the article starts with a discussion on the issue of representation crisis and the emergence of its combination with participatory alternatives to ensure the success of democracy, with law, public policy and political decisions more aligned to the citizens' needs. The paper summarizes the participatory tools in Brazil, giving special attention to the public ombudsman agencies and their communication role within the political institutions, especially in regard to the legislative power. Concluding, it draws an analysis of the public ombudsman agency as a participatory tool able not only to complement, but also to strengthen representative democracy, listing its advantages from the point of view of the citizen, and from the perspective of institutions and political figures.

Keywords: Representative Democracy. Participation. Public Ombudsman Agencies.

Referências Bibliográficas

ÁGORA. In: Wikipédia. Disponível em <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Ágora>>. Acesso em: 18 abr 2012.

BARBER, Benjamin. *Democracia fuerte: política participativa para una nueva época*. Córdoba: Almuzara, 2004.

BAQUERO, Marcello. *Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil*. Curitiba: Revista de Sociologia Política, n. 21, 2003, p. 83-108.

BONIN, Robson. *Ficha Limpa é o quarto projeto de iniciativa popular a se tornar lei*. Portal de notícias G1, Brasília, 20 maio 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/05/ficha-limpa-e-o-quarto-projeto-de-iniciativa-popular-se-tornar-lei.html>>. Acesso em: 19 set. 2011.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Promulgada em 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: abr. de 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Conferências nacionais, participação social e processo legislativo*. Brasília: Série Pensando o Direito, n. 27, 2010.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. *O papel da avaliação de políticas públicas como mecanismo de controle democrático da Administração pública*. In: GUEDES, Alvaro Martim; FONSECA, Francisco (Orgs.). *Controle social da Administração pública: cenário, avanços e dilemas no Brasil*. São Paulo: Cultura Acadêmica: Oficina Municipal; Rio de Janeiro: FGV, 2007.

CLÈVE, Clémerson Merlin. *O cidadão, a administração pública e a nova Constituição*. Brasília: Revista de informação legislativa, n. 106, abr./jun, 1990. 81-98p.

EDITORES. *Ouidoria e Comunicação: consolidando a democracia* [Editorial]. São Paulo: Organicom, Ano 7, n. 12, 2010, p. 6-11.

FILGUEIRAS, Fernando. *Além da transparência: accountability e política da publicidade*. São Paulo: Lua Nova, n. 84, 2011, p. 65-94.

GOMES, Wilson & MAIA, Rousiley C. M. *Comunicação e democracia: problemas & perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008.

Guia de Ouidorias Brasil 2011 – Consumidor exigente, cidadão consciente. São Paulo: Padrão Editorial, 2011. Disponível em: <<http://www.abonacional.org.br/artigo.php?codigo=18>>. Acesso em: 16 abr. 2012.

HARDIN, Russel. *Do we want trust in government?* In: WARREN, Mark E. *Democracy & Trust*. Londres: Cambridge University Press, 1999.

IASBECK, Luiz Carlos Assis. *Ouvidoria é comunicação*. São Paulo: Organicom, Ano 7, n. 12, 2010, p. 180-182.

LAGOS, Marta. *A Máscara Sorridente da América Latina*. Campinas: Opinião Pública, vol. VI, n. 1, 2000, p.1-16.

LOPES, Denise Mercedes Nuñez Nascimento. *Para pensar a Confiança e a Cultura Política na América Latina*. Campinas: Opinião Pública, vol. X, n. 1, Maio, 2004, p. 162-187.

MACHADO, João Baptista. *Participação e descentralização. Democratização e neutralidade na Constituição de 76*. Coimbra: Almedina, 1982, p. 35-45.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. *Democracia semi-direta no Brasil pós-1988: a experiência do orçamento participativo*. Tese. FADUSP. São Paulo, 2004.

MIGUEL, Luis Felipe. *A mídia e o declínio da confiança na política*. In: _____ & BIROLI, Flávia (orgs) *Mídia, representação e democracia*. São Paulo: Editora Hucitec, 2010.

MOISÉS, José Álvaro. *Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira*. In: _____ (Org.). *Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo: EDUSP, 2010.

MORONI, José Antônio. *O direito à participação no governo Lula*. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009, p. 107-141.

NEVES, Márcia. *Consumo Consciente: Um guia para cidadãos e empresas socialmente responsáveis*. Rio de Janeiro: Editora E-papers, 2003.

NOVELLI, Ana Lucia C. Romero. *O papel institucional da comunicação pública para o sucesso da governança*. São Paulo: Organicom, Ano 3, n. 4, 2006, p. 75-89.

OLIVEIRA, João Elias de. *Ouvidoria Pública Brasileira: A evolução de um modelo único*. Associação Brasileira de Ouvidores. Disponível em: <<http://www.abonacional.org.br/artigo.php?codigo=28>>. Publicado em: 04 out. 2011. Acesso em: 16 abr. 2012.

RENNÓ, Lucio R. *Confiança Interpessoal e Comportamento Político: microfundamentos da teoria do capital social na América Latina*. Campinas: Opinião Pública, vol. VII, n. 1, 2001, p. 33-59.

RICHE, Cristina Ayoub. **Ouidoria, caminho para a civilidade e diálogo.** São Paulo: Organicom, Ano 7, n. 12, 2010, p. 180-182.

ROLANDO, Stefano. *A dinâmica evolutiva da comunicação pública.* In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling. (Org.) **Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania.** São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011.

SANTOS, Ana Paula Piedade dos. **A Integração entre assessoria de imprensa e ouvidoria na formulação de políticas públicas de comunicação.** Monografia. Gestcorp – ECA/USP. São Paulo, 2010.

SANTOS, Manoel Leonardo; Rocha, Enivaldo Carvalho da. **Capital Social e Democracia: a confiança realmente importa?** Curitiba: Revista de Sociologia Política, v. 19, n. 38, 2011, p. 43-64.

SCHWARS-BLUM, V. **Por que confiamos nas instituições?** Campinas: Opinião Pública, vol. 12, n. 12, Novembro, 2006, p. 297-328.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. *Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada? Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública em la ciudad de São Paulo (2000-2004).* In CLAD; Gobierno de España. **Contraloria y participación social em la gestión pública.** Venezuela: CLAD, 2006, p. 15-60.

VAZ, José Carlos. *Ouidoria Pública.* In: PIAUÍ. **Iniciativas municipais para o desenvolvimento sustentável. Coletânea de experiências bem sucedidas no Brasil – para serem aplicadas no âmbito da atuação do PCPR no Piauí.** Teresina: PCPR, 2002.

VISMONA, Edson Luiz. **A experiência dos ouvidores públicos.** São Paulo: Cadernos FUNDAP, n. 22, 2001, p. 160-168.

_____. *A ouvidoria no Brasil e seus princípios.* In: Associação Brasileira de Ouvidores. **A ouvidoria no Brasil.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

Vereadores

Abou Anni - PV
Adilson Amadeu - PTB
Adolfo Quintas - PSDB
Agnaldo Timóteo - PR
Alfredinho - PT
Anibal de Freitas - PSDB
Antonio Carlos Rodrigues - PR
Arselino Tatto - PT
Atilio Francisco - PRB
Attila Russomanno - PP
Aurélio Miguel - PR
Aurélio Nomura - PSDB
Carlos Apolinario - DEMOCRATAS
Carlos Neder - PT
Celso Jatene - PTB
Chico Macena - PT
Claudinho de Souza - PSDB
Claudio Fonseca - PPS
Claudio Prado - PDT
Dalton Silvano - PV
David Soares - PSD
Domingos Dissei - PSD
Donato - PT
Edir Sales - PSD (suplente em exercício)
Eliseu Gabriel - PSB
Floriano Pesaro - PSDB
Francisco Chagas - PT
Gilson Barreto - PSDB
Goulart - PSD
Ítalo Cardoso - PT
Jamil Murad - PCdoB
José Américo - PT
José Ferreira dos Santos - Zelão - PT
José Police Neto - PSD
José Rolim - PSDB
Juliana Cardoso - PT
Juscelino Gadelha - PSB
Marco Aurélio Cunha - PSD
Marcos Cintra - PSD (licenciado)
Marta Costa - PSD
Milton Ferreira - PSD
Milton Leite - DEMOCRATAS
Natalini - PV
Netinho de Paula - PCdoB
Noemi Nonato - PSB
Paulo Frange - PTB
Quito Formiga - PR
Ricardo Teixeira - PV
Roberto Tripoli - PV
Sandra Tadeu - DEMOCRATAS
Senival Moura - PT
Souza Santos - PSD
Tião Farias - PSDB
Toninho Paiva - PR
Ushitaro Kamia - PSD
Wadiah Mutran - PP

O eixo desta **REVISTA** constitui-se como âmbito de particularidade na constituição e nas relações entre Sociedade Civil e Estado, seja no campo das políticas públicas, seja no do Poder Legislativo, recebendo e publicando artigos das variadas áreas do conhecimento social, no tratamento crítico-compreensivo do eixo já mencionado e dos seus elementos constitutivos: as **Políticas Públicas**, o **Poder Legislativo** e o **Município**.

REMESSA DE ARTIGOS

Os artigos enviados à **Revista do PARLAMENTO Paulistano** devem ser inéditos, podendo ser endereçados ao e-mail artigos@camara.sp.gov.br ou pelo Correio (**Aos cuidados do Editor de Artigo Leonardo Barbagallo, Viaduto Jacareí nº 100, sala 907, 9º andar, São Paulo, SP, CEP 01319-900**). Caso o artigo seja remetido pelo Correio, pede-se a impressão do mesmo em duas cópias, uma delas sem identificação de autoria, além de um CD-ROM com o artigo em formato WORD. Os artigos devem ter até 30 laudas de 2.100 caracteres, redigidos conforme os padrões da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

FORMATAÇÃO

Folha: Carta (letter)

Editor de texto: Word for Windows 6.0 ou posterior

Margens: esquerda, direita, superior e inferior de 2cm

Fonte: Times New Roman, tamanho 12

Parágrafo: espaçamento anterior: 0 ponto; posterior: 0 pontos; entre linhas: 1,5; alinhamento justificado

Título: breve e suficientemente descritivo

Fonte: Times New Roman, Negrito, Tamanho 12, Entrelinhas 1.0

Seções e subseções:

Fonte: Times New Roman, Tamanho 11, Entrelinhas 1.0, com numeração progressiva a critério do Autor

Resumo: 200 palavras contendo objetivo, método, resultado e conclusão

Fonte: Times New Roman, Tamanho 11, Entrelinhas 1.0

Palavras-chave: três palavras-chave separadas por ponto

Fonte: Times New Roman, Tamanho 11

Referências: citadas no corpo do texto com indicação do sobrenome, ano e página de publicação.

Referências bibliográficas completas apresentadas no final do texto, em ordem alfabética, conforme NBR-6023

Diagramas, Quadros e Tabelas: devem apresentar título e fonte. No corpo do artigo devem ser feitas referência a eles.

Informações Complementares

No mesmo Arquivo, o autor deverá enviar:

Página 1: Título do Artigo, identificação do(s) autores, com nome completo, instituição à qual está(ao) ligado(s), cargo(s), endereço para correspondência, fone, fax e e-mail.

Carlos Nazaré

Rua Carlos de Sousa Nazaré

18 a 190

CEP 01025-000

ISSN 2318-2844



9 772238 284002