

# REVISTA **CONSULTORIA** Técnico-Legislativa - SGP.5

v.3 n.1 janeiro/dezembro 2014

# 2014



CÂMARA MUNICIPAL DE  
**SÃO PAULO**





**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

# **REVISTA CONSULTORIA**

## **Técnico-Legislativa – SGP.5**

v. 3 n. 1 janeiro/dezembro 2014

São Paulo

ISSN 2316-798X

R. Consult. Técn.-Legisl. SGP.5	São Paulo	v. 3	n. 1	p. 1-248	jan./dez. 2014
---------------------------------	-----------	------	------	----------	----------------

# Expediente

<b>Editores</b>	Edinei Arakaki Guskuma Simone de Melo Lins Carlos Minoru Morinaga
<b>Comissão Editorial</b>	Allan Rodrigues Dias, Carlos Minoru Morinaga, Karen Lima Vieira, Simone de Melo Lins
<b>Equipe Técnica</b>	Nilson Braz, Ricardo Ciccacio, Simone Fantucci
<b>Coordenação Geral</b>	Edinei Arakaki Guskuma
<b>Capa</b>	Equipe de Comunicação – CCI.3
<b>Projeto gráfico</b>	Fernanda Buccelli
<b>Diagramação</b>	Fátima Consales
<b>Editoração, CTP, impressão e acabamento</b>	Imprensa Oficial do Estado de São Paulo
<b>Tiragem</b>	1 mil exemplares

Revista Consultoria Técnico-Legislativa – SGP.5 – Palácio Anchieta  
Viaduto Jacareí, 100, 2º andar, sala 211 – Bela Vista, São Paulo – SP  
CEP 01319-900  
e-mail: revistaconsultoria@camara.sp.gov.br  
www.camara.sp.gov.br

Ficha catalográfica elaborada pela Equipe de Biblioteca da CMSP – SGP.32

Revista Consultoria Técnico-Legislativa – SGP.5 / Câmara Municipal de São Paulo – vol. 3, n. 1  
(2014) – São Paulo: CMSP, 2014-  
Anual  
ISSN 2316 – 798X  
1. Políticas públicas – Periódicos 2. Administração pública – Periódicos I. Câmara Municipal de  
São Paulo.  
CDU 35(05)

Todo o conteúdo deste periódico, exceto onde está identificado, está licenciado sob uma licença Creative Commons Atribuição-Uso Não-Comercial 3.0 Unported (CC-BY-NC 3.0)

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial da Câmara Municipal de São Paulo. É permitida a reprodução dos dados contidos nos textos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## 16ª Legislatura – 2014

### Mesa

Presidente	José Américo – PT
1º Vice-Presidente	Marta Costa – PSD
2º Vice-Presidente	George Hato – PMDB
1º Secretário	Claudinho de Souza – PSDB
2º Secretário	Conte Lopes – PTB
1º Suplente	Gilson Barreto – PSDB
2º Suplente	Dalton Silvano – PV

### Vereadores

Abou Anni – PV	Mario Covas Neto – PSDB
Adilson Amadeu – PTB	Marquito – PTB
Alfredinho – PT	Marta Costa – PSD
Andrea Matarazzo – PSDB	Milton Leite – Democratas
Ari Friedenbach – PROS	Nabil Bonduki – PT
Arselino Tatto – PT	Natalini – PV
Atílio Francisco – PRB	Nelo Rodolfo – PMDB
Aurélio Miguel – PR	Netinho de Paula – PC do B
Aurélio Nomura – PSDB	Noemi Nonato – PROS
Calvo – PMDB	Ota – PROS
Claudinho de Souza – PSDB	Pastor Edemilson Chaves – PP
Conte Lopes – PTB	Patrícia Bezerra – PSDB
Coronel Camilo – PSD	Paulo Fiorilo – PT
Coronel Telhada – PSDB	Paulo Frange – PTB
Dalton Silvano – PV	Reis – PT
David Soares – PSD	Ricardo Nunes – PMDB
Donato – PT	Ricardo Young – PPS
Edir Sales – PSD	Roberto Tripoli – PV
Eduardo Tuma – PSDB	Sandra Tadeu – Democratas
Eliseu Gabriel – PSB	Senival Moura – PT
Floriano Pesaro – PSDB	Souza Santos – PSD
George Hato – PMDB	Toninho Paiva – PR
Gilson Barreto – PSDB	Toninho Vespoli – PSOL
Goulart – PSD	Vavá – PT
Jair Tatto – PT	
Jean Madeira – PRB	Licenciados
José Américo – PT	Antonio Carlos Rodrigues – PR
José Police Neto – PSD	Celso Jatene – PTB
Juliana Cardoso – PT	Ricardo Teixeira – PV
Laércio Benko – PHS	
Marco Aurélio Cunha – PSD	



## Apresentação

Entre as tarefas de um vereador está a elaboração e aprovação de propostas voltadas para o bem-estar das pessoas e da própria cidade. Para tanto, é preciso compreender muito bem as complexidades de uma metrópole como São Paulo.

Esse conhecimento é fundamental inclusive para se analisar as proposições do Executivo e as demandas advindas da própria sociedade. E aí que entra um importante componente sem o qual a Câmara Municipal de São Paulo não conseguiria dar uma resposta à altura dos desafios surgidos no dia a dia dos mandatos parlamentares.

A Consultoria Técnico-Legislativa (SGP.5) é o órgão responsável por atuar diretamente no processo legislativo do Palácio Anchieta. Sua principal atribuição é fornecer subsídios e suporte técnico às atividades parlamentares relacionadas às comissões temáticas e às decisões da Mesa Diretora da Câmara.

É por meio desse grupo de consultores extremamente qualificados que se consegue, por exemplo, encontrar alternativas para questões complexas relativas à mobilidade urbana e à sustentabilidade – assuntos tão em voga nos dias de hoje.

Para nós, vereadores, fica cada vez mais claro a necessidade de dar vez e voz à sociedade de modo que ela possa debater conosco os melhores pontos de vista sobre os problemas presentes no nosso cotidiano. Nesse sentido, a Consultoria Técnico-Legislativa cumpre um papel primordial por mediar os interesses dos cidadãos com a análise técnica das demandas e o mundo político.

Sem dúvida alguma, a SGP.5 representa um estímulo para o estudo das diversas propostas que gravitam ao redor da vida de todos nós, paulistanas e paulistanos, enriquecendo sobremaneira o processo legislativo na Câmara Municipal de São Paulo. Um pouco desse olhar técnico e altamente especializado, que só comprova a riqueza da inteligência humana baseada no conhecimento, pode ser conferido nos artigos que compõem a Revista da Consultoria. Boa leitura!

**José Américo**

*Presidente da Câmara Municipal de São Paulo.*

# Sumário

## Artigos

As diferentes faces da sustentabilidade – <i>Carlos Minoru Morinaga</i> .....	11
Estudo e Relatório de Impacto de Vizinhança: suas peculiaridades, elementos conceituais e interfaces com demais instrumentos de gestão ambiental. – <i>Carlos Minoru Morinaga, Pedro Campones Rocha Santos</i> .....	21
A importância da preservação ambiental para as gerações futuras – <i>Marco Antonio Lacava</i> .....	35
Conselhos Municipais e Poder Legislativo Local – Possíveis interlocuções – <i>Alexsandro do Nascimento Santos, Simone Fantucci</i> .....	53
A participação popular e o poder de decisão do Legislativo em um modelo de democracia representativa – <i>Edinei Arakaki Guskuma</i> .....	73
Controle social das políticas públicas – <i>Fernanda Paula de Carvalho Motta</i> .....	95
Institucionalização da Participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma Análise das Audiências Públicas do Orçamento (1990-2010) – <i>Gabriela de Brelàz</i> .....	115
Controle social e Saúde do Trabalhador – <i>Monica Lilia Vigna Silva Grippo</i> .....	143
Poder local, conflitos e os limites da participação social – Roberto Tadeu Noritomi.....	167
Aspectos Históricos da Evolução dos Transportes Públicos na Cidade de São Paulo no Século XIX – <i>Fernando Távora Heitmann Ferreira Machado, José Guimarães Cocco Júnior</i> .....	197

## Em Tempos de Transparência e Participação Popular...

Em tempos de transparência e participação popular, na sequência de uma das mais disputadas eleições presidenciais da nação, a Câmara Municipal de São Paulo, tem tido um protagonismo cada vez maior e efetivo na vida política Brasileira e Paulistana. Muitos dos nossos vereadores já alçaram importantes postos da estrutura governamental como ministros, senadores, deputados federais, estaduais, e muitos tiveram importantes papéis na condução política do País como atores políticos, na concepção mais científica da palavra.

Nos últimos anos, o Parlamento paulistano tem cada vez mais adotado medidas que visem garantir a transparência dos dados públicos, por meio de ações adotadas pelos presidentes anteriores, como Antonio Carlos Rodrigues, que colocou os dados dos contratos feitos pela Câmara no site, de Police Neto, que trouxe os dados abertos para Câmara e primou pela transparência inclusive das sessões e reuniões internas, e nosso Presidente atual, José Américo Dias, que além de manter as políticas de transparência já adotadas implementou a participação popular nas reuniões do Colégio de Líderes realizadas neste mandato, semanalmente.

No entanto, nada disso seria possível sem a intensa participação dos servidores da Câmara, cada qual em sua área de atuação, que, embora anônimos em algumas situações, trabalham diuturnamente para realizar as propostas políticas colocadas pelos gestores.

Nessa linha, ligada à Secretaria Geral Parlamentar, órgão este que cuida de toda a atividade parlamentar da casa, a Consultoria Técnica Legislativa é o órgão responsável por dar suporte técnico a todos os parlamentares e a Mesa Diretora. Esta Consultoria atua, quando solicitada em assuntos relativos ao mérito das propostas parlamentares, às proposições legislativas, aos questionamentos feitos pelos parlamentares, assessora comissões da Casa, enfim, de todas as questões e tramitações que passam pela Câmara Municipal de São Paulo, que é o maior Parlamento Municipal da América Latina.

Neste volume da **Revista da Consultoria**, o terceiro já realizado pelos Consultores Técnicos, profissionais concursados em áreas de 3º grau, muitos deles com Mestrado e Doutorado e vários artigos publicados em revistas acadêmicas, os artigos refletem questões que tiveram ampla abordagem pelo Parlamento. Assim, há artigos sobre Conselhos Municipais, Transportes Públicos, Participação Social, Sustentabilidade, Controle Social das áreas de Saúde e Políticas Públicas.

A ideia da Revista é a de levar um pouco do pensamento técnico da Câmara para outros órgãos de caráter semelhante, outros parlamentos, prefeituras, secretarias municipais, associações, organizações não governamentais, enfim, todos os

que têm alguma afinidade com os temas aqui desenvolvidos. O volume anterior foi disponibilizado para diversos órgãos, entre eles, o Senado Federal, a Câmara Federal, Assembleias Legislativas, Conselhos, Faculdades, Universidades, ONGs e até solicitado pela Biblioteca do Congresso Norte Americano.

Além da versão física, há a versão digital, na internet, para acesso público e estaremos abertos para a sugestão de novos temas para as revistas futuras.

Espero que cada vez mais o Parlamento seja respeitado e sua voz ouvida, já que é o Poder mais representativo e sensível aos anseios da sociedade. Que cada um de nós cidadãos, e deles, políticos, façamos nossa parte e consigamos agir conjuntamente com o intuito de ser sempre um só e que a representatividade política seja cada vez mais a voz uníssona do povo paulistano e brasileiro.

**Karen Lima Vieira**

*Secretária Geral Parlamentar*

## ARTIGOS



# As diferentes faces da sustentabilidade

Carlos Minoru Morinaga<sup>1</sup>

## 1. Introdução

A superexploração dos recursos naturais e o desenvolvimento de novos processos produtivos desencadeados pela expansão das atividades econômicas têm contribuído para o agravamento das condições ambientais do planeta, especialmente a partir do início da Revolução Industrial e, de forma mais acentuada, no decorrer das últimas décadas, colocando em grande evidência a questão ambiental que se tornou um dos grandes temas do debate mundial. No Brasil, este assunto passou a ganhar maior destaque com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Eco-92, realizada na cidade do Rio de Janeiro.

A constatação da relação direta entre poluição, em suas diferentes modalidades, e os agravos de saúde, assim como as consequências do desmatamento desenfreado sobre a biodiversidade e as condições climáticas contribuíram, entre outros fatores, para a emergência e ampliação da discussão acerca dos problemas ambientais. Por outro lado, a despeito da sua enorme relevância, a disseminação do tema acabou por favorecer a sua apropriação por determinados setores da sociedade, de acordo com a conveniência de cada um deles, vulgarizando termos como “ecológico”, “ambiental” e “verde”. O próprio adjetivo “sustentável” passou a ser empregado indiscriminadamente para as mais diversas situações, como sinônimo de algo que se pode manter ou conservar, tornando-se até mesmo fator de valorização de determinados produtos pelo mercado.

Ainda no final dos anos 70, as primeiras disciplinas que um calouro da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo costumava assistir, no Departamento de Tecnologia, estavam relacionadas à questão do conforto ambiental. Durante as aulas eram passados os conceitos necessários para a compreensão da matéria e discutiam-se, por exemplo, os mecanismos utilizados para a manutenção do conforto térmico e acústico dos ambientes construídos, aspecto considerado elementar para qualquer projeto de arquitetura de boa qualidade, numa época em o

---

<sup>1</sup> Consultor Técnico Legislativo – Arquitetura da Câmara Municipal de São Paulo, graduado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Mestre e Doutor pela mesma instituição e Especialização em Gestão Ambiental pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo.

termo sustentabilidade era totalmente desconhecido e meio ambiente ainda era um tema que começava a ser discutido de maneira bastante incipiente.

Recentemente o discurso da sustentabilidade passou a frequentar o universo da arquitetura e do urbanismo e também a ser explorada pelo setor imobiliário. Os sistemas de certificação ambiental criados até o momento estabeleceram uma série de parâmetros para determinar quais edificações poderiam ser consideradas sustentáveis ou não. Entre os parâmetros comumente adotados podem ser citados a utilização de mecanismos para a economia de água e energia, de dispositivos para a captação e reaproveitamento de águas pluviais e o emprego de materiais ambientalmente adequados, aos quais se agregam aqueles requisitos referentes ao conforto ambiental, citados anteriormente.

Neste contexto frequentemente surgem propostas isoladas de soluções para amenizar as condições ambientais adversas, como a implantação de telhados verdes e mecanismos para retenção de água da chuva que, embora constituam medidas que contribuem para a melhoria da drenagem urbana e do conforto térmico das edificações, integram um conjunto de diversas práticas já utilizadas em diversos países europeus, nos Estados Unidos e no Japão, denominado de “infraestrutura verde”, as quais promovem o controle das águas pluviais, por meio da utilização de vegetação e superfícies porosas e da simulação de processos naturais. Sob este ponto de vista, compõem um sistema de mecanismos que deveriam ser trabalhados de forma integrada e não isoladamente.

Aproveitando-se do grande interesse que o assunto tem despertado, os lançamentos imobiliários recentes enfatizam os chamados “empreendimentos verdes”, não só pelos seus benefícios ambientais para a cidade e o planeta, mas também uma como estratégia publicitária e de valorização econômica dos imóveis.

A despeito das diferentes formas de sua apropriação, as questões ambientais também têm sido abordadas de maneira bastante fragmentada, dando margem a uma compreensão distorcida da realidade, o que muitas vezes acaba ocasionando a formulação de políticas equivocadas por parte do poder público, que se vale da implementação de ações pontuais como resposta aos problemas cujas soluções dependem, na realidade, da conjugação de uma série de medidas complementares.

## 2. As diferentes visões acerca da sustentabilidade

A vulgarização do termo sustentabilidade e a sua apropriação conforme a conveniência de diferentes grupos sociais têm constantemente induzido a ambiguidade acerca do seu significado.

De acordo com Veiga (2007), o adjetivo sustentável, até os anos 70, era utilizado exclusivamente no campo da biologia populacional, como no caso da estimativa

dos limites de reprodução de determinadas atividades extrativas ou do ponto de rompimento da resiliência dos ecossistemas. O que se observa, no entanto, é que ao ser incorporado ao domínio do desenvolvimento, o termo passou a ser arbitrariamente empregado para situações diversas, com o sentido de algo duradouro ou permanente.

O mesmo autor refere-se a três diferentes concepções de sustentabilidade, sendo a mais corrente delas aquela associada aos economistas convencionais, que relaciona a melhoria das condições ambientais de um país ao seu grau de enriquecimento, em termos do aumento de sua renda *per capita*, uma vez que considera que a elevação do nível de deterioração ambiental observado nas fases iniciais do processo de crescimento tenderia a se reverter a partir de um determinado valor da renda *per capita*, quando haveria um aumento da demanda e oferta pela proteção ambiental, a ser superada pela inovação científica e tecnológica. A segunda concepção toma como base os princípios da termodinâmica e parte do pressuposto de que uma parcela da energia utilizada para a realização das atividades humanas sempre se dissipa e não pode mais ser utilizada, aumentando o nível de entropia e levando à possível extinção da espécie humana, o que significa que não há uma implicação direta entre sustentabilidade e perenidade. A terceira concepção sobre a noção de sustentabilidade contrapõe-se à primeira, opondo-se à ideia de que os ecossistemas poderiam ser substituídos por capital e trabalho, porém divergindo da proposição de que os países mais desenvolvidos deveriam renunciar ao crescimento econômico, visto que “cada geração deve legar à sucessora pelo menos tanta riqueza *per capita* quanto ela própria herdou”.

É de fundamental importância assinalar a distinção entre crescimento econômico e desenvolvimento, apontada por Veiga (2006), o qual afirma que o desenvolvimento somente acontece “quando os benefícios do crescimento servem à ampliação das capacidades humanas, entendidas como o conjunto das coisas que as pessoas podem ser, ou fazer, na vida”, mediante a condição fundamental da liberdade de escolha.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada na cidade de Estocolmo em 1972, é considerada um dos grandes marcos nas discussões sobre as questões ambientais, momento em que posições antagônicas em relação ao desenvolvimento se enfrentaram, gerando polêmica. Naquela ocasião, o Secretário da Conferência, Maurice Strong, surgiu com a proposta de ecodesenvolvimento, que foi posteriormente sistematizada pelo economista Ignacy Sachs, apresentando-se como uma alternativa intermediária entre o economicismo desenvolvimentista e o ecologismo exacerbado, a ser alcançada por meio do crescimento econômico, porém com base em estratégias de desenvolvimento focadas no “aproveitamento racional

e ecologicamente sustentável da natureza em benefício das populações locais”, deixando de “favorecer a incorporação predatória da natureza ao PIB” (SACHS, 2009).

Durante a Conferência Mundial sobre a Conservação e o Desenvolvimento, da *International Union for Conservation of Nature – IUCN*, em 1986, na cidade de Ottawa, Canadá, surge a expressão “desenvolvimento sustentável” como novo paradigma de desenvolvimento que integra os seguintes princípios: integração entre conservação da natureza e desenvolvimento; satisfação das necessidades humanas fundamentais; perseguição da equidade e da justiça social; busca da autodeterminação social e da diversidade cultural e manutenção da integridade ecológica.

O documento denominado *Nosso Futuro Comum*, também conhecido como *Relatório Brundtland*, é elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, constituída no âmbito da Organização das Nações Unidas, e apresentado em 1987, retomando a noção de desenvolvimento sustentável apoiada na necessidade de se promover o crescimento econômico, condição básica para a redução da pobreza mundial, o que deve ser realizado por meio de práticas que busquem conservar e ampliar a base de recursos ambientais, garantindo o atendimento das necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir as suas próprias necessidades. O relatório ainda reconhece que as políticas que objetivam prevenir e evitar a ocorrência de danos ambientais não devem estar restritas apenas à dimensão ecológica do problema, mas também aos aspectos econômicos, comerciais, energéticos e agrícolas, entre outros.

Ao longo dos últimos anos, o conceito de desenvolvimento sustentável tem adquirido diferentes acepções, porém sempre no sentido da busca de um objetivo comum de conciliar crescimento econômico, justiça social e meio ambiente, de forma a se alcançar a melhoria da qualidade de vida dos habitantes da Terra, sem comprometer as necessidades das futuras gerações. A concepção dominante apoia o crescimento econômico contínuo, com base nos mecanismos de mercado, como meio para reduzir a pobreza, conferindo às soluções técnicas a função de promover o aumento da produtividade, bem como a de reverter os efeitos adversos resultantes dos processos produtivos e de consumo, porém, sem considerar os fatores ambientais que colocam limites à exploração dos recursos naturais.

O problema neste ponto reside no fato de que se pressupõe a existência de um consenso em relação à questão da sustentabilidade, como se fosse um ideal compartilhado por todos os países e que atendesse a todos os interesses, numa aparente neutralidade ideológica que, na visão de Loureiro (2003, p.37), fica restrita ao plano moral e não ao estrutural, “como se o problema determinante dependesse unicamente, para ser resolvido, da superação individual de uma abstrata falta de ética e de consciência ambiental”. As próprias dificuldades nos acordos internacionais para

se chegar a um consenso a respeito do nível de emissões dos gases do efeito estufa evidenciam as contradições inerentes ao processo de internalização dos aspectos ambientais à lógica da acumulação capitalista, que se caracteriza pela busca constante da expansão econômica orientada pelo mercado e, também, da apropriação dos recursos naturais.

Em contraposição à ideia corrente de sustentabilidade, autores como Leff (2009) posicionam-se de forma crítica ao ideário do desenvolvimento sustentável como expressão do modo de produção dominante, destacando a necessidade de se estabelecer “novos princípios valorativos e forças materiais para reorientar o processo de desenvolvimento”, concebidos na forma de uma racionalidade ambiental, que propõe o estabelecimento de um balanço entre crescimento econômico e conservação dos recursos naturais, a ser alcançado mediante a mobilização do potencial dos processos ecológicos, da inovação científico-tecnológica, da diversidade cultural e da participação social, não se restringindo, portanto, à simples internalização das condicionantes ecológicas aos mecanismos regidos pela racionalidade econômica, mas implementando processos de desconstrução da lógica dominante do mercado, assim como de mudanças das instituições e dos aparelhos ideológicos que a sustentam, impedindo que suas estratégias sejam avaliadas em termos de um cálculo econômico e rejeitando a ideia de meio ambiente como uma simples variável de mercado.

Montibeller (2008), por sua vez, reconhece que a aceitação universal do termo desenvolvimento sustentável é motivada justamente pela sua imprecisão, o que o torna objeto de apropriação por vários grupos sociais, de forma diferenciada, e utiliza-se da definição de Rattner, para ratificar a concepção de desenvolvimento sustentável como “um processo contínuo de melhoria das condições de vida (de todos os povos), enquanto minimize o uso de recursos naturais, causando um mínimo de distúrbios ou desequilíbrios ao ecossistema”, admitindo, contudo, que as decisões que colocam a possibilidade de acumulação continuada do capital em situação efetiva de risco são totalmente incompatíveis com a racionalidade dominante no sistema, que é econômica. Embora conclua pela impossibilidade de se alcançar o desenvolvimento sustentável, com suas dimensões básicas de equidades intrageracional, intergeracional e internacional, em escala global, dentro de uma perspectiva de prazo secular, no mundo capitalista, o autor admite que isto “não invalida os esforços que visam a processos de transformação das condições socioeconômicas com uma melhor relação do homem com a natureza”, lembrando que a compreensão no tocante aos limites desses processos não implica uma atitude de imobilização, mas de ampliação da consciência do alcance das ações.

### 3. Uma abordagem fragmentada e parcial da questão ambiental

Certamente pouquíssimas matérias encerram um caráter tão interdisciplinar como a ambiental, que exige a confluência das mais diversas áreas do conhecimento para a sua compreensão e formulação de ações e políticas para o enfrentamento dos dilemas decorrentes dos conflitos entre desenvolvimento e proteção do meio ambiente. Por outro lado, o processo contínuo de fragmentação do conhecimento em áreas distintas e específicas do saber, visando potencializar a eficiência das práticas produtivas, teve como consequência não só a intensificação da exploração predatória dos recursos naturais ao longo da história, como também a dificuldade de se ter uma visão integrada da realidade, o que torna urgente a busca por formas de reconstrução de um conhecimento unificado, com base numa visão interdisciplinar.

Ao mesmo tempo, a incorporação do termo sustentabilidade à esfera ambiental, associando-o à questão do desenvolvimento, favoreceu a sua apropriação por diferentes grupos, a partir de conotações diversas e por vezes contraditórias.

A construção civil é uma das áreas que tem atuado de forma mais ativa na incorporação do discurso da sustentabilidade em seus produtos. Assim, dentro da concepção de um edifício sustentável ou “verde”, as construções deveriam levar em consideração a redução dos impactos resultantes de sua implantação sobre o entorno, em termos urbanísticos, topográficos, de infraestrutura, de permeabilidade do solo e manutenção da vegetação existente, procurando a sua integração física e social ao local. Além disso, deveriam adequar-se, entre outros aspectos, às condicionantes ambientais locais e ao emprego de mecanismos de economia de energia, de captação de águas pluviais, de tratamento de efluentes, de armazenamento de resíduos, além do uso de fontes de energia limpa e renovável e de materiais ambientalmente apropriados.

A partir desse conceito, foram desenvolvidos alguns sistemas de certificação de edificações sustentáveis, entre eles o LEED (*Leadership in Energy and Environmental Design*), que vêm sendo empregados na qualificação de um número crescente de empreendimentos imobiliários, especialmente de os de grande porte.

Não obstante os benefícios que tais sistemas possam promover, aparentemente eles visam atender às novas exigências do mercado, que procuram agregar não só a componente ambiental, mas principalmente valor aos produtos oferecidos para consumidores sensibilizados pela questão ecológica.

A aplicação de sistemas de certificação ambiental na cidade de São Paulo tem gerado situações contraditórias, na medida em que se verifica a concentração de grandes empreendimentos imobiliários por eles contemplados em regiões totalmente saturadas em termos de tráfego. Um dos exemplos mais evidentes desta situação caótica é encontrado na Marginal do rio Pinheiros, zona sul da cidade, sobretudo no

trecho localizado ao longo da avenida Luiz Carlos Berrini (Figura 1), área ocupada por sedes de grandes corporações, de hotéis de luxo e estabelecimentos comerciais, muitos deles ocupando edifícios “inteligentes”, que atendem aos “quesitos de sustentabilidade”, como a utilização de tecnologias para otimizar o consumo de água e energia. Trata-se de edificações de grande porte que vêm sendo erguidas nos últimos anos sobre um traçado urbano que até poucas décadas atrás abrigava apenas construções horizontais de pequeno porte, situação que tem atraído uma grande quantidade de trabalhadores e consumidores, além de despejar um enorme contingente de veículos em vias sabidamente saturadas, como a própria avenida Luiz Carlos Berrini, a avenida Chucri Zaidan e a avenida das Nações Unidas (Marginal do rio Pinheiros), particularmente nos horários de pico, criando uma situação de absoluta de caos urbano e de insustentabilidade.

**Figura 1:** Foto aérea do trecho situado entre as avenidas Luiz Carlos Berri, Chucri Zaidan e das Nações Unidas (Marginal do rio Pinheiros), mostrando a concentração de grandes edificações.



**Fonte:** Google Earth – Data da imagem: 14/12/2008

Em que pese a importância de se incorporar práticas que contribuam para reduzir os impactos sobre os recursos ambientais no campo da arquitetura e do urbanismo, é preciso lembrar que muitos dos requisitos exigidos para se considerar um edifício sustentável são condicionantes básicas que sempre foram requeridas de qualquer projeto arquitetônico de boa qualidade, independentemente do rótulo de sustentável.

Já no que se refere à atuação do poder público na área ambiental, percebe-se a predominância de ações pontuais, geralmente desvinculadas de estratégias mais amplas para a solução de problemas estruturais, como drenagem urbana e resíduos sólidos.

Ao longo dos anos, a forma de ocupação do espaço urbano em São Paulo consolidou uma série de situações adversas para o desenvolvimento das atividades na cidade, com consequências à qualidade de vida de seus habitantes e ao meio ambiente.

A apropriação dos cursos d'água e suas margens para a instalação de usos urbanos, a supressão da vegetação e a impermeabilização crescente do solo, entre outros fatores, contribuíram para o comprometimento do funcionamento do sistema de drenagem urbana assim como para o agravamento das enchentes e, nas atuais condições, a solução do problema, ou pelo menos a sua atenuação, depende da implementação conjunta e coordenada de uma série de medidas, razão pela qual o resultado de ações isoladas acaba se tornando pouco efetivo. Os parques lineares ao longo de cursos d'água, por exemplo, constituem mecanismos que auxiliam na manutenção da permeabilidade em áreas de várzea e na redução da vazão em picos de cheia, além de promover a requalificação urbana e ambiental, porém a adoção desta solução, por si só, não elimina os transtornos causados pelas enchentes.

Da mesma forma, a questão do uso das sacolas plásticas em estabelecimentos comerciais poderia ser discutida de maneira mais adequada no âmbito de uma política de gestão de resíduos sólidos, que envolve a articulação de diversas ações complementares, especialmente após a aprovação da Lei Federal nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

É importante ressaltar que a fragmentação do conhecimento e a crescente compartimentação das atividades humanas, cada vez mais presente nas estruturas do poder público, favorece o surgimento de nichos estaques de poder e dificulta a atuação integrada entre os diferentes entes que compõem a administração pública. Fatores como a descontinuidade administrativa e o aumento exacerbado das funções comissionadas em todos os níveis hierárquicos de poder também contribuem significativamente para a deterioração das condições de gestão da cidade, tendo em vista que as soluções dos problemas são determinadas a partir de uma visão totalmente parcial das questões.

## 4. Conclusão

A questão ambiental tornou-se um dos grandes temas globais dos últimos anos, em função dos efeitos desastrosos que a exploração exacerbada dos recursos naturais tem causado ao planeta. Se, por um lado, o despertar de uma consciência ambiental pode ser considerada auspiciosa, por outro, a difusão desta temática favoreceu a sua apropriação pelos mais diversos segmentos, em conformidade com os interesses próprios de cada um deles. Nesse contexto, o termo “sustentabilidade” passou a adquirir diferentes conotações, algumas delas opostas entre si, apesar de se difundir uma ideia de consenso a respeito do tema; dessa forma, há os que defendem a redução da pobreza por meio do crescimento econômico contínuo, escorado nos mecanismos de mercado, atribuindo às soluções técnicas o papel de alavancar o aumento da produtividade e desconsiderando os limites à exploração dos recursos naturais, assim como aqueles que se colocam contrariamente à mera incorporação das condicionantes ecológicas aos mecanismos atrelados à racionalidade econômica vigente e se manifestam a favor do estabelecimento de novos princípios valorativos concebidos dentro de uma racionalidade ambiental e de desconstrução da lógica dominante do mercado.

Independentemente da existência de visões contraditórias acerca do que seja sustentabilidade, torna-se cada vez mais urgente intensificar os esforços no sentido da busca de “processos de transformação das condições socioeconômicas com uma melhor relação do homem com a natureza”, como destaca Montibeller (2008).

Por outro lado, é necessário que se mantenha um olhar crítico em relação a determinados mecanismos de avaliação e certificação ambiental que, embora apresentem medidas que se propõem a reduzir os impactos sobre os recursos naturais, muitas vezes são utilizados como meios para valorização de determinados produtos. No caso de edifícios considerados “sustentáveis”, torna-se fundamental que também sejam analisados sob a ótica dos impactos decorrentes de sua inserção no meio urbano, especialmente em áreas com o sistema viário e a rede de infraestrutura já comprometidos.

A prática de ações isoladas na tentativa de solucionar problemas estruturais, geralmente desvinculada de estratégias e políticas mais abrangentes, particularmente por parte do poder público, invariavelmente resulta em intervenções custosas e de pouca eficácia, além de obstar uma atuação mais integrada no âmbito da administração pública. Ademais a contínua compartimentação das estruturas administrativas e de poder, aliada a aspectos como descontinuidade administrativa e desvalorização do corpo estável de servidores, também concorrem consideravelmente para o agravamento de tal situação.

A progressiva fragmentação do conhecimento resultou na crescente dificuldade de se obter uma visão da totalidade, especialmente na área do meio ambiente, na qual a relação de interdependência entre os elementos que nela interagem é muito intensa, tornando-se assim necessária a procura por meios que possibilitem a reintegração dos saberes, com base numa visão interdisciplinar e interinstitucional da questão ambiental, que envolve dinâmicas de ordem natural e social, muitas vezes contraditórias.

## Referências bibliográficas

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso Futuro Comum*. Rio de Janeiro: FVG, 1991.

LEFF, Enrique. *Ecologia, capital e cultura: A territorialização da racionalidade ambiental*. Tradução da primeira edição de Jorge E. Silva. Petrópolis: Vozes, 2009.

LOUREIRO, *O movimento ambientalista e o pensamento crítico: uma abordagem política*. Rio de Janeiro: Quartet, 2006.

MONTIBELLER Filho, Gilberto. *O mito do desenvolvimento sustentável: meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2004.

MORINAGA, Carlos Minoru. *Áreas Contaminadas e a construção da paisagem pós-industrial na cidade de São Paulo*. 2013. 201 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável* / organização: Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

VEIGA, José Eli da. *Meio ambiente & desenvolvimento*. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2006.

VEIGA, José Eli da. *A emergência socioambiental*. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2007.

VEIGA, José Eli da. *Sustentabilidade: A legitimação de um novo valor*. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2010.

# Estudo e Relatório de Impacto de Vizinhança: suas peculiaridades, elementos conceituais e interfaces com demais instrumentos de gestão ambiental.

Carlos Minoru Morinaga<sup>1</sup>  
Pedro Campones Rocha Santos<sup>2</sup>

## Introdução

O presente texto consiste na adaptação de um estudo técnico elaborado pela Assessoria e Consultoria de Urbanismo e Meio Ambiente da Câmara Municipal de São Paulo (SGP-51), em 2013, com o intuito de subsidiar a discussão sobre o Estudo e o Relatório de Impacto de Vizinhança, realizada no âmbito de grupo de estudo organizado para tal finalidade.

### 1. Elementos normativos:

- Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981, que *dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências* – no art. 3º, inciso I define meio ambiente, como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. E ainda, conceitua (inciso II): “degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente”. Estabelece, no art. 9º, como instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: *III – a avaliação de impactos ambientais; e IV – o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.*
- Constituição Federal de 1988:  
Capítulo VI – Do Meio Ambiente, em especial, o artigo 225, § 1º, inciso IV, que incumbe ao Poder Público *exigir, na forma da lei, para instalação de obra*

<sup>1</sup> Consultor Técnico Legislativo – Arquitetura da Câmara Municipal de São Paulo, graduado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Mestre e Doutor pela mesma instituição e Especialização em Gestão Ambiental pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo.

<sup>2</sup> Consultor Técnico Legislativo – Arquitetura da Câmara Municipal de São Paulo, graduado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Especialização em Habitação pela Escola da Cidade.

*ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;*

Capítulo II – Da Política Urbana, artigos 182 e 183. Dispõe sobre política de desenvolvimento urbano com o objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Prevê o plano diretor, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes. Estabelece que propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Prevê, ainda, os instrumentos de função social da propriedade, regulamentados posteriormente pelo Estatuto da Cidade.

- **Resolução CONAMA 01/86** – segundo o art. 1º, considera impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I – a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II – as atividades sociais e econômicas; III – a biota; IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V – a qualidade dos recursos ambientais.

A referida resolução, em seu art. 2º, estabelece a relação de atividades modificadoras do meio ambiente que dependem da elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental (estradas, ferrovias, portos, oleodutos, usinas, aterros sanitários, zonas estritamente industriais), destacando-se os projetos urbanísticos, acima de 100 hectares (inciso XV)

O art. 5º fixa diretrizes relevantes a serem observadas pelo EIA, a saber:

*“Artigo 5º – O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:*

*I – Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto;*

*II – Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade;*

*III – Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;*

*IV – Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.”*

- **Resolução CONAMA 237/97** – estabelece os procedimentos de licenciamento ambiental, os tipos de licenças (licença prévia, licença de instalação, de operação), as etapas e as competências dos órgãos licenciadores.
- **Lei Federal nº 10.257 de 1º de julho de 2001 – Estatuto da Cidade** (arts. 2º, 36, 37 e 38), indica o estudo prévio de impacto de Vizinhança EIV com um dos instrumentos da política urbana em conjunto com estudo prévio de impacto ambiental – EIA (at. 4º, VI).

O artigo 36 estabelece que *“lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal”*.

O artigo 37 qualifica o EIV e relaciona o seu conteúdo mínimo, nos seguintes termos:

*“Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:*

- I – adensamento populacional;*
- II – equipamentos urbanos e comunitários;*
- III – uso e ocupação do solo;*
- IV – valorização imobiliária;*
- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;*
- VI – ventilação e iluminação;*
- VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.*

*Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.”*

- **Lei Orgânica do Município** – prevê em seu artigo 159, que os projetos de implantação de obras ou equipamentos, de iniciativa pública ou privada, que tenham significativa repercussão ambiental ou na infraestrutura urbana, deverão vir acompanhados de relatório de impacto de vizinhança, o qual, segundo o §1º será fornecido, através de cópia, gratuitamente quando solicitada aos moradores da área afetada e suas associações. O §2º assegurada

- a realização de audiência pública antes da decisão final sobre o projeto, sempre que requerida pelos moradores e associações.
- **Decreto nº 32.329, de 23 de setembro de 1992** que regulamenta a Lei 11.228, de 25 de junho de 1992 – Código de Obras e Edificações, caracteriza, na Seção 4.E – *Procedimentos Especiais*, o Empreendimento considerado de Impacto Ambiental e Urbano, que corresponde a edificação permanente que, pelo porte, possa interferir na estrutura ambiental e urbana do entorno. Classifica como tais (item 4.E.1): *a edificação residencial com área computável superior a 40.000m<sup>2</sup> (quarenta mil metros quadrados) ou a edificação destinada a outro uso, com área computável superior a 20.000m<sup>2</sup> (vinte mil metros quadrados)*. E ainda estabelece que *deverão ser demonstradas medidas compatibilizadas do empreendimento com a vizinhança relativamente à paisagem urbana, rede de serviços públicos e infraestrutura urbana (4.E.1.1)*.
  - **Decreto nº 34.713, de 30 de novembro de 1994**, alterado pelo Decreto nº 36.613 de 06 de dezembro de 1996 e pelo Decreto nº 47.442, de 5 de julho de 2006, revoga a disposição do COE, enquadrando como de significativo impacto ambiental ou de infraestrutura urbana, os empreendimentos com os seguintes parâmetros (art. 1º), em função do uso e da área construída computável: industrial – igual ou superior a 20.000m<sup>2</sup>; institucional – igual ou superior a 40.000m<sup>2</sup>; e residencial – igual ou superior a 80.000m<sup>2</sup>.
  - **Resolução CADES 61/2002** relaciona os empreendimentos e atividades de impacto ambiental local, sujeitos ao licenciamento por SVMA, estabelecendo os instrumentos a serem utilizados para a realização da prévia análise ambiental em cada caso (Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório – EIA/RIMA, Estudo de Viabilidade Ambiental- EVA ou Plano de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD).
  - **Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004** – entre os grupos de atividades que abarcam os usos classificados como não residenciais especiais ou incômodos – nR3, especifica os empreendimentos geradores de impacto ambiental, nos quais se enquadram aqueles que possam causar alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente e que direta ou indiretamente afetem: a saúde, a segurança e o bem estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições paisagísticas e sanitárias do meio ambiente e a qualidade dos recursos ambientais. Da mesma forma, insere-se nesta categoria, o grupo de atividades composto por empreendimentos geradores de impacto de vizinhança, ou seja, aqueles que pelo seu porte ou natureza possam causar impacto ou alteração no seu entorno ou sobrecarga na capacidade de atendimento da infraestrutura.

- **Decreto nº 45.817, de 04 de abril de 2005** – dispõe sobre a classificação dos usos residenciais e não residenciais, regulamentando dispositivos da Lei nº 13.885/04. Na subcategoria de uso nR3, subdivide o grupo de atividades compreendido por empreendimentos geradores de impacto de vizinhança em “Polos Geradores de Tráfego” e “Empreendimentos com significativo impacto de vizinhança ou na infraestrutura urbana”. Note-se que a Lei nº 15.150/10, que *dispõe sobre os procedimentos para a aprovação de projetos arquitetônicos e para a execução de obras e serviços necessários para a minimização de impacto no Sistema Viário decorrente da implantação ou reforma de edificações e da instalação de atividades – Polo Gerador de Tráfego*, altera alguns dos parâmetros definidos no Quadro nº 02 do Decreto nº 45.817/05 para o enquadramento de empreendimentos na categoria de Polos Geradores de Tráfego. Além disso, ao inserir os Polos Geradores de Tráfego na condição de empreendimentos geradores de impacto de vizinhança, o Decreto nº 45.817/05 contradiz o disposto no Decreto nº 34.713/94, no que diz respeito aos parâmetros utilizados para o enquadramento de empreendimentos classificados como de significativo impacto ambiental ou de infraestrutura urbana.
- **Plano Diretor Estratégico – PDE, Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014** – dispõe sobre o Estudo e Relatório de Impacto de Vizinhança, como Instrumento de Gestão Ambiental, no art. 151, estabelecendo que *a construção, ampliação, instalação, modificação e operação de empreendimentos, atividades e intervenções urbanísticas causadoras de impactos ambientais, culturais, urbanos e socioeconômicos de vizinhança estarão sujeitos a avaliação do Estudo de Impacto de Vizinhança e seu respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança (EIV/RIV) por parte do órgão municipal competente, previamente a emissão das licenças ou alvarás de construção, reforma ou funcionamento*. O § 1º do art. 151, delega a uma lei municipal a definição dos empreendimentos, atividades e intervenções urbanísticas, públicos ou privados, que deverão ser objeto de Estudos e Relatórios de Impacto de Vizinhança durante o seu processo de licenciamento urbano e ambiental.
- Além disso, o novo PDE prevê determinados requisitos a essa lei municipal, a qual deverá detalhar os objetivos do EIV/RIV e definir os seus parâmetros, procedimentos, prazos de análise, competência, conteúdos e formas de gestão democrática a serem adotadas na sua elaboração, análise e avaliação (§ 2º, art. 151). Fixa, ainda, os objetivos no mesmo art. 151, § 3º, elencando no § 4º, o escopo mínimo desse instrumento, a saber:

*§ 4º O Estudo e Relatório de Impacto de Vizinhança deverão contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento, atividade e*

*intervenção urbanística sobre a qualidade de vida da população residente, usuária e circulante na área e em suas proximidades incluindo, no mínimo, a análise sobre:*

*I – o adensamento populacional e seus efeitos sobre o espaço urbano e a população moradora e usuária da área;*

*II – as demandas por serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas e comunitárias;*

*III – as alterações no uso e ocupação do solo e seus efeitos na estrutura urbana;*

*IV – os efeitos da valorização imobiliária no perfil socioeconômico da área e da população moradora e usuária;*

*V – os efeitos na valorização ou desvalorização imobiliária;*

*VI – a geração de tráfego e de demandas por melhorias e complementações nos sistemas de transporte coletivo e de circulação não motorizada, em Especial de bicicletas e pedestres;*

*VII – os efeitos da volumetria do empreendimento e das intervenções urbanísticas propostas sobre a ventilação, iluminação, paisagem urbana, recursos naturais e patrimônios culturais do entorno;*

*VIII – a geração de poluição ambiental e sonora na área;*

*IX – as águas superficiais e subterrâneas existentes na área;*

*X – o acúmulo de impactos urbanos, ambientais, socioeconômicos e culturais gerados tanto pelos empreendimentos, atividades e intervenções urbanísticas propostas quanto já existentes.*

## **2. Elementos Conceituais.**

A fim de subsidiar tecnicamente a análise do tema (EIV/RIV) foi solicitado a esta Consultoria uma breve caracterização do “princípio poluidor-pagador”.

Buscou-se também analisar os aspectos próprios relacionados ao Estudo e Relatório de Impacto de Vizinhaça (EIV/RIV), distinguindo-os dos diferentes instrumentos voltados à avaliação de impactos urbanos e ambientais, em suas especificidades, além do modo como se articulam.

## **2.1 O princípio poluidor-pagador**

O princípio do poluidor-pagador envolve aspectos econômicos e ambientais e pressupõe que aquele que explora atividade potencialmente poluidora deve suportar os custos da prevenção e/ou reparação dos danos resultantes de sua atividade, não se confundindo, portanto, com a autorização para poluir ou com a compra do direito de poluir. Há que se lembrar que a emissão de poluentes é admissível até os limites estabelecidos pelos padrões ambientais definidos pela legislação em vigor, sendo que uma vez ultrapassados esses valores, a atividade poluidora deveria ser impedida de ter continuidade.

A ciência econômica identifica fatores externos ao processo de produção que geram efeitos positivos ou negativos sobre os custos de produção, conhecidos como externalidades, os quais deveriam ser ponderados no cálculo de tais custos.

A utilização dos recursos naturais, inicialmente encarada apenas do ponto de vista estritamente econômico, passou mais recentemente a ser considerada também sob a ótica da necessidade da manutenção da qualidade ambiental, visando à proteção da vida humana e do próprio meio ambiente. Dessa forma, a ocorrência de danos ambientais, entre os quais a poluição, produz consequências que acabam recaindo sobre a sociedade em geral e o meio ambiente, fato que justificaria atribuir ao seu causador o dever de arcar com os custos econômicos para evitar o dano ou repará-lo.

Com base na conceituação estabelecida pela Política Nacional de Meio Ambiente, seria possível imputar à implantação de empreendimentos ou atividades que geram significativo impacto ambiental ou à infraestrutura o surgimento de perturbações que implicam degradação da qualidade ambiental. Partindo, ainda, da definição de poluição como “a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; afetem desfavoravelmente a biota; afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente e lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos”, se poderia equiparar a poluição aos efeitos adversos decorrentes da inserção no meio de empreendimentos sujeitos à elaboração de estudos de impacto ambiental ou de vizinhança. Nesse sentido, tais atividades estariam obrigadas a efetuar a reparação dos danos causados, conforme preveem a Constituição Federal e a Política Nacional de Meio Ambiente, em consonância com o princípio do poluidor-pagador, que também agrega o aspecto preventivo da ocorrência do dano.

## **2.2 Interfaces com outros instrumentos.**

Procurou-se destacar a interface do EIV/RIV com os seguintes instrumentos:

- a. Estudo de Viabilidade Ambiental – EVA;

- b. Pólos Geradores de Tráfego; e
- c. Estudo de Impacto Ambiental.

### **2.2.1 Interface com o Estudo de Viabilidade Ambiental – EVA.**

A Resolução do Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CADES) nº 61/2002, que define os empreendimentos e atividades de impacto ambiental local, sujeitos ao licenciamento por SVMA, estabelece no art. 2º, § 2º, que “o Estudo de Viabilidade Ambiental (EVA) será exigível para empreendimentos e atividades de menor potencial de degradação ambiental, adequando-se a abrangência e natureza dos aspectos analisados às peculiaridades do empreendimento ou atividade e de sua localização”. Entretanto, em função de seu porte e localização, o § 3º do mesmo artigo prevê a possibilidade de se exigir o EIA-RIMA para os referidos empreendimentos.

De acordo com a resolução em questão, deverá ser apresentado o Estudo de Viabilidade Ambiental nos seguintes casos: usinas de concreto; usinas de asfalto; aterro de resíduos inertes (classe III), com área total superior a 1(um) hectare ou volume total a ser disposto superior a 20.000 m<sup>3</sup>; projetos de reservatórios de controle de cheias, exceto quando localizados nos rios Tietê, Pinheiros, Tamandateí e nas divisas municipais; cemitérios; garagens subterrâneas sob áreas consideradas bens de uso comum; garagem de frota de ônibus ou caminhões, com área de terreno igual ou superior a 10.000 m<sup>2</sup>; heliportos e movimento de terra isolado, em área de intervenção igual ou superior a 2 hectares e volume igual ou superior a 20.000 m<sup>3</sup>.

No que se refere aos helipontos e heliportos, o art. 264 da Lei nº 13.885/04 determinou que o Executivo encaminhasse “à Câmara Municipal projeto de lei regulamentando procedimentos de análise e mitigação de impacto ambiental e de vizinhança relacionado a instalação e funcionamento de helipontos e heliportos”. A Lei nº 15.003, de 23 de outubro de 2009, condicionou a construção, operação, instalação, reforma, ampliação e utilização de aeródromos e heliportos à aprovação de EIA/RIMA, junto à Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, e de EIV no caso de helipontos. Posteriormente esta norma jurídica foi revogada pela Lei nº 15.723/13, que manteve a mesma exigência.

### **2.2.2 Interface com os Polos Geradores de Tráfego.**

O Código de Obras e Edificações (Lei nº 11.228/92) abre a possibilidade de regulamentação, por ato do Executivo, de procedimentos e prazos diferenciados para exame de processos relativos ao licenciamento de edificações geradoras de tráfego ou de impacto ambiental.

A Seção 4.D do Decreto nº 32.329/92, por sua vez, estabelece procedimentos para o Polo Gerador de Tráfego, considerado como “a edificação permanente ou

transitória que, pela concentração da oferta de bens ou serviços, gere grande afluxo de população, com substancial interferência no tráfego do entorno, necessitando de grandes espaços para estacionamento, carga e descarga, ou movimentação de embarque e desembarque”. Além disso, fixa parâmetros para o enquadramento das edificações como Polo Gerador de Tráfego, em função do seu uso e de sua localização.

Mais recentemente, a Lei nº 15150/10 promoveu alterações nos procedimentos e parâmetros fixados pela legislação anterior, no que diz respeito aos Polos Geradores de Tráfego, incluindo o Código de Obras e Edificações e seu decreto regulamentador, bem como o Decreto nº 45.817/05, mencionado anteriormente.

De acordo com a Lei nº 15150/10, a Certidão de Diretrizes emitida pela Secretaria Municipal de Transportes – SMT, para a implantação ou reforma de empreendimentos qualificados como Polos Geradores de Tráfego, estabelece “os parâmetros a serem seguidos no projeto da edificação e as medidas mitigadoras de impacto no tráfego decorrentes do empreendimento”. Contudo, a análise dos projetos de arquitetura fica limitada basicamente à definição das características e do dimensionamento de acessos de veículos e pedestres, de áreas de embarque e desembarque e de carga e descarga de mercadorias, de estacionamentos, além da determinação do impacto do empreendimento sobre a operação do Sistema Viário e de Transportes e de medidas mitigadoras necessárias à sua minimização. Observa-se, assim, que essa análise e, em consequência, as diretrizes emitidas pela SMT não refletem a avaliação da conveniência da instalação de um empreendimento identificado como Polo Gerador de Tráfego, com determinadas características, em uma determinada localidade. Na realidade, entende-se que esta função cabe ao Estudo de Impacto de Vizinhança, principalmente porque que um dos maiores impactos gerados por tais empreendimentos recai sobre o sistema viário, o que requer a adoção de uma postura preventiva, de forma a evitar a ocorrência de possíveis danos, não se limitando à simples adoção de medidas mitigadoras.

### **2.2.3 Interface com o Estudo de Impacto Ambiental.**

Há que se observar as características singulares, as similaridades e as diferenças entre o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e o Estudos de Impacto Ambiental (EIA). Tal comparação remete às questões próprias atinentes à política urbana e à política ambiental, desde o surgimento da legislação ambiental no início da década de 80, passando pela Constituição Federal de 1988, pelo Estatuto da Cidade e por normas urbanísticas e ambientais específicas.

Enquanto o EIA origina-se da necessidade de preservação do meio ambiente, entendido como o conjunto de elementos constitutivos do meio natural e do meio modificado pela ação humana, o EIV advém da necessidade de preservação da qualidade de vida no ambiente urbano em escala local.

Embora o meio urbano também faça parte do meio ambiente, visto que os processos naturais continuam a atuar sobre ele, é importante identificar as suas especificidades. Para tanto, algumas questões conceituais podem auxiliar na análise dos diversos instrumentos.

Assim sendo, *impacto ambiental* segundo a Resolução CONAMA 01/86 é “qualquer alteração das características físicas, químicas e biológicas do meio ambiente”. Esta definição é aprimorada por MOREIRA (1992), que o define “como qualquer alteração das relações constitutivas do ambiente urbano que ultrapasse sua capacidade de suporte, absorção ou depuração”. Ou seja, não se trata simplesmente de uma alteração qualquer, mas de uma ação que cause um distúrbio, um desequilíbrio significativo, que não possibilita o retorno natural ao estado original.

Da mesma forma, o impacto de vizinhança incide sobre o meio ambiente, no entanto, está mais relacionado aos elementos constitutivos da cidade e ao ambiente construído, envolvendo a infraestrutura das redes e serviços, os edifícios, os espaços livres, a dinâmica das atividades e seus efeitos sobre o meio (poluição, resíduos e ruído) e sobre a paisagem.

Quanto ao conceito de vizinhança, este refere-se às atividades humanas adjacentes a um determinado uso ou empreendimento. Contudo, a delimitação do espaço considerado como vizinhança poder ir mais além do seu entorno imediato, na medida em que está diretamente relacionada às características específicas do empreendimento e a sua área de influência.

Destaca SANT’ANNA (p. 46) o direito de vizinhança previsto no código civil brasileiro, anteriormente à carta magna, como a garantia à segurança, à saúde e ao sossego no *habitat*. Entretanto, o impacto de vizinhança previsto no Estatuto da Cidade extrapola as questões de comportamento social, impondo restrições ao uso e ocupação do solo, com a finalidade de assegurar a função social e ambiental da propriedade.

A concepção do estudo de impacto ambiental, origina-se da legislação que dispõe sobre o meio ambiente, notadamente no início da década de 80, com a Política Nacional do Meio Ambiente, a Resolução CONAMA 01/86 e o Capítulo VI da Constituição Federal. Constitui-se, portanto, um instrumento da política ambiental.

O Estudo de Impacto de Vizinhança foi previsto pela Lei Orgânica do Município de São Paulo, no Capítulo I, que trata da Política Urbana, e regulamentado no âmbito do Código de Obras e Edificações, por meio do Decreto nº 32.329/92.

Esse entendimento é ratificado pelo Estatuto da Cidade (EC) – Lei nº 10.257/01, que identifica, no inciso VI do art. 4º, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) como instrumentos gerais da política urbana. Ou seja, o marco regulatório da política urbana dispõe desses instrumentos como normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade

urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Ambos instrumentos integram a política urbana, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

O cumprimento da função social da propriedade visa atender aos parâmetros urbanísticos voltados à ordenação da cidade e à utilização adequada do imóvel de acordo com o interesse da coletividade, assim definido pelo plano diretor que, segundo o EC, é instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Já a função ambiental da propriedade, diz respeito a uma série de aspectos, como a preservação e conservação dos recursos naturais, a proteção da flora e da fauna, a manutenção da qualidade do ar, das águas e do solo, a preservação do patrimônio histórico e artístico, com vistas a garantir o direito fundamental “ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, conforme prevê a Constituição Federal. Extrapola a relação do homem com o ambiente construído (que é a sua obra social), envolvendo o impacto da urbanização ao meio, ao sítio, podendo-se tomar como exemplo as intervenções que contribuem para as alterações locais do clima e a mudança no comportamento hídrico de uma determinada bacia hidrográfica que poderá contribuir para o assoreamento de cursos d’água e para a ocorrência de enchentes.

Depreende-se, portanto, que o EIV é um instrumento de gestão ambiental essencialmente vinculado à política urbana, no que se refere à disciplina do planejamento urbano, embora o EIA também seja aplicado em áreas urbanas, como no caso do licenciamento de operações urbanas e de instalações destinadas ao processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos. Na realidade, a concepção do EIV baseia-se no EIA, visto que ambos destinam-se à avaliação de impactos ambientais, sendo que o EIV enfatiza o aspecto da sobrecarga da infraestrutura urbana, além de questões sociais e culturais relacionadas à paisagem, aos efeitos socioeconômicos da valorização imobiliária, à geração de resíduos, à poluição sonora e demais efeitos do empreendimento sobre as condições de ventilação, insolação e iluminação no espaço urbano. Pode-se considerar que o que distingue fundamentalmente um instrumento do outro é a escala de abrangência e a complexidade dos impactos decorrentes da implantação de um determinado empreendimento ou atividade em um meio específico, tomando como base a definição de impacto ambiental contido na Resolução CONAMA 01/86. Existem também diferenças com relação aos aspectos de ordem metodológica, uma vez que o EIA/RIMA segue as normas e os métodos de análise típicos do licenciamento ambiental, e o EIV/RIVI considera elementos característicos dos processos de aprovações de parcelamentos do solo e de edificações e de

licenciamento de atividades, o que inclusive tem implicações sobre as competências para análise por parte dos órgãos da administração.

A despeito das especificidades do EIV em relação ao EIA, segundo SANT'ANNA (p.165),

*“O EIV serve para a análise da viabilidade da construção, implantação e funcionamento de um empreendimento (ou atividade) em determinada área urbana. Mediante o exame dos aspectos indicados, minimamente, no Estatuto da Cidade e que poderão ser complementados pela legislação municipal, o EIV tem como alvo prever quais os impactos positivos e negativos que poderão trazer consequências à qualidade de vida e ao bem estar daqueles que residem na vizinhança do empreendimento ou atividade.”*

O art. 38 do EC estabelece que a elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental. Entende-se que tal disposição se aplicaria, por exemplo, no caso de áreas abrangidas por operações urbanas, que requerem o licenciamento ambiental, por meio da aprovação de um EIA/RIMA, o que não dispensaria a obrigatoriedade da elaboração de EIV por empreendimentos isolados localizados no interior de seu perímetro.

Nesse sentido, o Plano Diretor Estratégico, Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, em seu art. 151, § 6º, mantém a exigência de elaboração de EIV/RIV para empreendimentos, atividades e intervenções urbanísticas, mesmo que estejam inseridos em áreas de Operações Urbanas Consorciadas e Áreas de Intervenção Urbana que já tenham sido licenciadas por meio de EIA/RIMA ou outro instrumento de licenciamento ambiental.

Há, porém, que se considerar as diferentes abordagens metodológicas inerentes ao processo de licenciamento.

Dessa forma, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) tem seu escopo mínimo exigido por norma legal, conforme o art. 6º da Resolução CONAMA 01/86, que prevê, no mínimo, o desenvolvimento dos seguintes itens: um diagnóstico ambiental da área antes da implantação do projeto, considerando o meio físico, o meio biológico e os ecossistemas naturais, e o meio sócio-econômico; a análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas; a definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos; e a elaboração de programa de acompanhamento e monitoramento.

Observa-se, assim, que o EIA parte de uma caracterização ampla do meio ambiente, considerando todos os seus componentes naturais e antrópicos, exigindo portanto análises específicas de diversas áreas de conhecimento.

O EIV/RIV por sua vez, tem seu escopo mínimo definido pelo art. 37 do EC. Antes, contudo, a legislação do Município de São Paulo, por meio do Decreto nº 34.713, de 30 de novembro de 1994, já fixava, em seu art. 3º, o conjunto de elementos necessários à análise, a saber: dados necessários à análise da adequação do empreendimento às condições do local e do entorno (localização e acessos gerais, atividades previstas, áreas, dimensões e volumetria, mapeamento das redes e sua capacidade de atendimento, levantamento dos usos e volumetria nas quadras limítrofes, indicação da zonas de uso e dos bens tombados elvoltórios); dados necessários à análise das condições viárias da região, do sistema viário e de transportes coletivos do entorno, incluindo a demarcação de melhoramentos públicos, e a exigência de certidão de diretrizes fornecida pela Secretaria Municipal de Transportes – SMT; e ainda, os dados sobre as condições ambientais específicas do local e de seu entorno ( produção e nível de ruído, produção e volume de partículas em suspensão e de fumaça, destino final do material resultante do movimento de terra, destino final do entulho da obra, e existência de recobrimento vegetal de grande parte no terreno). Cabe aqui observar que a elaboração do EIV, no caso de Polos Geradores de Tráfego, não pode se limitar à mera adoção das medidas mitigadoras apontadas pela certidão de diretrizes emitida pela SMT, mas deve efetuar, de fato, uma avaliação prévia das consequências da instalação de tal atividade para a região, em especial sobre o sistema viário e de transportes.

Note-se que no EIV/RIV prevalecem os elementos urbanísticos, que envolvem as edificações, os espaços públicos, as vias, os equipamentos, as redes e os fluxos urbanos, e que os impactos a serem considerados na análise são resultantes da previsão da instalação de um empreendimento ou atividade, que possui um projeto específico e totalmente definido. As alterações ambientais, neste caso, enfatizam mais os aspectos de incomodidade (emissão de ruído, de radiação, de vibrações, de gases, de vapores, de fumaça, de odores e partículas), embora não se possa descartar os impactos sobre os elementos “naturais”, em função da localização do empreendimento. Os impactos sócio-econômicos incidiriam sobre o adensamento populacional e à valorização de um conjunto de quadras em uma determinada região, não alcançando grandes tranformações na estrutura urbana em escala territorial, restringindo-se ao nível local.

Entretanto, a metodologia que tem sido adotada para a elaboração e a análise dos Estudos de Impacto de Vizinhança consideram, em geral, a inserção de empreendimentos no meio urbano e os impactos deles resultantes de maneira isolada, sem que se pondere o efeito cumulativo de outros empreendimentos igualmente impactantes na mesma região. Talvez se pudesse pensar em termos da fixação de parâmetros de ocupação para determinadas regiões da cidade, utilizando-se, por exemplo,

os conceitos de coeficiente de aproveitamento bruto e de coeficiente de aproveitamento de uma área urbana, previstos na Lei nº 13.885/04.

Um subterfúgio frequentemente utilizado para burlar a exigência da elaboração do EIV consiste na aprovação fragmentada de empreendimentos que, na realidade, constituem um conjunto arquitetônico único, gerando impactos extremamente negativos sobre determinadas regiões da cidade, especialmente sobre o sistema viário e de transportes. Entende-se que esta é uma questão que poderia ser discutida com os órgãos municipais de aprovação e licenciamento de empreendimentos.

De qualquer forma, tendo em vista que o novo Plano Diretor Estratégico, recentemente aprovado, delega a uma lei municipal a definição acerca dos empreendimentos, atividades e intervenções urbanísticas, públicos ou privados, que deverão ser objeto de avaliação por meio do EIV/RIV, considera-se que esta é uma oportunidade importante para se promover os ajustes que o instrumento requer.

### Referências Bibliográficas.

MOREIRA, Antônio Cláudio M L. 1992. **Relatório de Impacto de Vizinhança**. SINOPSES 18: 23-25. São Paulo, NERU.

MOREIRA, Antônio Cláudio M L. 1997. **Mega-projetos & Ambiente Urbano; uma metodologia para elaboração de relatório de impacto de vizinhança**. São Paulo, FAAUSP, 1997, tese de doutorado.

SAMPAIO, Luciana. 2005. **Estudo de Impacto de Vizinhança: sua pertinência e delimitação de sua abrangência em face de outros estudos ambientais**. Brasília, UNB, monografia de especialização.

SANT'ANNA, Mariana Senna. 2007. **Estudo de impacto de vizinhança: instrumento de garantia da qualidade de vida dos cidadãos urbanos**. Belo Horizonte, Fórum.

# A importância da preservação ambiental para as gerações futuras

Marco Antonio Lacava<sup>1</sup>

## 1. Introdução

O tema desenvolvido neste trabalho diz respeito à “**Importância da Preservação Ambiental para Gerações Futuras**”, assunto que como oportunidade acadêmica é, sem dúvida, de suma importância para estimular reflexões acerca do tema.

A questão ambiental vem ganhando importância nos últimos tempos. A ecologia, estudo das relações de interdependência entre os organismos que constituem a natureza viva, tem sido mais frequentemente discutida tanto pelos meios de comunicação quanto pela população. Segundo Cavalcanti (2004, p. 149)<sup>2</sup>, assim como em outras áreas do conhecimento humano que se popularizaram rapidamente, como a psicologia, alguns termos têm sido utilizados de forma inexata em relação à sua definição científica. Poluição é um desses termos. Poluição é uma alteração ecológica, ou seja, uma alteração na relação entre os seres vivos, provocada pelo ser humano, que prejudique, direta ou indiretamente, nossa vida ou nosso bem-estar, como danos aos recursos naturais como a água e o solo e impedimentos a atividades econômicas como a pesca e a agricultura.

Na visão de Bassoi e outros autores (2004, p. 856)<sup>3</sup>, nem toda alteração ecológica pode ser considerada poluição. Um lançamento de uma pequena carga de esgoto doméstico em um rio provoca a diminuição do teor de oxigênio de suas águas. Mas se esta diminuição de oxigênio não afetar a vida dos peixes nem dos seres que lhes servem de alimento, então o impacto ambiental provocado pelo esgoto lançado no rio não é uma poluição. Algumas vezes, a palavra contaminação é utilizada equivocadamente no sentido de poluição. A contaminação é a presença, num ambiente, de seres patogênicos, que provocam doenças, ou substâncias em concentração nociva ao ser humano. No entanto, se estas substâncias não alterarem as relações

<sup>1</sup> O Autor é assessor técnico em Engenharia da Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente da Câmara Municipal de São Paulo, Mestre em Análise Geoambiental UnG – Especialista em Meio Ambiente.

<sup>2</sup> CAVALCANTI, C. **Uma tentativa de caracterizar a economia ecológica**. *Ambiente & Sociedade*. V. nº 1, Jan, 2004.

<sup>3</sup> BASSOI, L. J.; GUAZELLI, M. R. **Controle Ambiental da Água – Capítulo 3**. In: PHILIPPI J R., A., ROMÉRO, M. DE A., BRUNA, G. C. (editores). *Curso de Gestão Ambiental*. Barueri, SP: Manole, 2004.

ecológicas ali existentes ao longo do tempo, esta contaminação não é considerada uma forma de poluição.

Com o desenvolvimento industrial e conseqüente aumento das populações, as cidades passaram a ter um novo problema: a degradação do meio ambiente. As pessoas respiram o ar repleto de poluentes, a produção de resíduos é cada vez maior e os lixões são fontes inesgotáveis de contaminação e doenças. Não só os grandes centros sofrem com o problema ambiental, pois este já se alastrou para as cidades do interior e também para as florestas que estão sendo dizimadas em nome do progresso.

Diante do grito da natureza, assim como de milhares de crianças que morrem de fome diariamente, de milhares de animais, plantas, peixes e aves cruelmente tratados e de florestas e povos exterminados em escala assustadora, a atual atitude daqueles que defendem o domínio técnico sobre a natureza tem sido de irresponsabilidade e de arbitrariedade. Vivemos sob a hegemonia de um modelo de desenvolvimento baseado em relações econômicas que privilegiam o mercado e usam a natureza e os seres humanos como recursos e fontes de renda (GIOLITTO, 1993)<sup>4</sup>. De acordo com Pereira (1997, p. 23)<sup>5</sup>:

*A Constituição Brasileira de 1988 apresenta um considerável espaço ao meio ambiente, se comparada com as anteriores e também com as de muitos países. Entretanto, a aplicação das novas leis depende, principalmente, de uma conscientização maior de todas as camadas da população em todas as regiões do país. Por isso, faz-se necessário que haja informação; quanto mais claro e familiar se tornar o assunto, mais fácil esse se incorpora na maneira de pensar de todas as pessoas, o que fatalmente exigiria maior mobilização do governo. Não basta que as crianças e os adolescentes conheçam o problema, é importante que saibam que com pequenas ações podem contribuir para evitar o agravamento da situação.*

A inclusão dos Temas Transversais exige, portanto, uma tomada de posição diante de problemas fundamentais e urgentes da vida social, o que requer uma reflexão sobre o ensino e a aprendizagem de seus conteúdos: valores, procedimentos e concepções a eles relacionados (MAÑERU, 1992)<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> GIOLITTO, Pierre. **Educazione ecológica**. Roma: Aramando, 1993.

<sup>5</sup> PEREIRA, Antônio Batista. **Ecologia e Educação Ambiental**. Porto Alegre: Sagra, 1997.

<sup>6</sup> MAÑERU, A. & RUBIO, E. **Temas transversales. Educación para la igualdad de oportunidades de ambos os sexos**. Secundaria obligatoria. Madrid: Servicio de Publicaciones del MEC, 1992.

## 2. A degradação ambiental na atualidade

### 2.1. A degradação ambiental e as medidas de controle

O art. 225 da Constituição Federal colocou o meio ambiente equilibrado como bem de uso comum do povo e fundamental para uma qualidade de vida melhor.

A degradação ambiental tem sido um fato real cada vez mais frequente, tornando-se urgente o desenvolvimento mundial de uma política que objetive uma maior ênfase à proteção do meio ambiente. Segundo dizeres do autor Édis Milare (2000, p. 34)<sup>7</sup>:

*O processo de desenvolvimento dos países se realiza basicamente às custas dos recursos naturais vitais, provocando a deterioração das condições ambientais em ritmo de escala até ontem desconhecidos.*

O autor (op. cit) afirma ainda que, em países como o Brasil, é necessário e fundamental a conscientização de que é preciso buscar medidas de prevenção. A política nacional que se refere ao meio ambiente foi atualizada com a introdução de novas leis e de resoluções aprovadas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente. A legislação atual dispõe de ferramentas que visam à proteção do meio ambiente, no entanto a sociedade deve tomar providências para que estas sejam rigorosamente colocadas em prática, enquanto o Poder Público deve atuar por meio de seus entes, isto é, estados, distritos e municípios.

Embora a degradação ambiental se torne cada vez mais evidente, ela vem se propagando por meio da ação do homem, que assim se torna sua própria vítima na sua saúde e nos seus bens.

Uma indústria que frequentemente dissemina poluentes nos rios, assim como o navio que derrama grande quantidade de óleo ou petróleo no mar causam, do mesmo modo, danos ao meio ambiente e devem ser responsabilizados por seus atos de agressão ambiental. Nesse sentido, Melhem Adas (1998, p. 140)<sup>8</sup> manifesta-se da seguinte forma: “Os elementos naturais combinam-se formando uma estrutura ou sistema espacial. Possuem entre si uma interdependência. As forças naturais e a própria sociedade humana são as responsáveis pelas alterações”.

Em relação ao dano ambiental pode-se introduzir a noção de dano próprio, moral, o mesmo se aplicando ao direito ambiental e a esse respeito Vladimir Passos de Freitas (1999, p. 19)<sup>9</sup> diz:

<sup>7</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2000, p. 34.

<sup>8</sup> ADAS, Melhem. **Panorama Geográfico do Brasil**. 3º edição São Paulo: Ed. Moderna, 1998 p. 140.

<sup>9</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito Administrativo e o meio ambiente**. Curitiba: Ed. Juruá, 1999.

*Em primeiro momento, nos vem à mente que as agressões ao meio ambiente referem-se apenas à água, ao solo, ao ar e ao mar, porém existem outras tantas formas de lesão. Basta pensarmos na condição de trabalho, nas edificações, no sistema viário da cidade de grande porte no problema do lixo entre outros tantos que influem diretamente na interação não só física como também psíquica entre o homem e o ambiente em que vive.*

Apesar da preocupação que o homem vem demonstrando nos últimos anos, é preciso mais do que isso, sendo essencial a existência de iniciativas e ações para se detectar e combater as causas reais do que provoca as tais agressões.

A defesa do meio ambiente tem encontrado no Direito Penal várias ferramentas para responsabilizar os causadores de danos, entre elas sanções penais e administrativas relativas a condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Nas palavras de Eduardo Ortega Martin (1997, p. 401)<sup>10</sup>:

*O emprego de sanções penais para a proteção do meio ambiente em determinadas ocasiões tem se revelado como indispensável, não só em função da própria relevância dos bens protegidos e das gravidades das condutas a perseguir (o que seria natural), senão também pela maior eficácia dissuasória que a sanção penal possui.*

Por outro lado, a implantação de qualquer obra efetiva ou potencialmente degradadora deve ser submetida a uma análise prévia, como já havia sido estabelecido pela Política Nacional de Meio Ambiente, que adota como um de seus instrumentos a avaliação de impactos ambientais, a qual Moreira (1990, p. 33)<sup>11</sup> define da seguinte forma:

*Instrumento de Política Ambiental, formado por um conjunto de procedimentos capaz de assegurar, desde o início do processo, que se faz um exame sistemático dos impactos ambientais de uma ação proposta e suas alternativas, e que os resultados sejam apresentados de forma adequada ao público e aos responsáveis pela tomada de decisão, e por eles considerados. Além disso os procedimentos devem garantir a adoção das medidas de proteção do meio ambiente determinada, no caso de decisão sobre a implantação do projeto.*

<sup>10</sup> MARTIN, Eduardo Ortega. **Os delitos Contra a Flora e a Fauna**. Direito Penal Administrativo, 1997.

<sup>11</sup> MOREIRA, Iara Verocai Dias. **Vocabulário Básico do Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente, 1990. p. 33

A responsabilidade pelo dano ambiental na legislação brasileira é do tipo objetiva, independentemente de quem seja o responsável, que deve arcar com todos os custos para a reparação, prevenção e contenção à lesão ambiental (ANTUNES, 1999)<sup>12</sup>.

Existem várias formas para se controlar a degradação ambiental, entre elas o controle exercido pela sociedade, por meio do ordenamento jurídico. A esse respeito, Sánchez (1998, p. 148)<sup>13</sup> afirma que “a possibilidade de haver um efetivo controle por parte do público depende de sua capacidade de organização e mobilização”. O controle administrativo é executado pelos órgãos ambientais competentes que estabelecem mecanismos de controle prévio, enquanto o controle exercido pela justiça ocorre através do julgamento de ações que visam obrigar o restabelecimento das condições ambientais anteriores.

## **2.2. A necessidade de preservar para as gerações futuras**

Seja pela extrema rapidez do crescimento populacional mundial, que acaba agravando qualquer problema ambiental, seja pelo consumo exacerbado dos recursos naturais existentes, consumo este que concorre para acelerar a degradação ambiental de várias áreas do planeta, com a perda da diversidade biológica e genética nessas áreas afetadas, ou então pela poluição do ar, da água e do solo, dificultando cada vez mais a produção agrícola e a sobrevivência de várias pessoas, tudo contribui para corroborar a tese de que é imprescindível uma mudança no modelo vigente, de modo que as necessidades do presente não venham a comprometer a capacidade das futuras gerações de atender às suas próprias necessidades (SCHMIDHEINY, 1992)<sup>14</sup>.

Contudo, para se alcançar os objetivos do desenvolvimento sustentável torna-se necessário que haja uma integração das esferas econômica, social e ambiental em qualquer processo de tomada de decisões, tanto a curto como em longo prazo.

## **3. A escola e a construção da sociedade**

### **3.1. O problema**

Uma das discussões mais atuais diz respeito à questão ambiental. Organizações não governamentais empenham-se ao máximo para despertar a consciência ecológica no maior número possível de pessoas. A mídia, de certa forma, tem se empenhado para diminuir ao mínimo as variadas formas de agressão à natureza

<sup>12</sup> ANTUNES, P.B. Op. cit.

<sup>13</sup> SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Os papéis da avaliação de impacto ambiental**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, 1998.

<sup>14</sup> SCHMIDHEINY, S. **Mudando o Rumo: uma perspectiva empresarial global sobre desenvolvimento e meio ambiente**. Rio de Janeiro: FGV, 1992

(PEREIRA, 1997)<sup>15</sup>. Segundo o autor (op. cit., p. 32), cabe então à escola desempenhar seu papel da melhor forma possível. Apesar de toda a dificuldade que ela possa encontrar, envolvendo aspectos físicos, biológicos, sociais, políticos, econômicos, culturais, científicos, éticos e curriculares, é necessário que sejam tomadas medidas eficazes no controle e conscientização ecológica. Essa demanda formada por crianças e jovens é madura o suficiente não para ser convencida a tomar certas atitudes, mas sim para ser conscientizada a respeito do seu papel como sujeito ativo no desenvolvimento e proteção de seu habitat natural (VIEIRA, 1997)<sup>16</sup>.

A principal função do trabalho com o tema Meio Ambiente é contribuir para a formação de cidadãos conscientes, aptos a decidir e a atuar na realidade socioambiental de modo comprometido com a vida, com o bem-estar de cada um e da sociedade local e global (MAÑERU, 1992)<sup>17</sup>. Para isso, é necessário que, mais do que informações e conceitos, a escola se proponha a trabalhar com atitudes, com formação de valores, com o ensino e a aprendizagem de habilidades e procedimentos. Esse é um grande desafio à educação e mais especialmente aos professores de todas as áreas, pois deverão integrar o tema Meio Ambiente com todas as áreas trabalhadas.

É na Educação Infantil que a criança constrói os primeiros conhecimentos, baseados na realidade que a cerca. A estimulação de atividades espontâneas proporciona um grande desenvolvimento do conhecimento lógico-matemático e capacidade para agir às diferentes situações que enfrenta (GIOLITTO, 1993)<sup>18</sup>. Nesse ambiente, a criança observa como os seres e objetos reagem às suas ações e, sobretudo, desenvolvem vários tipos de percepção. Assim sendo, nesta fase de descobertas propomos então, a seguinte questão: Por que proteger a natureza?

Diante do exposto, entende-se que um trabalho na área de educação ambiental dirigido a crianças e adolescentes deveria ter como objetivo geral a sensibilização e conscientização sobre a importância da natureza e as ações do ser humano que têm provocado a sua destruição, devendo também ser considerados os seguintes objetivos específicos:

- a) Abranger um enfoque interdisciplinar no “maternal”, em relação às áreas de português (linguagem oral e escrita, matemática, ciências, estudos sociais e artes);
- b) Conhecer a questão da poluição do ar, da água, da conservação da natureza (ecologia);
- c) Desenvolver a criatividade, trabalhar artes a partir da reciclagem;

---

<sup>15</sup> PEREIRA, A.P. Op. cit.

<sup>16</sup> VIEIRA, Listz. *Cidadania e Globalização*. Rio de Janeiro: Record, 1997.

<sup>17</sup> MAÑERU, A.; RUBIO, E. Op. cit.

<sup>18</sup> GIOLITTO, Pierre. *Educazione ecológica*. Roma: Aramando, 1993.

d) Resgatar, junto à literatura especializada, a base conceitual referente ao meio ambiente que sustenta a pesquisa.

### **3.2. O papel da escola**

A escola, enquanto mera repassadora de conhecimentos produzidos funcionou perfeitamente durante muitos anos. A ênfase no aspecto puramente instrucional foi suficiente para preparar os indivíduos para atuarem na sociedade.

Porém, com o desenvolvimento científico e tecnológico, a importância dada ao conhecimento começou a exigir diferentes níveis e graus de qualificação dos indivíduos. Sendo a produção do conhecimento apropriada em grande parte pelo setor privado, enquanto fator decisivo na competitividade do mercado relegou-se à escola tradicional uma tarefa secundária, que acabou transformando-a em obsoleta e isolada dos acontecimentos que reconfiguram os espaços sociais:

*A universidade, juntamente com a escola, não está conseguindo acompanhar o ritmo inovador, ao lado de outros problemas, o que tem acarretado um ar de notória obsolescência. O que mais incomoda, sobretudo é o fato de o mercado neoliberal estar se dando muito bem com o conhecimento moderno, porquanto o lucro depende cada vez mais da produção e uso intensivos de conhecimento inovador. Este fato tem afastado a escola e a universidade, cada vez mais, das relevâncias concretas da vida, sobretudo do desafio de sobrevivência, sem falar do desafio de postar-se à frente do futuro. Ambas não conseguem, sequer, ser contemporâneas (DEMO, 1997, p. 11 e 12)<sup>19</sup>*

O ímpeto inovador do conhecimento, que a tudo transforma, tornou a escola tradicional ultrapassada, na medida em que ela, com raras exceções, servia apenas a um projeto que pensava a preparação para produção e utilização do conhecimento de forma privada pelo mercado. Os indivíduos produtores de conhecimento eram desenvolvidos, em sua grande maioria, em projetos do e para o setor privado. À escola tradicional cabia a capacitação de indivíduos para o trabalho desqualificado e a participação pouco ativa na sociedade.

Atualmente a competitividade do mercado exige uma quantidade maior de pessoas contribuindo diretamente para a criação, entre outros, de novos métodos de trabalho, de novos produtos, de novos ambientes. A produção do conhecimento tornou-se mais dependente da participação de indivíduos mais qualificados. Neste

---

<sup>19</sup> DEMO, P. **Conhecimento moderno: sobre ética e intervenção do conhecimento**. Vozes, Petrópolis, RJ, 1997.

sentido, a escola volta a ganhar seu espaço mesmo no discurso do mercado, que precisa dividir com ela a tarefa de desenvolver indivíduos mais capacitados para atuarem em diferentes espaços sociais:

*Uma lógica férrea de inclusão dos ‘habilitados’ e a exclusão dos ‘não preparados’ estão incidindo, mais e mais, no mercado de trabalho. A linha divisória corre sobre o fio da informação e do conhecimento. Nessas circunstâncias, é no mínimo plausível que o empresariado apresente e defenda o seu projeto educacional (ASSMANN, 1996, p. 177)<sup>20</sup>.*

Não se pretende encaminhar a discussão com referência aos motivos que levaram a escola à situação em que se encontra, ou seja, isolada dos acontecimentos e atuando como mera repassadora de conhecimentos ultrapassados. Interessa aqui colocar a necessidade e a possibilidade da existência escolar num outro nível de relação com a sociedade. Não nos termos do mercado que se apropria do conhecimento produzido apenas para benefício próprio, mas com o compromisso de socializar a capacidade de acessar ao conhecimento e iniciar no indivíduo o desenvolvimento do seu potencial como produtor do mesmo.

Delval (1998, p. 17)<sup>21</sup>, ao falar da obsessão inovadora do conhecimento moderno e do seu ímpeto metodológico questionador, diz “que o questionamento sempre foi à alavanca crucial do conhecimento”. Entretanto, diz ele: “neste questionamento metodológico, não prevalece a consciência crítica, como era a pretensão emancipatória do progresso científico, mas a inovação pela inovação”. A mudança tornou-se a lógica dos espaços sociais, mesmo que elas não sejam para humanizar a vida dos sujeitos que ali convivem. Mas a metodologia questionadora do conhecimento que a tudo desconstrói, traz em si a condição que pode possibilitar o encaminhamento da emancipação do sujeito pela própria via do conhecimento.

Segundo o autor, a premissa que afirma a relatividade de tudo, não se põe como relativa, ao contrário, valeria sempre. Com isso, “a necessidade de meio ambiente aberto para o processo inovador do conhecimento, pois é incoerente destruir, na argumentação, as condições de argumentar” (DELVAL, 1998, p. 22)<sup>22</sup>.

Para Hoffman (1993, p. 36)<sup>23</sup>, esta liberdade de expressão, no espaço do conhecimento, supõe, obviamente, capacidade de argumentação sustentada no pró-

<sup>20</sup> ASSMANN, H. *Metáforas Novas Para Reencantar a Educação; Epistemologia e Didática*. Editora Unimep, Piracicaba: SP, 1996.

<sup>21</sup> DELVAL, Juan. *Crescer e Pensar*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1998.

<sup>22</sup> Idem.

<sup>23</sup> HOFFMAN, Jussara. *Avaliação mediadora: uma prática em construção*. Da pré-escola a Universidade. Porto Alegre: Educação e Realidade, 1993.

prio conhecimento. Continuando sua análise em termos de uma brecha permitida pela lógica metodológica, ele coloca que “o lado atraente desta perspectiva é a valorização sem precedentes do saber pensar e do aprender a aprender”.

Se considerarmos a conquista do conhecimento como central para o projeto emancipatório humano, “o questionamento pode significar aí a teimosia emancipatória, no sentido de não aceitar uma história dada, determinada de fora, ou condições objetivas fatais” (TIBA, 1996, p. 81)<sup>24</sup>. A utilização do conhecimento humano de forma privada pelo mercado não está pré-determinada, ela é antes uma construção orquestrada nos espaços sociais, o que possibilita a sua modificação:

*O mundo da economia e da sociedade, assim como o homem, são o produto da ação histórica do próprio homem o inquietante panorama atual não constitui uma fatalidade histórica determinada pelo jogo de forças naturais. Ele resulta da multiplicidade de práticas históricas e é, ao mesmo tempo, fruto da reprodução do existente (valores, motivações) e da capacidade de criação do novo que é, por sua vez, patrimônio do homem como ser histórico e não apenas natural.*

Demo (1997, p. 4)<sup>25</sup>, entretanto, deixa claro que “não cabe adotar a voracidade e a divergência do conhecimento, porque o ser humano, como expressão histórica, cultural, simbólica, não pode inventar, todo dia, sua reconstrução radical”.

Mas, entrando especificamente no espaço escolar, o autor continua seu raciocínio dizendo que “se não faz sentido entrar na orgia do conhecimento inovador, faz ainda menos sentido permanecer como entidade apenas reprodutora, marcada pela transmissão obsoleta” (DEMO, 1997, p. 28)<sup>26</sup>:

*Para recapturar o conhecimento, é mister entrar em sua lógica e em sua coerência, para poder manejar humanamente a propensão desconstrutiva uma instituição como a universidade e a escola carecem, urgentemente, aprender dos etos do conhecimento, até para poder educá-lo e poder apressar o ritmo de inovação, sem suicidar-se.*

Saber, produzir e acessar ao conhecimento produzido é fundamental, mas não garante uma intervenção na realidade, pois esta é construída pelas interações entre os sujeitos que dela fazem parte- “conhecimento não é a intervenção, mas o método

<sup>24</sup> TIBA, Içami. **Disciplina, limite na medida certa**. São Paulo: Editora Gente, 1996.

<sup>25</sup> DEMO, P. Op. Cit.

<sup>26</sup> Idem.

mais decisivo de intervenção” (DEMO, 1997, p.177)<sup>27</sup>. Surge, assim, outro papel para a escola – iniciar o desenvolvimento das habilidades necessárias para que o indivíduo possa interagir nos espaços sociais contemporâneos.

A forma como a produção do conhecimento tem sido utilizada para intervir na realidade, está obrigando o indivíduo a ser capaz de aproveitar-se de quase todas as interações nos espaços de sua convivência em benefício de sua aprendizagem e desenvolvimento. Um importante papel para a escola será capacitar o indivíduo para que ele possa transformar suas atividades em experiências de aprendizagem.

Neste sentido, a escola deverá assumir que ela não é o único espaço de aprendizagem, mas que é responsável pela orientação do indivíduo para que ele possa aproveitar-se das aprendizagens em outros espaços de forma adequada.

### **3.3. Mudanças necessárias de aprendizagem**

Implementar o que foi discutido anteriormente demanda muito envolvimento de toda a comunidade escolar, começando, como já foi ressaltado, pela necessidade atual, segundo Assmann (1996, p. 18)<sup>28</sup>, de reencantar a educação. O autor, preocupado principalmente com o aspecto pedagógico da questão da qualidade na educação, deixa claro que “o cerne do processo pedagógico deve ser visto nas experiências de aprendizagem que são vividas como algo que faz sentido e é humanamente gostoso”.

Este sentido deve ser buscado nos espaços sociais de convivência dos sujeitos, onde eles estabelecem suas identidades. A escola precisa estar atenta ao que acontece tanto nos espaços de onde o indivíduo vem, respeitando a cultura destes e utilizando as informações trazidas para atualizar suas discussões, quanto nos espaços para onde ele poderá ir, servindo como orientadora dos caminhos existentes e sempre que possível acompanhar a incursão inicial nesses espaços. Confirmando esta última preocupação, embora restrita ao setor de produção de bens e serviços, Dowbor faz a seguinte colocação:

*Devemos abrir a escola para o mundo que a cerca. Uma proposta prática é assegurar que crianças já no início da adolescência visitem de forma sistemática e programada diversos tipos de empresas, bancos, microempresas familiares, empresas públicas etc., rompendo com a situação absurda de o aluno ver a distância entre*

---

<sup>27</sup> Idem.

<sup>28</sup> ASSMANN, H. *Metáforas Novas Para Reencantar a Educação; Epistemologia e Didática*. Op. Cit.

*o que aprendeu e o mundo real somente quando chega aos 18 anos (DOWBOR, 1995, p. 8)*<sup>29</sup>

Para tanto, a escola deve mudar o estado atual de isolamento e buscar sua conexão aos outros espaços sociais. As novas tecnologias estão permitindo esta conexão em tempo real que possibilita à escola um permanente estado de vigília, não para controlar a vida dos indivíduos, mas para manter tanto as pessoas envolvidas na comunidade escolar sempre bem informadas quanto suas atividades sempre atualizadas com as demandas da sociedade. Somente assim as necessárias discussões estarão adequadamente embasadas e contribuirão para tornar as pessoas mais capazes de uma intervenção competente na realidade.

A sala de aula constitui um espaço contínuo e cotidiano de uma construção, através da interação de professores e alunos, mediados pelo conhecimento. É um lugar de desafios, de desejo, de negociação ou resistência, de revelação dos acertos ou dos conflitos, isto é, espaço de construção de experiências educativas importantes para professores e alunos.

De acordo com Dowbor (1995)<sup>30</sup>:

*A cidadania deve ser formada pela escola, através de uma gestão democrática e da participação. A escola não tem um fim em si mesma, mas está a serviço da comunidade, ou seja, presta serviço à sociedade na qual está inserida. Para que o aluno aprenda é necessário que se torne sujeito de sua aprendizagem, um participante das decisões que dizem respeito à escola e à sua vida. Não ocorre aprendizagem sem sujeito e sem ação, por isso, a participação é fundamental para a própria natureza do ato pedagógico.*

Através da convivência diária na escola, os alunos ensinam e aprendem por meio dos conteúdos trabalhados e também pelas relações estabelecidas. No planejamento escolar, o professor deve selecionar os conteúdos de acordo com: primeiro, em relação à curiosidade dos alunos sob forma social e cultural, destacando valores de relacionamento entre pessoas; segundo, pelos PCN's que englobam a cidadania como meta de trabalho. Para Macedo (2002)<sup>31</sup>:

*Essa disciplina procura desenvolver o conhecimento como resultado de uma construção humana, baseada na interação dos contextos natural,*

<sup>29</sup> DOWBOR, L. *Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços*. Revista da Fundação SEADE: São Paulo, Setembro, 1995.

<sup>30</sup> DOWBOR, L. Op. cit.

<sup>31</sup> MACEDO, Lino. *Ensaios construtivistas*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2002.

*social e cultural. Dessa forma, o ensino não será uma ciência imutável, mas sim, uma disciplina globalizadora de novos conhecimentos produzidos a partir da resolução de problemas científicos e tecnológicos, gerando saber em favor da cidadania. O cidadão bem formado, dotado de suas plenas capacidades, habilidades e competências, precisa compreender o mundo, através das metodologias, das estratégias e técnicas oferecidas que visa enfatizar a comprovação, a justificativa de resultados, a criatividade, a iniciativa, a coletividade e autonomia do educando em favor de sua própria construção.*

O autor (op. cit.) afirma ainda que é importante destacar que decisões sobre questões políticas e sociais devem estar associadas a leituras críticas e interpretações informais, sem explorar posição pessoal. Estas não podem ser contraditórias, o discurso deve estar de acordo com o comportamento ou atitude. A interpretação de informações atuais deve incluir dados estatísticos divulgados pelos meios de comunicação. Isto é necessário para exercer cidadania, usando o cálculo, as medidas e o raciocínio de forma argumentativa e direta.

O ensino da disciplina deve estar fundamentado na formação do cidadão, juntamente com conceitos do dia-a-dia. Ao trabalhar uma pesquisa eleitoral, calcular o salário, escolher um tapete para a sala, utilizar um computador ou comprar pães, as pessoas aplicam conceitos numéricos, operam com números diversos, fazem medidas e raciocinam de forma lógica e coerente. Essas habilidades devem ser adquiridas ao longo da vida escolar, desde as primeiras séries, pois estão presentes no dia-a-dia das pessoas.

### **3.4. Uma nova maneira de aprender a ser cidadão**

A escola deve ser uma instituição de qualidade que forma cidadãos, no dizer de Gadotti (1997)<sup>32</sup> – formadora de alunos capazes de viverem o exercício da cidadania.

A escola tem como objetivo a formação de uma sociedade consciente, capaz de superar os desafios, ter clareza de ideias e opiniões, sendo capaz de exercer seus direitos, deveres de liberdade e de igualdade.

De acordo com o autor (op. cit.), é necessário repensar o conceito de educação e compreender que educar é uma ação cúmplice de tempo indeterminado, com superação de dúvidas e erros.

O objetivo maior da escola através de seu projeto político-pedagógico é de ensinar com referenciais de cidadania, valores e concepções sociais. Segundo

---

<sup>32</sup> GADOTTI, Moacir. *Escola cidadã*. São Paulo: Cortez, 1996.

Vasconcellos, a cidadania é fruto de construção permanente, que se faz a partir da capacidade do cidadão – indivíduo – de pensar a vida social coletivamente, fazendo-se parte dela, construindo-se todo dia. Essa aprendizagem, filha do movimento, exige a assimilação de um princípio que se funda na capacidade de avaliar, o que significa comunicar, dialogar, estabelecer relações, buscar o entendimento.

Além de fornecer conteúdos e habilitar a escola como centro de formação para a vida em sociedade, espera-se dos cidadãos que contribuam com a modernidade contemporânea. Para isso, a escola conta com a avaliação para verificação de avanços e insucessos. Luckesi (1996, p. 22)<sup>33</sup> relata:

*Pais, sistemas de ensino, profissionais da educação, professores e alunos, todos têm suas atenções centradas na promoção ou não, do estudante de uma série de escolaridade para outra. O sistema de ensino está interessado nos percentuais de promoção/reprovação do total dos educandos; os pais estão desejosos de que seus filhos avancem nas séries de escolaridade; os professores se utilizam permanentemente dos procedimentos de avaliação como elementos motivadores dos estudantes, através da ameaça; os estudantes estão sempre na expectativa de virem a ser aprovados ou reprovados e, para isso, servem-se dos mais variados expedientes.*

A avaliação não pode limitar as oportunidades. O professor deve ampliar os limites dos conteúdos para favorecer a criatividade do aluno. É necessário colocar o aluno como um indivíduo social e político, sujeito do processo.

Os maiores entraves a uma melhoria da educação têm sido o alto índice de reprovação e a enorme evasão. Ambos estão relacionados. Medidas dirigidas ao professor, tais como lhe fornecer novas metodologias são, sem dúvida, importantes, mas não têm um resultado desejado (PARO, 2002)<sup>34</sup>. É necessário dispor de um sistema de informações que permita aquilatar os efeitos do sistema escolar com o objetivo de aprimorar a gestão da qualidade rumo à política educacional.

Naturalmente deve-se procurar instrumentos de avaliação de outra natureza daqueles que vem sendo erroneamente utilizados para testar alunos, tais como provas, exames, questionários e similares.

A permanente modernização da gestão é fundamental e exige um repensar dos parâmetros de avaliação para que se possa levar em conta o sistema e a criatividade

<sup>33</sup> LUCKESI, Cipriano C. *Avaliação da aprendizagem escolar: estudos e proposições*. São Paulo: Cortez, 1996.

<sup>34</sup> PARO, Vitor Henrique. Op. cit.

individual e social num só conjunto – o que inclui o exercício pleno da cidadania e o aprimoramento material e moral dos setores produtivos.

Claramente, as avaliações têm sido conduzidas através de testes, tanto de indivíduos como de sistemas e a resposta obtida é pouco explorável. A avaliação deve estar ligada à filosofia de educação, pois é interessante notar que a aprendizagem só é reconhecida quando está relacionada à capacidade de sobrevivência. A educação deve ser praticada como uma estratégia da sociedade em facilitar que o indivíduo atinja o seu potencial e colabore em diferentes ações na busca do bem comum.

### **3.5. A Educação Ambiental**

Conforme Varine (2000, p. 62)<sup>35</sup>, “a natureza é um grande patrimônio da sociedade. Consequentemente, a Educação Ambiental torna-se uma prática social, com a preocupação da preservação dessa sua riqueza”. Para o autor, se o meio ambiente está sendo atacado, agredido, violentado, devendo-se isso ao veloz crescimento da população humana, que provoca decadência de sua qualidade e de sua capacidade para sustentar a vida, não basta apenas denunciar os estragos feitos pelo homem na natureza, é necessário um processo educativo, com atitudes pró-ambientais e sociais.

De acordo com a Lei Federal nº 9.795/99, que dispõe sobre a educação ambiental e institui a Política Nacional de Educação Ambiental, entende-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.

Segundo Morin (2006, p. 39)<sup>36</sup>: A educação deve favorecer a aptidão natural da mente em formular e resolver problemas essenciais e, de forma correlata, estimular o uso total da inteligência geral. Este uso total pede o livre exercício da curiosidade, a faculdade mais expandida e a mais viva durante a infância e adolescência, que com frequência a instrução extingue e que, ao contrário se trata de estimular ou, caso esteja adormecida de despertar.

Faz-se necessário incorporar a dimensão ambiental da educação no currículo escolar por ser de fundamental importância à sua atualização, modernização e realidade local, bem como trabalhar a educação ambiental, de forma a utilizar-se do conhecimento popular para o resgate de bases fortes do meio ambiente equilibrado (PINHEIRO, 2006, p. 19)<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> VARINE, Hugues de. O Ecomuseu. *Ciências e Letras*, n. 27, p. 61-90, 2000.

<sup>36</sup> MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. 11.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

<sup>37</sup> PINHEIRO, Damaris Kirsch. *Educação ambiental*. Palestra proferida aos alunos da 3ª série do Ensino Médio do Colégio Politécnico da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. Nov. 2006.

Na questão da educação ambiental para crianças, segundo Portugal (1997)<sup>38</sup>, existem três vertentes de opiniões visando afirmar as melhores formas de se proceder essa educação, no caso específico voltada aos alunos do primeiro grau. A primeira vertente defende que deve haver uma disciplina específica para tratar do assunto, a ser incluída no currículo escolar, tal qual a Matemática, o Português etc. Há, nesta vertente, aqueles que defendem extensões diferenciadas nos assuntos e no tempo de duração da disciplina. A segunda vertente defende que a educação ambiental deva fazer parte do conteúdo programático da disciplina de Ciências. Já a terceira vertente defende que a educação ambiental deva ser passada aos alunos sem pré-estabelecimentos de disciplinas e de professores específicos, isto é, a educação ambiental deve ser ministrada por todos os professores indistintamente, de forma natural e em doses homeopáticas, encaixando o assunto, onde couber em suas disciplinas, no desenrolar das aulas, como pílulas de informações.

## Conclusão

Estima-se que o planeta Terra formou-se há mais de quatro bilhões de anos, porém, em um período correspondente a apenas a uma mínima fração desse intervalo de tempo, o ser humano conseguiu promover alterações profundas sobre os ciclos da natureza que se formaram ao longo de milhões de anos. O resultado dessas intervenções, sobretudo após o início do intenso processo de industrialização, traduz-se na forma de problemas bastante conhecidos na atualidade, como superexploração dos recursos naturais, diminuição drástica da biodiversidade, mudanças climáticas, geração crescente de resíduos de toda a espécie, somente para citar alguns deles.

Nesse contexto, surge a Educação Ambiental como um processo de compreensão e de desenvolvimento do senso crítico com relação ao papel do homem no planeta, como ser dependente do meio ambiente em que vive, visando uma modificação de seus valores e da forma como se relaciona com a natureza e com as questões de ordem social, cultural, econômico, políticas e ético. Trata-se, portanto, de um processo de mudança de paradigmas que não se baseiam exclusivamente na lógica econômica, mas que buscam incorporar a racionalidade ambiental. Dentro dessa perspectiva, Gadotti (1996)<sup>39</sup> ainda ressalta que a Educação Ambiental deve estimular a solidariedade, a igualdade e o respeito aos direitos humanos, valendo-se de estratégias democráticas e interação entre as culturas.

---

<sup>38</sup> PORTUGAL, Gil. **Educação ambiental desde a base**. Mar. 1997. Disponível em: <[www.gpca.com.br/Gil/art24.html](http://www.gpca.com.br/Gil/art24.html)> Acesso em 20 Nov. 2011.

<sup>39</sup> GADOTTI, Moacir. Op. Cit.

Dessa forma, o presente trabalho procurou ressaltar a necessidade da implementação de políticas públicas mais efetivas, no sentido de inserir a educação ambiental nas escolas, de forma transversal, pois o legado ambiental às gerações futuras somente poderá ser minimamente garantido por meio de uma mudança de atitude no presente.

## Referências Bibliográficas

ADAS, Melhem. **Panorama Geográfico do Brasil**. 3º edição Ed. Moderna, São Paulo 1998.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Ação Civil Pública, Meio Ambiente e Terras Indígenas**. Ed. Lúmen Júris, Rio de Janeiro. 1998.

ASSMANN, H. **Metáforas Novas Para Reencantar a Educação; Epistemologia e Didática**. Editora Unimep, Piracicaba: SP, 1996.

BASSOI, L. J.; GUAZELLI, M. R. **Controle Ambiental da Água – Capítulo 3**. In: PHILIPPI J R., A., ROMÉRO, M. DE A., BRUNA, G. C. (editores). Curso de Gestão Ambiental. Barueri, SP: Manole, 2004.

CAVALCANTI, C. **Uma tentativa de caracterizar a economia ecológica. Ambiente & Sociedade**. V. nº 1, Jan, 2004.

DELVAL, Juan. **Crescer e Pensar**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1998.

DEMO, P. **Conhecimento moderno: sobre ética e intervenção do conhecimento**. Vozes, Petrópolis, RJ, 1997.

DOWBOR, L. **Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços**. Revista da Fundação SEADE: São Paulo, Setembro, 1995.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito Administrativo e o meio ambiente**. Curitiba: Ed. Juruá, 1999.

GADOTTI, Moacir. **Escola cidadã**. São Paulo: Cortez, 1996.

GIOLITTO, Pierre. **Educazione ecológica**. Roma: Aramando, 1993.

HOFFMAN, Jussara. **Avaliação mediadora: uma prática em construção**. Da pré-escola a Universidade. Porto Alegre: Educação e Realidade, 1993.

LUCKESI, Cipriano C. **Avaliação da aprendizagem escolar: estudos e proposições**. São Paulo: Cortez, 1996.

MACEDO, Lino. **Ensaio construtivistas**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2002.

MAÑERU, A. & RUBIO, E. **Temas transversales. Educación para la igualdad de oportunidades de ambos os sexos. Secundaria obligatoria**. Madrid: Servicio de Publicaciones del MEC, 1992.

MARTIN, Eduardo Ortega. **Os delitos Contra a Flora e a Fauna**. Direito Penal Administrativo, 1997.

- MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2000, p. 34.
- MOREIRA, Iara Verocai Dias. **Vocabulário Básico do Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente, 1990. p. 33
- MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. 11.ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- PEREIRA, Antônio Batista. **Ecologia e Educação Ambiental**. Porto Alegre: Sagra, 1997.
- PINHEIRO, Damaris Kirsch. **Educação ambiental**. Palestra proferida aos alunos da 3ª série do Ensino Médio do Colégio Politécnico da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. Nov. 2006.
- PORTUGAL, Gil. **Educação ambiental desde a base**. Mar. 1997. Disponível em: <[www.gpca.com.br/Gil/art24.html](http://www.gpca.com.br/Gil/art24.html)> Acesso em 20 Nov. 2011.
- SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Os papeis da avaliação de impacto ambiental**. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, 1998.
- SCHMIDHEINY, S. **Mudando o Rumo: uma perspectiva empresarial global sobre desenvolvimento e meio ambiente**. Rio de Janeiro: FGV, 1992
- TIBA, Içami. **Disciplina, limite na medida certa**. São Paulo: Editora Gente, 1996.
- VARINE, Hugues de. **O Ecomuseu**. Ciências e Letras, n. 27, p. 61-90, 2000.
- VIEIRA, Listz. **Cidadania e Globalização**. Rio de Janeiro: Record, 1997.



# Conselhos Municipais e Poder Legislativo Local – Possíveis interlocuções

Alexsandro do Nascimento Santos<sup>1</sup>  
Simone Fantucci<sup>2</sup>

## 1. Introdução

Mais de duas décadas se passaram desde que a Constituição de 1988 deflagrou a institucionalização da participação social nas decisões do Estado, que, por conseguinte, teve na legislação infraconstitucional o reconhecimento jurídico-legal e político da relevância, pertinência e necessidade da participação direta de membros da coletividade em complementação à democracia representativa.

O processo de redemocratização caminhou paralelamente à construção de um consenso favorável em torno da descentralização das políticas públicas. Nessa conjuntura, houve uma ampliação significativa da autonomia relativa dos governos locais na definição e execução de algumas políticas, bem como da proximidade entre a comunidade local e o Estado, principalmente com a “irradiação” dos conselhos municipais<sup>3</sup>. Estes resultaram da pressão e mobilização de grupos e de movimentos sociais em garantir um espaço de articulação com o Estado na luta pela ampliação dos direitos sociais.

Nesse contexto, a comunidade científico-acadêmica vem contribuindo, sobremaneira, com pesquisas e reflexões que abordam como temática central os conselhos nas três esferas de governo. Evidentemente que são diversas as linhas de análise, bem como os diferentes enfoques dados às problematizações que abrangem um amplo leque de questões endógenas como o funcionamento interno destas instâncias, além de estudos que contribuem para o aprimoramento da participação institucionalizada nas decisões do Estado.

<sup>1</sup> Doutorando em Educação pela FE-USP. Mestre em Educação: História, Política, Sociedade pela PUC/SP. Consultor Técnico Legislativo em Pedagogia da CMSP.

<sup>2</sup> Mestre em Serviço Social pela PUC/SP. Consultora Técnica Legislativa em Serviço Social da CMSP.

<sup>3</sup> Utilizaremos a expressão conselhos municipais por duas razões: 1) no presente artigo trataremos mais especificamente dos conselhos em âmbito municipal e 2) para nos reportar aos diversos conselhos das diferentes políticas públicas ou segmentos populacionais específicos, pois existem várias denominações e/ou classificações sobre os mesmos. Exemplos de trabalhos nesse sentido ver bibliografia: 1) Arquitetura da Participação no Brasil: Uma Leitura das Representações Políticas em Espaços Alternativos Nacionais. 2) O Mapeamento da Institucionalização dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas nos Municípios Brasileiros. De acordo com o IBGE (2001) mais de 90% das cidades brasileiras já possuem Conselhos.

Conquanto os conselhos possuam atuação assegurada na estrutura do Poder executivo com a função, entre outras, de subsidiá-lo quanto às políticas públicas específicas, são também espaços de disputas de interesses. E, como órgãos autônomos, cujas decisões se pautam pela intrínseca decisão deste colegiado, podem interagir com os demais Poderes de Estado.

A questão que surge aqui é: como seria a relação dos conselhos municipais com os mecanismos de controle e participação do Poder legislativo local?

Em artigo que aborda a questão dos conselhos gestores e a gestão pública, Gohn (2006) conclui que: “não há um esclarecimento preciso sobre as competências e atribuições dos conselhos gestores e de sua relação com o Poder legislativo”.

A menção acima evidencia também a pouca presença de pesquisas referentes à relação dos conselhos com o parlamento em geral. Tal constatação justifica a presente reflexão que se propõe registrar algumas observações com relação a esta possível intersecção<sup>4</sup>.

Para tanto, trataremos das competências dos legislativos municipais no que se refere, sobretudo, a sua função de controle e dos seus mecanismos disponíveis à participação e ao controle social. Em seguida, falaremos sobre a relevância destas instâncias colegiadas no contexto do Estado Democrático descrevendo alguns dos seus limites de atuação a partir do debate acadêmico. Por fim, buscaremos assinalar algumas possibilidades desta correlação dada institucionalmente.

## 2. O município e a participação local

A promulgação da Constituição de 1988 tornou institucionalmente possível e recomendável a participação da sociedade civil nas decisões do Estado, assim como a ampliação da autonomia municipal, como observou Meirelles:

*como peça essencial da Federação, concedendo-lhe o poder de editar a sua Lei Orgânica, equivalente à Constituição Municipal. (...) cabendo destacar a eleição do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores, o número de vereadores proporcional à população municipal, seus subsídios e a organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal. E, ainda, a criação de mecanismos de participação direta da sociedade em decisões de governo, tais como: previsão de*

---

<sup>4</sup> Tais apontamentos não tem por base nenhum tipo de pesquisa voltada para esta questão específica, de tal modo que trataremos aqui de observações feitas a partir de alguns estudos acadêmicos. Ademais, o presente texto, no que lhe cabe, intenta tão-somente suscitar o debate.

*plebiscito e referendo, consulta popular, constituição de conselhos de políticas públicas, entre outros (MEIRELLES, 2008).*

Tivemos assim um processo que culminou em duas maneiras da sociedade integrar a gestão pública: pela democracia representativa, na qual se elegem representantes pelo sufrágio universal e pela democracia participativa, em que a sociedade participa das decisões do Estado de maneira a complementar à tomada de decisões dos eleitos aos poderes executivo e legislativo.

Cabe lembrarmos que no processo de redemocratização do Estado brasileiro, a reivindicação da sociedade civil em poder participar do Estado se deu, conforme apontado por Tótoro e Chaia (1999): “para corrigir algumas imperfeições, tais como a superação do patrimonialismo<sup>5</sup> e a privatização da política”.

No processo de conquista da participação política na gestão do Estado, sobretudo por parte da sociedade civil<sup>6</sup> havia a concepção de que as demandas locais e o processo de fiscalização da administração pública deveriam ser realizados com amplo controle social, ou seja, a participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas.

*A Constituição procurou fortalecer os municípios e reconhecê-los como embrião do processo de cidadania, onde mecanismos de participação deveriam ser criados e as soluções para reivindicações sociais aí encontradas. É no município que o cidadão participa mais intensamente das decisões (SILVA, 1998, p. 14).*

Com a citação acima, queremos ressaltar a relevância do legislativo municipal no que concerne à sua proximidade com a população local<sup>7</sup>, permitindo também o acompanhamento das suas ações de maneira mais intensa e sistemática por aqueles que elegeram seus representantes.

Consoante ao art. 30 da Constituição Federal, Fernandes (2008) aponta a importância da autonomia que passou a ter o município em legislar e administrar os interesses locais, pois os problemas cotidianos vivenciados pelos cidadãos podem

<sup>5</sup> Em linhas gerais entendemos o patrimonialismo como sendo a invasão do público pelo privado, em que o Estado se torna uma ampliação do círculo familiar, onde prevalecem as preferências em laços afetivos em detrimento da impessoalidade da coisa pública.

<sup>6</sup> Até promulgação da Constituição/88, os municípios pertencentes ao Estado de São Paulo eram regidos pelo Decreto-Lei Complementar No 9, de 31/12/1969 e neste não havia a mínima possibilidade de participação da sociedade civil nos poderes executivo e legislativo.

<sup>7</sup> As Assembleias Estaduais (Poder legislativo Estadual) representam os eleitos das diversas cidades de um determinado Estado. As Assembleias têm suas sedes nas capitais dos respectivos Estados, o que torna difícil o acompanhamento pelos cidadãos, *in loco*, residentes nos demais municípios.

ser mais facilmente identificados e conhecidos pelos agentes políticos municipais (prefeitos, vereadores), na medida em que convivem.

Contudo, a despeito da previsão constitucional e infraconstitucional precisamos considerar que esta proximidade – comunidade e governo local – dependente de outros elementos determinantes neste processo, ou seja, fazem parte desta dinâmica os canais de participação disponíveis, a cultura participativa da comunidade local, as ações legítimas da vereança em espaços e instituições reconhecidas pela sociedade civil.

Embora esteja muito mais relacionado à questão da autonomia municipal, o próprio arranjo federativo brasileiro<sup>8</sup> interfere em muitas das deliberações municipais, uma vez que são referenciadas pelo que se decide em instância federal. Outras limitações são dadas pela própria autonomia relativa de cada município<sup>9</sup>, assim como pelas competências constitucionais atribuídas aos mesmos<sup>10</sup>:

*A competência legislativa desenhada pela Constituição divide-se, pois, em três tipos: privativa, comum e concorrente (...) a complexa repartição de competências é proporcionada pela predominância do interesse, cabendo à União as matérias de interesse nacional ou geral, aos Estados Membros as matérias de interesse regional e aos Municípios as de interesse local (FERRARI apud MAURANO, 2008, p. 56).*

De qualquer forma, embora a Constituição tenha reservado ao executivo o poder de legislar, também assegurou o fortalecimento do legislativo, principalmente no seu poder de controlar as finanças públicas e de interferir no orçamento enviado pelo executivo<sup>11</sup>. A competência do poder legislativo na formulação de políticas

<sup>8</sup> Em linhas gerais, o chamado “arranjo federativo” é caracterizado pelo compartilhamento de competências entre os entes federados (União, Estados e Municípios) e pela descentralização de algumas políticas públicas.

<sup>9</sup> Entendemos a expressão “autonomia relativa”, no tocante a capacidade financeira de cada cidade, principalmente em gerar recursos financeiros próprios de maneira que não haja dependência em larga escala dos recursos federais. Cabe ressaltar com base em Fernandes (2008) que a maioria dos municípios não possui condições próprias de sobrevivência, o que gera uma distorção na autonomia dos mesmos, tornando-os dependentes da União e dos respectivos Estados para assegurar as verbas mínimas necessárias ao funcionamento de sua estrutura administrativa.

<sup>10</sup> As competências comuns estão previstas no artigo 23 da CF e dentre elas destacamos as ações nas áreas da saúde, educação e cultura, assistência social, segurança alimentar, moradia, meio ambiente e patrimônio histórico.

<sup>11</sup> O poder executivo pode propor projetos de lei e emendas constitucionais (no caso dos municípios são emendas à Lei Orgânica). Possui exclusividade legislativa quanto à administração pública e orçamento. Pode, ainda, vetar total ou parcialmente as leis aprovadas no legislativo e também editar medidas provisórias no caso do governo federal. Esta característica da relação executivo/legislativo no Brasil, segundo Ribeiro (2012), remonta à segunda metade da década de 20, em que a emergência do Estado social e da sociedade técnica requeriam decisões rápidas e técnicas. Tais exigências não poderiam ser sanadas pelo poder legislativo, uma vez que o mesmo não tinha o domínio do conhecimento técnico e necessitava de “muito tempo” para a tomada de decisões.

públicas será considerada aqui no que tange a sua corresponsabilidade nas políticas locais, ou seja: a) a proposição de leis que se refiram ao planejamento urbano local<sup>12</sup>, b) a proposição de leis que complementem o aparelho jurídico exarado no nível federal e estadual e c) o controle sistemático das políticas públicas implementadas em cada cidade.

A despeito da legislação assegurar a participação da sociedade na gestão do Estado e da evidência deste processo estar associado exponencialmente à descentralização das políticas públicas, portanto, a maior efetividade deste processo em âmbito local, concordamos com Arretche (s/d) que: “a concretização dos ideais democráticos depende menos da escala ou do nível de governo encarregado da gestão das políticas e mais da natureza das instituições que, em cada nível de governo, devem processar as decisões”.

A autora nos faz refletir que as decisões governamentais em âmbito local nem sempre se pautam por um processo democrático participativo. Necessariamente há que se ter em conta o perfil do governante/partido político, bem como as características que envolvem o sistema político brasileiro, principalmente no tocante às relações entre Poder executivo e Poder legislativo<sup>13</sup>.

Veremos a seguir como o Poder legislativo local, ao menos sob o ponto de vista normativo, incumbiu-se de mecanismos de controle e de participação social.

### 3. Poder legislativo municipal: Função de Controle e Mecanismos de Participação

O poder legislativo municipal, constituído pela Câmara de vereadores de cada cidade é, em conjunto com o Poder executivo, o governo na esfera local. Ambos são poderes autônomos e interdependentes nos termos da Constituição Federal e tal como os demais legislativos dos Estados e da União; as funções das Câmaras Municipais são as mesmas, ou seja, basicamente de legislar, fiscalizar e administrar<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Importante mencionar o Estatuto das Cidades (Lei Federal 10257/2001) que estabeleceu como diretriz geral das cidades a gestão democrática por meio da participação da população.

<sup>13</sup> Não cabe neste artigo tratarmos das relações que envolvem ambos os Poderes, porém é importante citarmos que a presença no Brasil do “Presidencialismo de Coalizão” em que o poder executivo para governar precisa contar com ampla aliança partidária no poder legislativo, acaba por impactar na autonomia deste último. Para aprofundamento destas questões ver as indicações bibliográficas no trabalho apresentado no III Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política: SILVA, B.S. Legislativos Municipais: Balanço da (Re) produção Recente na Ciência Política Brasileira e suas implicações metodológicas. UFPR, Curitiba, 2013.

<sup>14</sup> A prerrogativa de legislar é a função mais conhecida do poder legislativo, entretanto, cabe ressaltar que os demais Poderes de Estado também elaboram legislações no âmbito de suas competências. Ademais, as outras atribuições do legislativo se colocam cada vez mais como essenciais para o equilíbrio entre os Poderes.

*Em virtude da amplitude da atuação do Governo, nos dias de hoje, cabe cada vez mais ao Parlamento a função de controle sobre esse e suas atividades burocráticas... Já não pode o Legislativo se limitar a fase legislativa, posto que esta se encontra cada vez mais restrita, vez que a atividade de controle se apresenta como fundamental para o sistema de equilíbrio dos poderes políticos, assegurando assim o regime democrático (COSTA, 2005, p. 167 apud MAURANO, 2008, p. 33).*

As funções de controle e também de fiscalização são, entre outras, responsabilidades institucionais do poder legislativo. Tais medidas manifestam-se, por exemplo:

*em ações de sustar os atos normativos do Poder executivo que venham a extrapolar o seu poder regulamentador, bem como, na fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, por meio do julgamento das contas do Executivo.<sup>15</sup> Para dar cumprimento a sua função de fiscalização<sup>16</sup>, o Legislativo conta com o auxílio dos tribunais de contas que são órgãos de controle externo. (art. 49, inciso V, da CF)*

Conforme os apontamentos de Bittencourt (2009), o legislativo verifica se a ação governamental cumpriu a lei (controle jurídico), se esta ação obedeceu a critérios gerais de boa gestão (controle técnico) e, finalmente, se os resultados foram os mais adequados e correspondentes à vontade coletiva (controle político).

No que se refere ao funcionamento e aos resultados das ações do poder executivo, o parlamento tem relevância significativa se considerarmos sua atuação no controle dos aspectos quantitativos e qualitativos das políticas públicas.

Na própria estrutura e funcionamento do poder legislativo existem mecanismos assegurados em seus respectivos Regimentos Internos que garantem meios para o exercício do controle externo<sup>17</sup>, bem como para a participação da sociedade civil.

---

<sup>15</sup> Somente as câmaras municipais das cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro possuem tribunais de contas municipais para auxiliá-las na avaliação e julgamento das contas do poder executivo municipal. Os demais municípios do Brasil contam com os respectivos tribunais de contas estaduais.

<sup>16</sup> Os mecanismos de pedidos de informações, de convocação de autoridades e de denúncia aos tribunais de contas são previstos na Constituição Federal em seus artigos 50 e 58.

<sup>17</sup> O controle externo dará cumprimento à função do mecanismo de equilíbrio e contrapeso entre os poderes estatais. Nas palavras de Bittencourt (2009): “o controle não apenas é uma reflexão dos próprios órgãos públicos sobre a sua ação e possibilidades de melhora, mas também um instrumento de que dispõem as diferentes entidades que dividem as prerrogativas estatais para estabelecerem entre si limites recíprocos ao poder que exercem”.

Assim, destacamos o mecanismo de convocação de autoridade municipal para dar esclarecimentos, complementar informações e/ou prestar contas aos parlamentares, e quando sua ocorrência se der em audiências públicas, a sociedade também pode se manifestar:

*A convocação de autoridade do Poder executivo é um mecanismo que tem um forte potencial para a promoção da deliberação, entendida como troca pública de razões, de forma a aperfeiçoar a ação do Estado e a socializar informações de interesse dos afetados pela política pública em tela... (RIBEIRO, 2012, p. 127).*

Também as comissões parlamentares de inquérito (CPIs) destinam-se a apurar fato determinado e em prazo certo. Tem alto poder de investigação, sendo um dos mais importantes meios de fiscalização do poder legislativo. Ao final dos trabalhos, elaboram um relatório, posteriormente encaminhado ao Ministério Público e outros órgãos que julgarem necessário.

As outras comissões parlamentares existentes no poder legislativo são órgãos que proporcionam a presença e a manifestação da sociedade civil. Cintra e Bandeira (2005) citam o Regimento Interno da Câmara Federal para caracterizar as comissões como:

*de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, co-partícipes e agentes do processo legiferante. Incumbe-lhes apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação (CINTRA; BANDEIRA, 2005, p. 11-12).*

No aspecto formal, as comissões por se caracterizarem em instâncias decisórias menores e mais especializadas, proporcionam o debate de temas específicos e, por seu caráter de representatividade, garantem a representação plural da sociedade, proporcionando o debate entre os seus membros e a participação dos cidadãos que podem se manifestar sobre os assuntos em discussão.

Vale ressaltar que as comissões deliberam não somente sobre projetos de lei, mas também encaminham indicações, que são sugestões, aos poderes competentes sobre medidas de interesse público; moções que dizem respeito a manifestação do legislativo sobre determinado assunto, solicitando providências, protestando ou repudiando algo; requerimentos de solicitação de informações ao Executivo; além

da realização de audiências públicas que se constituem em reuniões abertas à sociedade civil em que os parlamentares podem convocar autoridades e/ou especialistas para questionar e debater assuntos da competência de cada Comissão<sup>18</sup>. Assim, as comissões possibilitam, de maneira especializada, que o parlamento também possa: “...qualificar as avaliações dos serviços públicos produzidos na dinâmica social, enquanto interage com os cidadãos e demais atores sociais, notadamente por meio do exercício de sua função fiscalizadora”. (RIBEIRO, 2010, p.107)

Além dos mecanismos de participação direta assegurados constitucionalmente como as leis de iniciativa popular<sup>19</sup>, a previsão de plebiscito e referendo<sup>20</sup>, a consulta popular, a constituição de conselhos de políticas, entre outros, alguns legislativos adotaram outros mecanismos de participação tais como: a tribuna popular<sup>21</sup> que permite a manifestação das entidades da sociedade civil nas sessões plenárias das câmaras municipais e, mais recentemente, inovações quanto à participação e à comunicação entre sociedade civil e parlamento que se voltam à maior interação, à transparência, à socialização do conhecimento e da informação e o aperfeiçoamento da função fiscalizadora deste órgão<sup>22</sup>.

Na sequência, falaremos especificamente dos conselhos municipais de políticas públicas considerando-os como espaços favorecedores da democracia participativa.

#### 4. Conselhos Municipais

Os conselhos municipais se caracterizam por serem uma instância colegiada constituída por membros representantes do governo e da sociedade civil, cujas principais atribuições são, do ponto de vista normativo, a elaboração e o monitoramento

---

<sup>18</sup> No caso da Câmara Municipal de São Paulo, conforme artigos 46 e 47 do Regimento Interno podemos elencar comumente entre as competências das comissões a realização de audiências públicas, a convocação de ministros ou secretários do poder executivo, o recebimento de petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa, a solicitação de depoimentos de qualquer autoridade ou cidadão, a apreciação de programas e planos vinculados ao seu tema, entre outras atribuições.

<sup>19</sup> Leis de iniciativa popular são leis da sociedade e no caso dos municípios devem ser subscritas por cinco por cento do eleitorado do município ou, quando se tratar de interesse específico de bairro ou distrito, de cinco por cento dos eleitores (devidamente inscritos) ali domiciliados.

<sup>20</sup> O plebiscito e o referendo estão elencados na Constituição Federal e são formas de consulta à sociedade. O plebiscito se dá antes da edição de um ato legislativo ou administrativo e o referendo após a aprovação de uma lei.

<sup>21</sup> No município de São Paulo a tribuna popular consta no artigo 27 da LOM e nos artigos 207 até 210 do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo.

<sup>22</sup> Dentre algumas inovações, podemos citar a criação das Escolas do Parlamento, as ouvidorias parlamentares, o acompanhamento das tramitações de projetos por meio da internet, além dos benefícios das novas tecnologias de informação e comunicação, como as redes virtuais, as consultas públicas, fóruns de discussão, entre outros.

das diversas políticas públicas. Para além disso, foram instituídos com vistas à realização de práticas potencializadoras da democracia participativa no Brasil<sup>23</sup>.

*os conselhos podem influenciar ou deliberar sobre a agenda setorial (...) em muitos casos, estabelecer a normatividade pública e a alocação de recursos dos seus programas e ações. Podem ainda mobilizar atores, defender direitos ou estabelecer concertações e consensos sobre as políticas públicas. Em qualquer dos casos, ou seja, em acordo com as linhas de ação do Estado ou em conflito com elas, contribuem para a legitimação das decisões públicas. (SILVA, JACCOUD, BEGHIN, 2005, p.380).*

Vale ressaltar que não há uma “padronização” na configuração dos conselhos ou até mesmo uma definição sobre o seu papel que seja igualmente conclusiva para todos os formatos existentes. Assim, podemos encontrar inúmeras variações tanto nas atribuições quanto na representatividade dos conselhos com consequentes implicações diretas sobre as suas ações:

*Os conselhos se diferenciam por seus objetivos e formas de funcionamento (...) conhecer finalidades e competências de um espaço participativo é fundamental para saber o que potencialmente pode fazer, mesmo que exista diferença entre objetivos de direito e de fato. (TELXEIRA; SOUZA e LIMA, 2012, p. 17-18).*

Ademais, em que pese a constituição de parte dos conselhos municipais serem determinações expressas na legislação federal, como por exemplo, os conselhos de assistência social, de saúde, da criança e do adolescente, do idoso, entre outros, constata-se que, a depender do perfil do governo vigente e da história das disputas de poder que emergem em cada município, outros conselhos podem – ou não – ser criados, ampliando ou não a presença e a importância da participação popular na gestão pública.

Certamente a institucionalização desta participação trouxe ganhos, como bem colocado por Almeida e Tatagiba (2012) sendo que a ampliação da presença da sociedade civil na formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas significou um componente poderoso nas disputas, por dentro das estruturas do Estado, pela democratização do próprio Estado.

---

<sup>23</sup> Cabe-nos ressaltar que os conselhos não são os únicos nesta arena de disputas e contradições. Igualmente importantes na interação Estado e Sociedade são os movimentos sociais, as organizações não-governamentais, os lobistas, as representações “informais” e cidadãos de maneira individualizada.

A vontade democrática, comprometida com a ampliação da participação popular, entretanto, nem sempre se sagra vencedora dessa disputa. Na elaboração da Lei Orgânica da cidade de São Paulo, por exemplo, encontramos a proposição de 41 tipos de conselhos: setoriais; de defesa de direitos de segmentos específicos; conselhos de bairros; de equipamentos sociais; e de controle intra e extra parlamentar, conforme aponta Calderon (1996). Ao final, foi elencado na LOM somente os Conselhos Municipais de Educação, de Saúde, e o Conselho de Representantes<sup>24</sup>.

O que se observa desde a decisão de haver ou não determinado conselho, assim como, da configuração do seu formato é, comumente, situá-los sob a perspectiva de uma atuação deveras limitada.

#### **4.1 Conselhos Municipais e Limites Institucionais**

Vários estudos se debruçaram sobre a temática dos conselhos e alguns deles<sup>25</sup> indicam consensos analíticos importantes quanto aos limites de sua atuação. Conforme Chaia (2003), embora os conselhos sejam uma forma diferenciada de participação na gestão da coisa pública, esses limites estão dados pela própria institucionalização e as variadas formas de como se organizam.

Podemos destacar, dentre as variáveis mais significativas desse processo: a natureza setorial e fragmentada dos conselhos; a forte dependência dos governos; a burocratização dos processos participativos; o déficit de conhecimento/domínio sobre o desenho e a gestão das políticas públicas; a pouca transparência sobre as deliberações; a falta de tempo e pouca estrutura de trabalho, entre outros.

Para o nosso objetivo, destacamos as questões referentes: a) a assimetria de poder em que se assenta a paridade de composição, revelada no acesso, compartilhamento e mobilização das informações necessárias aos debates do próprio conselho, b) a excessiva formalização e burocratização do funcionamento dos conselhos, o que gera uma profunda despolitização de sua atuação e c) a questão da representatividade e da manutenção do vínculo de confiança e de diálogo entre a base social mais ampla e seus representantes nos diferentes conselhos.

Primeiramente, torna-se evidente o problema da assimetria de poder e da despolitização nestes espaços no sentido de que o acesso restrito à informação e a linguagem demasiado técnica no processo decisório pode comprometer a participação da sociedade civil.

---

<sup>24</sup> Sobre o Conselho de Representantes ver os artigos 54 e 55 da Lei Orgânica de São Paulo. Atualmente existem na cidade de São Paulo cerca de trinta conselhos. (ver anexo).

<sup>25</sup> No caso deste artigo, utilizamos basicamente os textos: 1) Articulação entre os Conselhos Municipais e 2) Os Conselhos sob o Crivo da Política: Balanços E Perspectivas.

Poder-se-ia colocar que a capacidade de deliberação seria atributo somente de notáveis? Ou ao contrário, a capacidade adviria da sabedoria popular tão-somente? Quanto a isso, Santos (2007) afirma:

*a democracia participativa só pode ser viabilizada quando os atores sociais envolvidos estão capacitados a receber e interpretar informações oferecidas pelo poder público, de modo a poder tomar decisões e deliberar. (...) Também é fundamental que o conjunto dos movimentos sociais esteja articulado para que as prioridades não se distanciem de suas expectativas e atendam, ao final, apenas os interesses do Governo (em geral, ligados à dinâmica eleitoral)<sup>26</sup>.*

Uma primeira questão que salta aos olhos se refere às ações cotidianas dos membros de diversos conselhos e uma delas é o cumprimento de rotinas burocráticas<sup>27</sup> em detrimento de uma ação pautada pela perspectiva política<sup>28</sup>, ou seja, a capacidade de seus membros incidirem nas correlações de forças que conformam o jogo político em suas áreas específicas. Almeida e Tatagiba (2012) argumentam que as disputas travadas nos conselhos não ultrapassam seus limites internos, portanto não acarretam repercussão no ambiente institucional e societário de forma mais ampla.

O acesso à informação produzida no âmbito do poder executivo, assim como da capacidade técnica dos conselhos na decisão sobre as políticas públicas, têm sido problematizadas no que tange a autonomia dos conselhos (principalmente por parte dos representantes da sociedade civil). Por razões políticas, as informações processadas no poder executivo não são disponibilizadas “a contento”, o que prejudica qualquer processo de discussão e, por conseguinte, de deliberação. Qualquer que seja o Conselho, a questão que se coloca, conforme Raichelis (2003) é: “Quais as condições concretas que determinados conselheiros da sociedade civil têm de participar paritariamente, tanto do ponto de vista do acesso às informações, quanto das condições materiais e de infra-estrutura para efetivá-la?”.

Também no que se refere a oferta de capacitação técnica permanente aos membros da sociedade civil que entram neste processo de forma desigual, concordamos com Pontual (2003) de que esta capacitação também é importante para os agentes do governo, uma vez que muitos deles são despreparados, sem qualquer poder de decisão, o que acaba por tornar inócua toda a participação.

<sup>26</sup> As decisões não podem se basear apenas em critérios técnicos, mas também em decisões políticas, sociais e éticas.

<sup>27</sup> Cumprindo somente formalidades, não se causa ruídos! A exemplo das atividades de inscrição de entidades e aprovação de projetos para recebimento de financiamento público.

<sup>28</sup> Capacidade de questionamento dos consensos dominantes em nome da afirmação dos direitos. As decisões tomadas pelos conselhos estão muito mais na fase de implementação das políticas.

Outra questão bastante importante é a representatividade dos membros dos conselhos e sua relação com os processos de discussão e também de deliberação das políticas. Sob um aspecto “positivo” tem-se o caráter plural e heterogêneo de representação política dos membros da sociedade civil, no entanto, mesmo que eleitos democraticamente não se deve legitimá-los, necessariamente, como portadores do “interesse público”, haja vista as tensões presentes quando determinados representantes são ao mesmo tempo prestadores de serviços do poder público. Nesse sentido:

*Podemos dizer que no caráter híbrido dos conselhos gestores repousa tanto o seu potencial para democratizar as decisões políticas quanto os riscos de que essas decisões atendam meramente interesses específicos (...). É nesse sentido que estamos chamando a atenção para a necessidade dos conselhos gestores obterem uma audiência pública e social maior, como forma de contrabalançar o peso de certas categorias e de certos interesses no seu interior. (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 77).*

Com a citação anterior queremos tão-somente reforçar a necessidade de maior articulação dos conselhos com as bases que os elegeram no sentido de propiciar estratégias de participação e de publicização de suas decisões, assim como:

*Para além de prestar contas para a sociedade de forma mais ampla, aquela audiência requer instâncias que amparem processos públicos de formação das vontades políticas e de agregação de interesses, elementos fundamentais da prática representativa (...) além de iniciativas que fomentem a apropriação do conselho pela sociedade. (ibidem, p. 78)*

Ainda sobre a questão da menor ou maior politização dos conselhos, outro dilema diz respeito ao seu caráter deliberativo ou “simplesmente” consultivo. Em linhas gerais, quando o conselho é tão-somente consultivo, configura-se uma instância de caráter auxiliar do Executivo quer seja para legitimar as ações do mesmo, quer seja para apresentar propostas, porém, dificilmente para “impor” qualquer medida que não coincida com os programas do governo vigente<sup>29</sup>. Por outro lado, conforme aponta Raichelis (2003): “a definição legal do caráter deliberativo dos conselhos não é garantia de que estes efetivamente interfiram na definição das políticas e na composição do orçamento”.

---

<sup>29</sup> Não podemos esquecer que outras instâncias de poder como o judiciário, o Legislativo, os tribunais de contas, o desenho instituído de determinadas políticas públicas, os instrumentos de planejamento, como os planos plurianuais, também ditam normas a serem observadas nas deliberações dos conselhos.

Nesse aspecto, a que se considerar outras instâncias que também exercem o controle interno do Estado sobre as políticas públicas. Aqui concordamos novamente com Almeida e Tatagiba:

*de que o exercício do caráter deliberativo dos conselhos é uma luta por dentro do Estado e não sobre ou paralelamente a ele. E esta luta está associada à sua capacidade de superar a posição de mero espaço de passagem daqueles fluxos para se constituir num espaço legítimo e efetivo de sua interpelação segundo as exigências públicas da justiça e dos direitos. (ibidem, p.82-83,)*

Com isso, reiteramos a necessidade dos conselhos pensarem a política de forma ampla e no âmbito da esfera pública.

## 5. Conselhos municipais e Poder Legislativo – breves considerações

É inevitável que reconheçamos que, no bojo das lutas pela redemocratização da nossa sociedade, a escolha e a institucionalização de instâncias de participação popular com ênfase na democracia direta de forma combinada com a democracia representativa trouxe um avanço bastante sério no campo das relações entre a sociedade civil e o Estado.

Num país de cultura fortemente autoritária, estabelecer caminhos e fomentar a participação popular é um meio importante para a radicalização da democracia que temos na utopia de torná-la a democracia que queremos.

Aproximando esse olhar para as relações com o poder legislativo, podemos evidenciar que para além das funções de legislar e fiscalizar, os mecanismos de fiscalização e controle e os processos de participação social no poder legislativo devem, de forma constante e efetiva, dialogar e dar lugar à participação direta da sociedade civil.

Acreditamos que, se a finalidade mais cara do parlamento é apresentar-se como uma arena representativa da esfera pública com poder e mandato específico de acompanhar, assessorar, regular, fiscalizar e avaliar a atuação do Estado, é imprescindível que sua relação com a sociedade civil mais ampla supere a estrita relação entre “representantes” e “representados” e permita que haja, também, uma efetiva ocupação popular das instâncias democráticas que ali se instauram ou podem se instaurar.

No caso do poder legislativo, já exemplificamos a institucionalização da participação social por meio dos diversos dispositivos regulatórios. Da mesma forma, podemos citar outros exemplos com base no Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo (parágrafo 6º do artigo 86) que dispõe sobre a obrigatoriedade das comissões em convidar à participação, o Conselho Municipal dos Direitos da

Criança e do Adolescente em audiências públicas de projetos de lei que versem sobre matéria relativa à criança e ao adolescente.

Também ocorre nesta Câmara Municipal a prestação de contas realizada em audiência pública no âmbito da Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher<sup>30</sup>. Nesta o poder executivo demonstra a gestão da saúde no município e os participantes (parlamentares e público em geral) podem questionar e debater tal política pública.

Registramos anteriormente que uma das principais razões da inserção da participação na Constituição se deu, entre outras razões, por haver uma ausência de credibilidade nos poderes legislativo e executivo. Entretanto, a institucionalização dos conselhos não quer pressupor nem defender a anulação da instância legislativa. Antes disso, pretende dialogar com ela, de forma a fortalecer a esfera pública e qualificar o debate da comunidade no que tange às importantes questões da vida cidadã.

Considerando ser o parlamento uma instituição que deve produzir e socializar informação a partir, principalmente, dos seus procedimentos de fiscalização e de controle, além de também ser lócus de debate dos problemas públicos; podemos inferir, no que concerne às atribuições dos conselhos e, em parte, às atribuições do poder legislativo, a existência de um processo complementar em que ambas as instâncias possam discutir as políticas públicas numa perspectiva ampla, publicizando os problemas da gestão pública.

Assinalamos, anteriormente, alguns limites da atuação dos conselhos, sobremaneira no que concerne aos membros representantes da sociedade civil e, dentre os quais destacamos a assimetria de poder resultante da desigualdade no acesso e no conhecimento para tratar as informações exaradas pelo poder público, a ênfase na atuação técnico-burocrática em detrimento das ações de cunho político e as crises de representatividade e de vínculo entre os representantes conselheiros e a base social mais ampla.

Acreditamos que uma relação mais orgânica e ajustada entre o legislativo e esses conselhos pode, ao menos, mitigar alguns desses limites e ampliar, assim, a efetiva potência democratizadora dos conselhos.

Assim, sugerimos alguns caminhos possíveis para ampliar e fortalecer a interlocução entre os conselhos e os legislativos. Nosso recorte, como dito anteriormente, está circunscrito à esfera municipal; o que não impede eventuais generalizações para outras esferas da administração:

– Instituir a obrigatoriedade de todas as secretarias municipais prestarem contas, em audiência pública, periodicamente, a respeito da sua gestão, e a previsão para

---

<sup>30</sup> Esta prestação de contas dada em audiência está amparada na Lei 12438/2011 que altera a Lei 8689/1993, sendo obrigatória em todos os legislativos do Brasil (nacional, estadual e municipal).

que, nessas ocasiões, o legislativo municipal garanta a presença dos conselhos municipais que dialogam com as ações implementadas em cada secretaria;

– Que o poder legislativo fiscalize e cobre do Executivo a ocorrência de formação continuada dos conselheiros das diferentes políticas públicas, nos seus aspectos políticos e técnicos, incluindo a discussão sobre o planejamento e execução orçamentária;

– Garantir o alinhamento das metas dispostas nos planos municipais aos instrumentos de planejamento do município (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual e, quando houver ao Plano de Metas);

– Padronizar e consolidar as legislações correspondentes aos diversos conselhos de maneira que haja um mínimo de semelhança referente ao controle social e que os representantes da sociedade civil tenham maiores condições de atuação, especialmente a representatividade própria dos usuários.

Com o exposto, firmamos ser positiva toda ação que venha a fortalecer os conselhos, cabendo ressaltar que o aperfeiçoamento desta instância quando bem conduzida é benéfica para a democracia em geral, no entanto, tal processo deflagra decisões afetas ao âmbito político, sobretudo por envolver o partilhamento de poder.

Nosso objetivo foi suscitar algumas reflexões a respeito da participação social por meio dos conselhos na sua possível intersecção com os canais de participação no poder legislativo, partindo da perspectiva de Almeida e Tatagiba (2012) no que se refere a existência de muita discussão sobre o poder nos conselhos (dinâmicas internas) e pouca sobre o poder dos conselhos, incluindo neste último aspecto o seu funcionamento como instância de democratização da gestão pública, e não restritamente como espaço de disputa entre interesses corporativos das comunidades políticas.

Embora tenhamos apenas mencionado a questão da democracia participativa, é importante ressaltar a sua difícil efetivação no Brasil, sobretudo devido a alguns fatores presentes desde o início da formação e desenvolvimento da sociedade brasileira, tais como o patrimonialismo, o assistencialismo, o clientelismo, entre outros “ismos” decorrentes. De qualquer forma é importante refletir sobre a presença e a participação dos atores coletivos que se movem no âmbito do legislativo local e que consequências determinada maneira de “encarar” o espaço público tem nos processos participativos institucionalizados.

Assim, o entrelaçamento destas duas democracias, representativa e participativa, pressupõe a sua constante prática que depende, necessariamente, da ampliação da participação social nos espaços públicos, de tal forma que:

*A efetivação formal da democracia, bem como a institucionalização e a efetivação dos espaços de participação dependem de esse projeto*

*resultar não apenas dos interesses do grupo dirigente, mas também da prática dos movimentos sociais, correspondendo, assim, à superação da construção de regras democráticas “de cima para baixo”, tradicionais e, por vezes, autoritárias. A inversão de tal processo pressupõe a presença de sujeitos sociais no cenário sociopolítico brasileiro com o intuito de pressionar a construção de regras democráticas constituídas de “baixo para cima”. (SOARES, 2012, p. 38)*

Concordamos com Gohn (2006) a respeito da sua observação citada no início deste texto de que realmente faltam definições mais precisas e equivalentes no que concerne as atribuições e competências dos diferentes conselhos e das suas relações com o poder legislativo.

No entanto, também pactuamos com as reflexões de Wanderley (1991) de que: “o tema da participação popular na gestão dos serviços públicos é colocar a questão nos marcos de uma gestão democrática, efetivamente pública”.

Sem a democratização do Estado e do entendimento da coisa pública desassociada da vida privada, entre outras vicissitudes do Estado brasileiro, qualquer conselho e/ou instância participativa, *na prática*, serão criados para “não funcionarem”.

## Referências bibliográficas

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas.** In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 109, 2012.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n.31, 1996. Disponível em: [http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_31/rbcs31\\_03.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm). Acesso em: 04 ago. 2014.

BITTENCOURT, Fernando M. R. **O controle e a construção de capacidade técnica institucional no parlamento – elementos para um marco conceitual.** In: *Textos para discussão 57*. Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal. Brasília, março de 2009. Disponível em: [[http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos\\_discussao /TD57](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD57)]. Acesso em: 17 mar. 2014.

BRELÀZ, Gabriela. **O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo – Uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010).** Tese de Doutorado. FGV: São Paulo, 2012.

BUVINICH, Danitza P. R. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. In: **Revista Adm. Pública**, no 48. Rio de Janeiro, 2014.

CALDERÓN, Inácio A. A Lei Orgânica Paulistana e os Novos Mecanismos de Participação Popular na Gestão Municipal. In: **Cadernos CEDEC**, no 54, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. São Paulo: CEDEC, 1996.

CHAIÁ, Vera M. Dificuldades atuais para a ação dos Conselhos. In: **Observatório dos Direitos do Cidadão**. Articulação entre os Conselhos Municipais. Instituto Pólis/PUC-SP, 2003.

CINTRA, Antonio O.; BANDEIRA, Regina M. G. **O Poder legislativo na organização política brasileira**. In: Consultoria Legislativa. Estudo. Maio de 2005. Câmara dos Deputados. Disponível em: [<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2385>]. Acesso em: 29 mar. 2011.

FERNANDES, Márcio S. Autonomia Municipal na Constituição Federal de 1988. In: **Ensaio sobre os impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira**. Brasília: Câmara dos Deputados; Edições Câmara, 2008.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos Gestores e Gestão Pública. In: **Ciências Sociais UNISINOS**. 42(1):5-11, jan/abr 2006. Disponível em: [http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias\\_sociais/article/view/6008/3184](http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/6008/3184). Acesso em: 23 jul. 2014.

MAURANO, Adriana. **O Poder legislativo Municipal**. Curitiba: Letra da Lei, 2008.

MEIRELLES, Hely L. A Câmara Municipal: composição e atribuições. In: **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexandre. **Participação Social Como Método de Governo? Um Mapeamento das “Interfaces Socioestatais” Nos Programas Federais**. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Texto para Discussão 1707. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1707.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1707.pdf). Acesso em 12 ago. 2014.

PONTUAL, Pedro. Caminhos possíveis para a articulação entre os Conselhos. In: **Observatório dos Direitos do Cidadão**. Articulação entre os Conselhos Municipais. Instituto Pólis/PUC-SP, 2003.

RAICHELIS, R. A relação entre os Conselhos e os movimentos sociais. In: **Observatório dos Direitos do Cidadão**. Articulação entre os Conselhos Municipais. Instituto Pólis/PUC-SP, 2003.

RIBEIRO, Guilherme W. Funcionamento do Legislativo Municipal, **Publicações Interlegis**, n. 5, Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial e Editoração e Publicações, 2012.

\_\_\_\_\_. **Informação, aprendizagem e inovação nas Câmaras Municipais de Minas Gerais**. Tese de Doutorado. PUC: Belo Horizonte, 2010.

SANTOS, Agnaldo. **A técnica é inimiga da participação cidadã?** Direitos Humanos, 2007. Disponível em: [http://www.direitos.org.br/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=4008](http://www.direitos.org.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=4008). Acesso em: 09 jul. 2014.

SILVA, José M. **A democratização da Câmara Municipal de São Paulo: reforma das Comissões Permanentes**. Dissertação de Mestrado. FGV: São Paulo, 1998.

SILVA, Frederico B.; JACCOUD, Luciana.; BEGHIN, Nathalie. Políticas Sociais no Brasil: Participação Social, Conselhos e Parcerias. In: **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**, IPEA: Brasília, 2005. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&id=5491](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=5491). Acesso em: 04 ago. 2014.

SOARES, Giselle S. Entre o projeto de modernidade e a efetivação da democracia: marcas deixadas na construção da vida social brasileira. In: **Revista Serviço Social e Sociedade, no 109**. São Paulo, 2012.

TATAGIBA, L. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia Participativa: aprofundando o debate. In: **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, 2005.

TEIXEIRA, Ana C. C.; SOUZA, Clóvis H. L.; LIMA Paula P. F. **Arquitetura da Participação no Brasil: Uma Leitura das Representações Políticas em Espaços Alternativos Nacionais**. IPEA, Instituto de Pesquisa Economica Aplicada, Texto para Discussão 1735. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1735.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1735.pdf) Acesso em: 02 set. 2014

TÓTORA, S. CHAIA, V. Conselhos Municipais: Descentralização, Participação e Limites Institucionais. In: **Cadernos Metrôpole/Grupo de Pesquisa PRONEX**. No 1. São Paulo: EDUC, 1999.

WANDERLEI, Luiz, E.W. **Participação Popular: poder local e conselhos**. In: São Paulo em Perspectiva, n. 05, 1991.

SÃO PAULO. (Município). Lei Orgânica do Município de São Paulo. Disponível em: [<http://www2.camara.sp.gov.br/Lei-Organica/Lei-Organica.pdf>] Acesso em: 29 ago. 2014.

SÃO PAULO. (Município). Resolução no 2 de 26 de abril de 1991 e atualizado até a Resolução no 10 de 02 de abril de 2013. Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em: [<http://www2.camara.sp.gov.br/RegimentoInterno/regimento-interno-2013-RC2>]. Acesso em: 05 set. 2014.

CONSELHOS CIDADE DE SÃO PAULO	LEGISLAÇÃO
Cultura	LEI: 8204/1975 e 14874/2009
Educação	LEI:10429/1988
Criança/Adolescente	LEI:11123/1991
Idoso	LEI:11242/1992
Alimentação Escolar	DECRETOS: 35.412/1995 e 52.089/2011
Pessoa Com Deficiência	LEI:11315/1992
Assistência Social	LEI:12524/1997
Saúde	LEI:12546/1998
Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	LEI:11426/1993 e 14887/2009
Segurança Pública	LEI:13396/2002
Habitação	LEI:13425/2002
Política Urbana	DECRETO: 43230/2003
Álcool e Drogas	LEI:13321/2002
Atenção à Diversidade Sexual	LEI:46037/2005
Comissão de Acompanhamento do Fundo Municipal de Esportes	LEI: 13790/2004
Administração pública	DECRETO: 50514/2009
Atenção à Diversidade Sexual	LEI:46.037/2005
Juventude	LEI:14687/2008

<b>CONSELHOS CIDADE DE SÃO PAULO</b>		<b>LEGISLAÇÃO</b>
<b>Esporte</b>		DECRETO: 50212/2008
<b>Segurança Alimentar e Nutricional</b>		DECRETO: 50126/2008
<b>Comunidade Nordestina</b>		LEI: 15408/2011
<b>Povos Indígenas</b>		DECRETO 52146/2013
<b>Conselhos Participativos</b>		LEI: 15764/2013
<b>Igualdade Racial</b>		LEI:15764/2013
<b>Trânsito e Transporte</b>		DECRETO: 54058/2013
<b>Turismo</b>		LEI:11198/1992
<b>Comitê População de Rua</b>		DECRETO: 53795/2013
<b>De Planejamento e Orçamento Participativos</b>		DECRETO: 54837/2014
<b>Gestor De Saúde</b>		LEI:13716/2004
<b>Comissão Municipal de Erradicação Do Trabalho Escravo</b>		Art. 263 da Lei 15764/2013
<b>da Cidade</b>		DECRETO: 53796/2013
<b>Ciência, Tecnologia e Inovação</b>		Art. 10 do DECRETO: 54785/2014
<b>Preservação do Patrimônio Histórico</b>		LEIS:10032/1985 e 10236/1986

ANEXO: Conselhos municipais da cidade de São Paulo<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Das instâncias colegiadas elencadas, a Câmara Municipal de São Paulo tem assento em sete delas (Idoso, Meio Ambiente, Álcool e Drogas, Juventude, Turismo, Fundo Municipal de Esportes, Planejamento e Orçamento Participativo); Preservação do Patrimônio Histórico.

# A participação popular e o poder de decisão do Legislativo em um modelo de democracia representativa

Edinei Arakaki Guskuma<sup>1</sup>

## Introdução

A crescente evolução da participação popular na democracia representativa pode trazer questionamentos acerca de como a sociedade pode participar do processo legislativo e se o mandato representativo do parlamentar é vinculado às vontades daqueles que o elegeram, fazendo com que estes possam participar e influenciar, de alguma forma, o processo de decisão do agente político. Esse artigo irá caracterizar, brevemente, os instrumentos institucionais de participação popular disponíveis, com foco na legislação do município de São Paulo; expor a natureza do mandato representativo e a sua eventual vinculação aos interesses dos representados e, por fim, discorrer sobre as manifestações de junho de 2013, que expuseram o descontentamento da população com o poder público, sob o prisma da teoria do mandato representativo.

## A participação popular e o Estado Democrático de Direito

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) define, no seu artigo 1º combinado com o artigo 14º, que o Brasil é um Estado Democrático de Direito em que prevalece a soberania popular via sufrágio universal garantindo-se o mesmo valor de voto para todos.

Os regimes de governo são classificados em democráticos ou autocráticos tendo em vista a forma e a efetividade em que ocorre a participação popular na escolha dos governantes ou na elaboração e controle das políticas públicas. Na autocracia é inexistente a participação da população na escolha do seu governante ou na construção das normas que irão reger a sociedade. Segundo Paulo e Alexandrino (2010, p.278), em um sistema autocrático, aqueles que são afetados pelas normas ou pela política estatal não participam da sua produção, estando apartados do processo de decisão governamental.

---

<sup>1</sup> O autor é consultor técnico legislativo em Administração da Câmara Municipal de São Paulo. Graduado em Administração pela USP e especialista em Gestão Pública pela PUCCAMP.

Já em uma democracia ocorre o contrário, a soberania é totalmente exercida pelo povo que o exerce de forma direta ou indireta. Vieira (2005, p.10) registra que “[...] a democracia como teoria de governo (regime político) sintetiza as teses da participação individual e autônoma do indivíduo como cidadão no processo de formação das posições políticas atuantes [...]”. Pouso (2010, p.21) também reconhece o caráter participativo da população na direção e gestão dos assuntos governamentais, definindo assim a democracia:

*[...]forma de organização política que reconhece a cada um dos membros da comunidade (povo) o direito de participar da direção e da gestão dos assuntos públicos e sociais. (POUSO, 2010, p.21)*

José Afonso da Silva (2013) nos traz o conceito histórico de democracia, em que o povo, por meio desse instituto que se consubstancia como meio e instrumento, tem garantido a defesa dos seus direitos fundamentais e preservado a sua vontade soberana ao longo da história.

*Democracia é conceito histórico. Não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem, compreende-se que a historicidade destes a envolva na mesma medida, enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa do envolver social, mantido sempre o princípio básico de que ela revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo. Sob esse aspecto, a democracia não é mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história. (SILVA, 2013, p.127-128)*

A Constituição Federal apontou que, além do regime de governo adotado ser o democrático, se exerce também a democracia semidireta ou participativa (combinação que apresenta características da democracia direta<sup>2</sup> e da democracia representativa), em que o povo escolhe diretamente os seus representantes que irão gerir o Estado, cabendo também, em alguns casos, o exercício direto do poder de decisão sobre determinados temas. Tal prerrogativa de se decidir acerca de matérias específicas

---

<sup>2</sup> Segundo Gama (2006, p.131) temos os seguintes tipos de democracia:

Democracia Direta: o povo exerce o controle direto da gestão da sociedade.

Democracia Indireta ou Representativa: o povo governa por meio de representantes, delegando ou concedendo a aqueles autonomia de ação e de decisão em nome da população.

se dá por meio de alguns instrumentos de participação popular, tais como o referendo e o plebiscito. (PAULO; ALEXANDRINO, 2010, p.278)

Pelo exposto anteriormente, convêm notar que uma democracia participativa tem seus alicerces erguidos por meio da soberania popular, indicando que o poder vem do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, conforme disposto no artigo 1º da Constituição Federal.

*A soberania popular representa a sublime fonte de poder constituinte originário que se estende no tempo e na vida jurídica do Estado. O Estado é soberano porque, intrinsecamente, o povo participa de sua composição, dando-lhe conteúdo e forma. (VIEIRA, 2005, p.234)*

A democracia no Brasil é viabilizada por meio da existência de um Estado de Direito em que a sociedade é regida pelo império da lei. Vieira (2005) entende que a expressão jurídica da democracia “[...] revela um sistema no qual se plasma a Lei, concebida na sua mais pura e genuína concepção normativa [...]”.

*O princípio básico do Estado de Direito, em sua formulação original, é o da legalidade. Segundo esse princípio, somente a lei, fruto da vontade popular representada pelo Legislativo, pode impor obrigações e somente na esteira de expressa previsão legal deve o Estado atuar. (PEREZ, 2004, p.55)*

O regime de governo adotado no Brasil encontra sustentação nos princípios do Estado de Direito e da soberania popular. Além desses dois princípios claramente identificados na Constituição Federal, é possível encontrar na doutrina jurídica e na literatura pesquisada outro princípio igualmente importante para esse trabalho, qual seja, o princípio da participação popular.

Perez (2004, p.85) caracteriza o princípio da participação popular como sendo implícito, uma vez que o mesmo não se apresenta de forma expressa na Constituição Federal, e derivado (subprincípio), pois está conectado a outros princípios constitucionais, tais como o princípio do Estado de Direito, o princípio democrático e o princípio da eficiência administrativa.

*O princípio da participação popular na gestão e no controle da Administração Pública é inerente à ideia de Estado Democrático de Direito, referido no Preâmbulo da Constituição de 1988, proclamado em seu artigo 1º e reafirmado no parágrafo único, com a regra de que ‘todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição’; além disso, decorre implicitamente de várias normas*

*consagradoras da participação popular em diversos setores da Administração Pública, em especial na parte referente à ordem social. (PIETRO, 2006, p. 611)*

A participação popular, como forma de influenciar as decisões governamentais e de colaborar na formulação de diretrizes necessárias para a elaboração de políticas públicas, se apresenta como um dos aspectos formadores da cidadania, entendido, conforme Gama (2006, p.86) como a “[...] situação de quem desfruta de plena capacidade civil e se encontra no gozo de seus direitos políticos [...]”. Silva (2013, p.143) sustenta que uma democracia participativa efetiva deve observar e respeitar o princípio participativo que se caracteriza pela atuação direta e pessoal da cidadania na elaboração dos planos e ações do Poder Público.

*A participação popular significa o direito de exercer a cidadania no processo de elaboração das normas estatais e na tomada de decisão para a execução de determinados atos administrativos diretamente afetos à comunidade do Município. Assim, em face do princípio da participação popular, novos horizontes são abertos para o estabelecimento de relações entre o Estado e a sociedade referentes ao exercício do poder [...]. (JÚNIOR, 2009, p.271)*

A participação popular em uma democracia representativa se apresenta, portanto, como exercício da cidadania na elaboração de normas públicas e na tomada de decisão dos governos, demonstrando que o poder do Estado em definir metas e traçar planos não é ilimitado, uma vez que tal poder encontra limites impostos pela soberania do povo, efetivo dono do poder ora outorgado a representantes eleitos.

*As organizações da sociedade civil ou as organizações de controle social ganharam nova relevância política e administrativa, não como substitutas da representação clássica, mas como um complemento dela. Por seus esforços, a democracia representativa começou a mostrar traços de democracia participativa ou republicana. (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 199-200)*

Essa participação da sociedade, conforme defende Bresser-Pereira (2009, p.200) contribui efetivamente para o fortalecimento do caráter participativo da democracia, minimizando, em teoria, o aspecto elitista que o mandato representativo pode apresentar. As organizações sociais e determinados mecanismos deliberativos ou participativos (como por exemplo a figura dos Conselhos) se configuram como um aperfeiçoamento da democracia representativa rumo a um regime de efetiva participação popular.

## Instrumentos institucionais de participação popular

Mencio (2007, p.58) alerta que “[...] a democracia exercida apenas nos termos da representatividade [...] apresenta alguns problemas e dificuldades, que só podem ser superados com a introdução do elemento participativo [...]”

A introdução de instrumentos participativos modifica o caráter passivo da população que em uma democracia puramente representativa se torna alheia ao processo político de gestão da coisa pública uma vez que não encontra meios de participar das atividades do Poder Público.

*Como revela o seu próprio nome, a democracia participativa baseia-se na abertura do Estado a uma participação popular maior do que a admitida no sistema da democracia puramente representativa. Para tanto, a democracia participativa conta com instrumentos institucionais até certo ponto novos (iniciativa popular de leis, referendo), que importam na modificação do modo de atuação de todos os poderes estatais e na alteração do relacionamento Estado-sociedade. (PEREZ, 2004, p. 32)*

Perez (2004, p.132) utilizou o critério da força vinculante ou grau de poder atribuído aos administrados para classificar os institutos de participação, sendo que, para os fins pretendidos no presente trabalho, se torna relevante citar apenas dois tipos assim descritos pelo autor: a) institutos de participação vinculante ou de gestão participativa ou de vinculação decisional: a tomada de decisão por parte dos membros vincula o Poder Público, tal como ocorre, por exemplo, nos conselhos deliberativos; b) institutos de participação não vinculante, ou institutos de técnica consultiva, ou de simples influência: não possuem o poder de vincular o Poder Público às decisões tomadas, sendo incapazes, portanto, de obrigar o cumprimento de tais decisões junto aos representantes eleitos.

Os três primeiros instrumentos da participação popular que apresentam um relativo caráter vinculante junto ao Poder Público foram previstos no artigo 14<sup>3</sup> da Constituição Federal que dispõe sobre o exercício da soberania popular, considerada a base da democracia participativa adotada no Brasil. São eles: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

<sup>3</sup> Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I – plebiscito;
- II – referendo;
- III – iniciativa popular.

O artigo 14º anteriormente citado foi regulamentado pela Lei nº 9.709 de 1998 que no seu artigo 2º estabelece que o “[...] plebiscito e o referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.”

Hely Lopes Meirelles (2013) expôs uma definição de concepção jurídica na qual o plebiscito decorre, não do direito de cidadania, mas do assunto posto em consulta, apontando que tal consulta plebiscitária não se relaciona ao estrito exercício dos direitos civis e do gozo dos direitos políticos, mas pode envolver, por exemplo, questões territoriais, tais como criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios.

*Plebiscito é a consulta direta à população de determinada área sobre assunto de seu interesse. Realiza-se após processo sumário de qualificação dos votantes, assemelhando-se ao da qualificação eleitoral; mas com ela não se confunde, porque consulta plebiscitária não decorre do direito de cidadania, razão pela qual podem votar até estrangeiros residentes na área interessada. O essencial é a vinculação do votante com o assunto em consulta. (MEIRELLES, 2013. p. 72)*

Já Bobbio (2000a, p.927) afirma que o plebiscito se configura em um instrumento de democracia direta em que a população pode diretamente decidir sobre os rumos de alguma questão de relevância constitucional. Esse mesmo autor alerta que tal dispositivo pode ser utilizado para legitimar aspectos de um poder autocrático, o que desvirtuaria o seu caráter democrático e de forte cunho participativo.

*O plebiscito é, pois, uma votação popular sobre assuntos de relevância constitucional, sendo, por isso, um instrumento de democracia direta, se bem que, como todos os dispositivos deste tipo, possa ser instrumentalmente usado por correntes autoritárias ou totalitárias para legitimar o seu poder autocrático. (BOBBIO, 2000a, p.927)*

Para o presente trabalho é relevante considerar duas características importantes, tanto do plebiscito quanto do referendo, trazidas pela Lei nº 9.709 de 1998, quais sejam: o caráter público da consulta e a abrangência da matéria objeto de tais instrumentos de participação popular.

O plebiscito e o referendo são consultas públicas sobre questões específicas em que ocorrerá a manifestação do povo por meio do voto, instrumento esse que canalizará a vontade da população sobre determinadas matérias ou rumos que devam ser seguidos pela Administração Pública. Essa característica expõe o caráter participativo de tais consultas, além de evidenciar a força vinculadora que os mesmos possuem

junto aos agentes políticos, que deverão respeitar o resultado de uma votação que é um reflexo efetivo da vontade e da soberania popular.

Além do caráter consultivo vinculante, o legislador não limitou o alcance do plebiscito e do referendo apenas às matérias de caráter legislativo ou constitucional, mas também abrangeu aquelas de natureza administrativa. Esse fato permitiu que a participação popular pudesse ter a sua atuação expandida para as várias frentes existentes na Administração Pública, possibilitando a sua influência tanto na atividade legiferante do Estado como nas ações de caráter administrativo, tais como a discussão acerca da aprovação de obras de valor elevado ou de questões relevantes para a municipalidade. A Lei Orgânica do Município de São Paulo apresenta exemplos<sup>4</sup> de possíveis utilizações do plebiscito e referendo que vão além da atividade legiferante do Estado.

Perez (2004, p.154) confirma essa última constatação ao comentar que a Constituição Federal não limita a utilização desses institutos de participação popular no processo legislativo e nem na Administração Pública, apontando que tanto o plebiscito como o referendo podem ser utilizados pelo Poder Público como instrumentos eminentemente administrativos de participação popular.

Cabe ressaltar a diferenciação existente entre esses dois institutos conforme determinado pela Lei nº 9.709, de 1998. Segundo tal ordenamento jurídico, o plebiscito é convocado com anterioridade ao ato legislativo ou administrativo, restando à população o voto contrário ou favorável à matéria proposta. Já o referendo é convocado com posterioridade a tais atos, legislativo ou administrativo, cabendo ao povo apenas a respectiva ratificação ou rejeição.

*Enquanto o plebiscito é uma consulta prévia que se faz aos cidadãos no gozo de seus direitos políticos, sobre determinada matéria a ser, posteriormente, discutida pelo Congresso Nacional, o referendo consiste em uma consulta posterior sobre determinado ato governamental para ratificá-lo, ou no sentido de conceder-lhe eficácia (condição suspensiva), ou, ainda, para retirar-lhe a eficácia (condição resolutive).*  
(MORAES, 2006, p. 215)

<sup>4</sup> A Lei Orgânica Do Município de São Paulo fornece dois exemplos de possíveis utilizações do plebiscito e referendo que vão além da atividade legiferante do Estado:

Art. 10 – O Legislativo e o Executivo tomarão a iniciativa de propor a convocação de plebiscitos antes de proceder à discussão e aprovação de obras de valor elevado ou que tenham significativo impacto ambiental, segundo estabelecido em lei.

Art. 45 – As questões relevantes aos destinos do Município poderão ser submetidas a plebiscito ou referendo por proposta do Executivo, por 1/3 (um terço) dos vereadores ou por pelo menos 2% (dois por cento) do eleitorado, decidido pelo Plenário da Câmara Municipal.

Paulo e Alexandrino (2010, p.259) afirmam que a diferenciação entre os dois institutos deve ser feita levando-se em consideração o momento da manifestação de vontade da população. Sendo a consulta prévia ao ato legislativo ou administrativo, se tem o plebiscito, caso a consulta se dê após a edição do ato governamental, é caracterizado o referendo.

Finalizando a exposição desses dois instrumentos, Mencio (2007, p.77) destaca que o plebiscito e o referendo “[...] não são aplicáveis a todas as funções do Estado, mas somente às funções administrativas e legislativas [...]”, ou seja, é necessário esclarecer que outras funções do Estado não podem ser atingidas pelos instrumentos em análise, tais como a função de julgar ou de fiscalizar.

Por fim, o artigo 14 da Constituição Federal menciona o instituto da iniciativa popular que é conceituado por Pouso (2010, p.53) como sendo “[...] um instrumento concreto do exercício do poder democrático, representando uma importante ferramenta de legitimação das decisões pelo e para o corpo social [...]”

A iniciativa popular se constitui em um direito constitucional que permite a qualquer grupo de pessoas a possibilidade de apresentação de projetos de lei, conforme regramento constante na própria Constituição Federal<sup>5</sup> ou em normas jurídicas infraconstitucionais.

Como exemplo de regramento, tem-se que, no âmbito municipal, a Constituição Federal determinou no seu artigo 29º que a iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico da municipalidade seja realizada mediante a manifestação de pelo menos cinco por cento do eleitorado.

A Constituição Federal elenca outro instrumento de participação popular direta, qual seja, a ação popular<sup>6</sup>, que segundo Gama (2006, p.19) permite atribuir a qualquer cidadão a competência para obter a anulação ou declaração de nulidade dos atos ou contratos firmados com a Administração Pública e que sejam considerados lesivos ao patrimônio público, meio ambiente, moralidade administrativa entre outros que estão expressos no artigo 5º, inciso LXXIII da CF.

Paulo e Alexandrino (2010, p.229) salientam que a ação popular “[...] não é destinado à defesa de interesse subjetivo individual, mas sim de natureza coletiva

---

<sup>5</sup> Os artigos 29 e 61 da Constituição Federal exemplificam situações de utilização da iniciativa popular: Artigo 29, XIII – iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;

Artigo 61, § 2º – A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

<sup>6</sup> O artigo 5º, inciso LXXIII da Constituição Federal assim dispõe: “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;”

[...]”, destinando-se dessa forma, “[...] à concretização do princípio republicano<sup>7</sup>, que impõe ao administrador público o dever de prestar contas a respeito da gestão da coisa pública [...]”. Além disso, os autores acrescentam que não somente os entes federativos, mas também as autarquias, entidades paraestatais e pessoas jurídicas que recebam recursos públicos podem ser citadas na ação popular.

Os instrumentos de participação popular não se restringem apenas aos expressamente citados na Constituição Federal, no caso o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, e nem à figura dos conselhos, órgãos colegiados institucionalmente instalados pela legislação infraconstitucional, mas, como bem salienta Júnior (2009, p.273), são encontrados outros mecanismos em leis esparsas e nas Leis Orgânicas dos municípios.

*Assim, as Leis Orgânicas, ao cuidarem da soberania e da vontade popular não previram tão somente as figuras do referendo, plebiscito e iniciativa popular. Encontramos igualmente no corpo da Lei Maior do Município previsão para a realização de audiências públicas, tribuna popular e outros instrumentos para a participação do povo, tornando mais eficaz e concreto o exercício da cidadania. (JÚNIOR, 2009, p.273)*

Como o foco desse trabalho se volta à problemática da participação popular no Legislativo, serão verificados apenas os instrumentos que estão previstos na Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOM).

Analisando-se a LOM, identifica-se três instrumentos (audiência pública, tribuna popular e consulta pública) de caráter não vinculante consultivos ou meramente opinativos que segundo Perez (2004, p.165) “[...] surgem a partir da ampliação do alcance jurídico do direito de informação e do direito de petição do administrado [...]” combinados com o princípio constitucional da participação popular. O autor justifica que os instrumentos de participação popular, tais como audiências e consultas públicas, são fundamentados no direito de petição e de informação da seguinte forma:

*Ora, se o administrado possui o direito de requerer da Administração informações que lhe interessam particularmente e de peticionar ao Poder Público contra ilegalidades ou abusos, como forma de garantia se sua liberdade individual, tem esse mesmo administrado, por*

---

<sup>7</sup> “No regime republicano, o governante é constituído pelo povo para funcionar como seu preposto nos negócios do Estado, outorgando-se-lhe as prerrogativas necessárias para o exercício do poder segundo o volume de competência a ele deferidas pela própria Constituição.” (VIEIRA, 2005, p.5)

*outro lado, numa dimensão coletiva, o direito de participar da tomada de decisão da Administração Pública, exercitando o direito de receber informações que sejam do interesse da coletividade e de apresentar sugestões, críticas, protestos, em prol do interesse geral, obtendo as respectivas respostas e uma decisão administrativa devidamente motivada. (PEREZ, 2004, p.167)*

A audiência pública se configura em um instrumento de participação popular na medida em que, em uma discussão promovida pela Administração Pública e aberta à população, ocorre a manifestação da sociedade sobre assuntos objetos de projetos de lei, políticas públicas ou atos do Poder Público que afetam os seus interesses, e, portanto, são passíveis de questionamentos, sugestões ou críticas.

Mencio (2007, p.112) esclarece que “[...] a audiência pública consiste no debate público, ocasião em que o administrado pode confrontar seus pontos de vista, tendências, opiniões, razões e opções [...]” com aqueles postos pelo Poder Público e até mesmo por outros cidadãos, com a finalidade de contribuir na tomada de decisão dos entes políticos.

Ferrari (2012, p.34) afirma que o instituto da audiência pública reverencia “[...] o princípio segundo o qual toda a pessoa tem o direito de ser ouvida em matéria na qual esteja em jogo seu interesse [...]”, além de promover o princípio constitucional democrático em toda a sua essência, que se manifesta por meio do princípio da legitimidade, ou seja, “[...] pela conformidade do agir do Estado com a vontade popular [...]” e pelo princípio da cidadania que “[...] aduz ao reconhecimento do poder político do povo[...]”

A Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOM) também faz referência ao instituto da Tribuna Popular, que pode ser caracterizado com um espaço de manifestação da sociedade na Câmara Municipal, permitindo a efetiva participação popular em relação a reivindicações de interesse público do Município. O artigo 27<sup>8</sup> da LOM aponta que uma das competências da Mesa Diretora da Câmara Municipal se refere à instalação da Tribuna Popular, que segundo o regimento<sup>9</sup> dessa Casa Legislativa, ocorrerá todos os meses, com a participação de no mínimo cinco representantes de

<sup>8</sup> Art. 27 – À Mesa, dentre outras atribuições compete:

VIII – instalar na forma do Regimento Interno, Tribuna Popular, onde representantes de entidades e movimentos da sociedade civil, inscritos previamente, debaterão com os Vereadores questões de interesse do Município.

<sup>9</sup> Segundo o artigo 207 do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo:

Art. 207 – Fica assegurada, conforme previsto no artigo 27, inciso VIII da Lei Orgânica do Município, a instalação da Tribuna Popular, na primeira terça-feira do mês, em sessão extraordinária, com até 90 (noventa) minutos de duração, logo após o encerramento da sessão ordinária, no auditório “Pedroso Horta”, salvo motivo de força maior, sempre que, no mínimo, 5 (cinco) representantes de diferentes entidades ou movimentos sociais populares se inscrevam em livro próprio, disponível para tanto junto à Mesa da

diferentes entidades ou movimento sociais populares que irão debater junto com os Vereadores questões de interesse do Município ou projetos de lei em tramitação.

Por fim a LOM cita o instituto da Consulta Pública que, devido a relevância e impacto da matéria, se constitui em uma oportunidade em que serão recepcionadas sugestões e críticas que poderão contribuir com o aperfeiçoamento dos projetos de lei ou atos do Poder Público, tais como aqueles que impactam a elaboração de políticas públicas no âmbito municipal.

## Vinculação da Tomada de Decisão no Mandato Representativo

Os instrumentos de participação popular brevemente citados representam os canais institucionalizados nos quais a sociedade pode expressar a sua vontade acerca de determinados temas postos em discussão pública. A despeito desses instrumentos formais existentes no ordenamento jurídico, que em algumas circunstâncias vinculam a decisão do parlamentar à vontade da maioria da população, como nos casos do plebiscito ou do referendo, ocorrem situações em que parte da sociedade se manifesta sobre determinado tema no intuito de sensibilizar e influenciar o poder de decisão do legislador. Nessas situações, em que os representados tentam influenciar a decisão do representante, vem à tona um questionamento acerca da vinculação do mandato legislativo aos anseios e desejos daqueles que teoricamente detém o poder soberano em uma democracia representativa, quais sejam, a população que elegeu os parlamentares. A seguir serão brevemente apresentados os principais tipos de mandato e como os mesmos se vinculam ou não às vontades dos representados.

Bobbio (2000b, p.462) faz uma distinção entre o mandato livre e o vinculado, alegando que o primeiro deixaria o parlamentar livre para representar os interesses gerais da sociedade sem o risco de ter o seu mandato revogado por não ter obedecido as instruções daqueles que o elegeram. Já o segundo o vincularia a interesses particulares ou de um grupo específico, estando sujeito, portanto, a um certo controle, como ocorre na relação de mandato em direito privado.

*Além das razões sociais e técnicas que podem ter levado à afirmação do princípio da representação política como representação sem vínculo de mandato, existe uma razão substancial que diz respeito ao problema fundamental da política, o problema de quem detém o poder último ou soberano em um determinado grupo social organizado. Uma das possíveis definições de soberano é exatamente esta: soberano*

---

Câmara, sob responsabilidade do Presidente, para debater com os Vereadores questões de interesse do Município ou proposições em apreciação na Câmara.

*é aquela que, qualquer que seja a forma de governo, monárquica ou republicana, autocrática ou democrática, está capacitado a tomar decisões coletivas, válidas para todos os membros daquele grupo organizado, sem vínculo de mandato. (BOBBIO, 2000b, p.463)*

Mencio (p.57, 2007) enfatiza que no mandato privado existe uma relação de vinculação entre o representante e o representado nos termos de uma espécie contratual que, devido a sua natureza, pode ser quebrado a qualquer momento. Já o mandato político, segundo a mesma autora, é irrevogável e pautado no vínculo de confiança entre o mandante e o mandatário, “[...] o que pressupõe uma constante adaptação entre a vontade dos governantes e governados [...]” no sentido de que o governante pautе suas decisões no agir em busca do interesse público dentro da legalidade que o arcabouço jurídico lhe permite.

*A natureza jurídica do mandato é pública e não pode ser confundida com o mandato privado, em que o representante é executor da vontade do representado e, como regra, nos estritos termos da instrução e poderes outorgados pelo mandato. O vínculo privado pode ser revogado quando o mandante desejar, sendo que o mandatário deve prestar contas ao mandante, responsabilizando-se pelos excessos que cometer no exercício do mandato. (MENCIO, p. 57, 2007)*

Bonavides (2012, p.277) e Farias Neto (2011, p.192) apontam que a ciência política reconhece duas formas principais de mandato, quais sejam, o representativo e o imperativo. Essa classificação segue a mesma natureza dos mandatos livres e vinculados caracterizados por Bobbio, isto é, no mandato imperativo os atos do mandatário se sujeitam aos interesses do mandante, enquanto no mandato representativo a soberania nacional se faz representar por eleitos que não se vinculam ou se limitam a nenhum grupo ou território específico.

Silva (2013, p.140) destaca que no mandato imperativo, que vigorou antes da Revolução Francesa, existia um acordo no qual o seu titular ficava vinculado a seus eleitores, devendo o mesmo seguir as instruções pré-determinadas pelos mandantes nas assembleias parlamentares. Nos casos em que surgissem fatos novos para os quais não existissem orientações prévias das assembleias, ficaria o mandatário obrigado a obtê-las junto aos seus eleitores. Rocha (2002, p.242) aponta que o mandato imperativo foi refutado<sup>10</sup> pela ideologia liberal por se caracterizar em uma “negação do interesse geral” em prol de vontades individuais que vinculariam o representante.

---

<sup>10</sup> “A facticidade do governo representativo como elemento de composição de uma sociedade democrática, onde a igualdade é entendida como valor fundamental, deu origem a uma determinada concepção

Silva também se alinha a Bonavides e Farias Neto ao defender que o mandato representativo não vincula o seu titular aos desejos dos seus mandantes ou eleitores.

*O mandato representativo é criação do Estado liberal burguês, ainda como um dos meios de manter distintos Estado e sociedade, e mais uma forma de tornar abstrata a relação povo-governo. Segundo a teoria da representação política, que se concretiza no mandato, o representante não fica vinculado aos representados, por não se tratar de uma relação contratual; é geral, livre, irrevogável em princípio, e não comporta ratificação dos atos do mandatário. Diz-se geral, porque o eleito por uma circunscrição ou mesmo por um distrito não é representante só dela ou dele, mas de todas as pessoas que habitam o território nacional. É livre, porque o representante não está vinculado aos seus eleitores, de quem não recebe instrução alguma, e se receber não tem obrigação jurídica de atender, e a quem, por tudo isso, não tem que prestar contas, juridicamente falando, ainda que politicamente o faça, tendo em vista o interesse na reeleição. (SILVA, 2013, P.140)*

Segundo Silva (2013, p.141) “[...] a designação de mandatário não passa de simples técnica de formação dos órgãos governamentais [...]” reduzindo-se, assim, o alcance do princípio da participação popular que se funda no princípio de um governo pelo povo e para o povo. O autor argumenta que o governo não será expressão da vontade popular se os atos praticados por tais agentes públicos se realizarem com base na vontade autônoma do representante.

Bonavides (2012, p.279) e Farias Neto (2011, p.192) ainda destacam que o mandato representativo possui quatro traços característicos a saber:

- Generalidade: o eleito representa a nação de forma geral, e não apenas a alguns grupos de interesse específicos;
- Liberdade: o representante possui total autonomia de vontade, não sendo coagido ou sujeito a nenhum tipo de pressão externa;
- Irrevogabilidade: como regra o mandato é irrevogável, não existindo a possibilidade do mandante destituir o mandatário;

---

de bem comum, expressa pela suposta existência de uma vontade coletiva e pela possibilidade de aferi-la. A escolha dos representantes do povo, embora deva ser efetivada respeitando-se a opinião individual do cidadão, não deve resultar da imposição de seu interesse pessoal. Daí a rejeição ao modelo de representação subordinado ao mandato imperativo. A ideologia liberal, ao buscar na teoria clássica do contrato social a justificativa para a negação da possibilidade do mandato imperativo, outorgou à concepção de coletividade um sentido absoluto. Dessa forma, o mandato imperativo é encarado como a negação do interesse geral, à medida que rejeita a relação de reciprocidade entre a coletividade e o Estado e reduz o representante a um mero porta-voz das pretensões individuais de seus eleitores, obstando a realização do interesse público.” (ROCHA, 2002, p.242)

– Independência: os atos do mandatário não estão sujeitos a nenhum tipo de ratificação dos representados, presumindo-se que a vontade do representante é a vontade geral nacional;

Esses traços do mandato representativo demonstram que o agente político eleito para representar os interesses da sociedade não possui vinculações que o obrigue a tomar decisões conforme a vontade de alguns, existindo, na teoria, uma plena autonomia de opinião livre de qualquer tipo de ratificação por parte dos eleitores.

É nesse ponto que a participação popular, no âmbito do Legislativo, enfrenta a sua principal limitação conceitual ao se deparar com o poder do mandato representativo. A efetividade da participação popular no âmbito do Legislativo quando da construção de uma política pública é seriamente afetada quando se considera que o poder do mandato representativo, legítimo por ser eleitoralmente soberano, não se vincula formalmente à vontade da sociedade. Isso faz com que vontade do agente político prevaleça, mesmo que em determinados momentos tal vontade contrarie o interesse da população em relação à determinada ação estatal.

O agente político pode ouvir, por exemplo durante as audiências públicas, as manifestações da sociedade, mas não está formalmente vinculado a considerar tais manifestações na sua tomada de decisão. Isso demonstra que a participação popular não se efetiva por completo, constituindo-se apenas em um meio que fornece subsídios para que o parlamentar possa formar a sua convicção em relação a determinados temas.

Existe posicionamento doutrinário sobre a possibilidade da vinculação das deliberações que ocorrem nas audiências públicas junto aos agentes políticos, conforme comenta Júnior (2009, p.280), mas essa discussão não logrou êxito no sentido de formalizar juridicamente tal vinculação, principalmente na legislação municipal da cidade de São Paulo.

*Algumas escolas doutrinárias sustentam a vinculação das deliberações havidas em audiências públicas, se houver expressa previsão em lei. Para outros, as audiências públicas não possuem o condão deliberativo vinculando à Casa, exceto se houver lei local que assim disponha expressamente. (JÚNIOR, 2009, p.280)*

Ferreira Filho (2012, p.108) indica “[...] uma subordinação do eleito ao eleitor, que, embora repudiada pela legislação, consegue insinuar-se por meio do partido de massa”. O partido de massa, por depender eleitoralmente do apoio de grupos da sociedade, estaria de certa forma vinculado aos seus desejos e interesses, o que influenciaria de forma indireta o comportamento do parlamentar.

Esse aspecto mencionado por Ferreira Filho se constitui na forma de subordinação de um agente político existente hoje no cenário brasileiro. Como os

representantes políticos dependem do apoio eleitoral da sociedade, eles estarão mais propícios a evitar posicionamentos que contrariem a opinião pública, principalmente dos seus eleitores. Além dessa relação com o eleitorado, os agentes políticos também se vinculam a grupos com relativo poder econômico, que os auxiliam durante as campanhas eleitorais, representando dessa forma os interesses de determinados grupos empresariais.

Porém, em nenhum dos dois casos citados existe a garantia de que o parlamentar sempre atenderá aos interesses do seu eleitorado ou dos grupos empresariais que o apoiaram. Não existe subordinação jurídica institucionalizada, apenas um vínculo precário em que a autonomia de vontade do agente político prevalece.

Por fim, Júnior (2009, p.280), ao enfrentar a questão acerca da possibilidade das deliberações resultantes dos debates realizados em audiências públicas vincularem o legislador, forçando-o a incluí-las no projeto de lei em discussão, foi enfático ao refutar tal possibilidade utilizando como argumento o caráter inconstitucional de tal situação:

*Entendemos, porém, que mesmo havendo previsão em lei obrigando o acatamento da deliberação, mesmo que o agente político utilize os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da motivação para justificar sua posição contrária, estaríamos diante de uma ingerência caracterizadora de inconstitucionalidade. Uma vez que a Constituição Federal consagrou o princípio da democracia representativa via sufrágio eleitoral, não poderia deferir ao povo a usurpação da função dos representantes eleitos, uma vez que os instrumentos de exercício da soberania popular com caráter vinculante são o sufrágio eleitoral, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, não se esquecendo da ação popular, já existente em nosso ordenamento jurídico. (JÚNIOR, 2009, p. 281)*

Júnior reforça a posição de que o fundamento da democracia representativa via eleições periódicas permite que os agentes políticos eleitos exerçam sua função de representantes de forma não subordinada, restando ao povo utilizar, como instrumentos do exercício da soberania popular de caráter vinculante, o sufrágio eleitoral, o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular e a ação popular.

Apesar dos autores anteriormente citados enfatizarem a não vinculação formal do processo de tomada de decisão do parlamentar junto aos seus representados, deve-se destacar que existe a responsabilidade política do mandatário perante o seu eleitor, tendo em vista que a sociedade pode fiscalizar e cobrar atitudes que venham ao encontro de seus interesses, tais como as manifestações que ocorrem quando da votação de algum projeto no Legislativo.

*Com efeito, desde que os princípios da soberania popular e do sufrágio universal entraram a influir de modo palpável na organização do poder político da democracia do século XX; desde que as teses legitimamente democráticas desencadearam com o Estado social reação em cadeia, de mudança e reforma dos institutos clássicos do Estado liberal; desde que os partidos políticos se constituíram em arregimentações não somente lícitas senão essenciais para o exercício do poder democrático, o mandato, no regime representativo, está cada vez mais sujeito à fiscalização da opinião, ao controle do eleitorado, à observância atenta de seus interesses, ao escrupuloso atendimento da vontade do eleitor, à fiel interpretação do sentimento popular, à presença já patente de uma certa responsabilidade política do mandatário perante o eleitor e o partido. (BONAVIDES, 2012, p.283)*

A responsabilidade política do representante junto ao seu eleitor, ao partido e a sua coligação partidária influenciam o processo de tomada de decisão do legislador, mas não foi possível, com base no material teórico pesquisado, determinar se tal responsabilidade política junto aos representados efetivamente vincula, e em qual medida, a decisão do parlamentar aos desejos e vontades da população nas situações em que ocorrem conflitos entre os interesses partidários e os da sociedade.

## **Manifestações Populares e o Mandato Representativo**

A participação popular encontra meios institucionalizados junto ao Legislativo como forma de expressão da sua vontade em determinados assuntos, tais como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular e as audiências públicas. Além desses instrumentos formalmente existentes no ordenamento jurídico, a sociedade vem transparecendo a sua vontade por meio de outros canais, como por exemplo, as manifestações populares que pretendem expor as mais diversas demandas em uma legítima demonstração de que, em uma democracia, o real detentor da soberania possui o direito de se manifestar com plena liberdade.

*O princípio fundamental do governo democrático é a liberdade; a liberdade, diz-se, é o objeto de toda democracia. Ora, um dos característicos essenciais da liberdade é que os cidadãos obedeçam e mandem alternativamente; porque o direito ou a justiça, em um Estado popular, consiste em observar a igualdade em relação ao número, e não a que se regula pelo mérito. Segundo essa ideia do justo, é preciso forçosamente que a soberania resida na massa do povo, e que aquilo que ele tenha*

*decretado seja definitivamente firmado como o direito ou o justo por excelência, pois que se pretende que todos os cidadãos têm direitos iguais. (ARISTÓTELES, 2011, p.248)*

Em junho de 2013 ocorreram manifestações populares que chegaram a reunir cerca de um milhão de pessoas nas ruas das principais capitais do país. Tais manifestações, segundo pesquisa realizada pelo Departamento de Inteligência e Pesquisa de Mercado Abril, tiveram como principais bandeiras o combate à corrupção, o descontentamento em relação à PEC 37 (proposta de emenda à Constituição Federal que reduzia os poderes de investigação do Ministério Público), a melhora na Educação, os gastos excessivos para a Copa do Mundo no Brasil, entre outros. Ainda segundo essa pesquisa, os entrevistados apontaram os partidos políticos como os grandes perdedores, além de indicar o Congresso Nacional e os governos das três esferas como as instituições mais enfraquecidas.

Outra pesquisa publicada pelo Datafolha em 27 de junho de 2013 ranqueou os seguintes temas que levaram às ruas os participantes do protesto do dia 20 de junho na avenida Paulista: 50% contra a corrupção, 32% contra o aumento da tarifa no transporte, 19% exigiam um transporte de melhor qualidade, 16% eram contra a PEC 37, 9% pediam melhorias na saúde e 8% exigiam um sistema educacional de melhor qualidade.

Ocorreu também um forte apoio da sociedade a tais manifestações, conforme demonstrou o Datafolha em 29 de junho de 2013 ao divulgar que oito em cada dez brasileiros apoiavam as manifestações que tomaram as ruas do país, além de apontar que 65% dos entrevistados acreditavam que os atos dos manifestantes trouxeram mais lucros do que prejuízos.

*Os protestos pelo Brasil indicaram um descompasso entre representantes e representados. Os políticos que são eleitos para defender os interesses da sociedade por vezes agem em causa própria, conflitando com interesses públicos. Se alguns políticos não demonstram consideração para com seus eleitores, o mesmo parece recíproco por parte de eleitores que participaram das passeatas. A população manifestou descrença e certa hostilidade aos políticos. (FERNANDES; ROSENO, 2013, p.70)*

As manifestações de junho de 2013 demonstraram o descontentamento de grande parte da população com a atuação do Estado na sociedade, além de transparecer um conflito entre quem tem o poder de representar e o representado. Tal conflito também expõe o enfraquecimento da função mediadora que os partidos políticos deveriam desempenhar junto a sociedade civil, acirrando a disputa entre a participação popular e o poder de decisão não vinculado do mandato representativo.

*A distância entre a sociedade civil e os partidos, a insatisfação generalizada com a política partidária, assinalada também pelos estudos realizados em outros países da América Latina, indicam a precariedade dessa função mediadora. A busca por parte de organizações da sociedade civil de relações mais diretas com o Estado certamente se vincula também a essa precariedade. Assim, a complexidade inerente à novidade dos espaços públicos no Brasil inclui também os possíveis embates entre organizações da sociedade civil e partidos, ao lado dos conflitos entre a representatividade advinda das urnas e aquela que se articula nos espaços de participação da sociedade civil. (DAGNINO, 2002, p.143)*

Considerar os partidos políticos como parte do problema da crise de representatividade se justifica uma vez que tais instituições efetivamente vinculam o poder de decisão do parlamentar aos seus propósitos, como bem aponta Bobbio (2000b, p.470) ao afirmar que uma das características de um poder soberano é o poder de decidir sem vínculo de mandato, e que os parlamentares não são plenamente soberanos uma vez que são os partidos, as lideranças partidárias ou as coligações que orientam, dirigem e vinculam o grupo parlamentar segundo suas diretrizes políticas específicas.

O mandato representativo pode não ser, conforme os autores consultados, vinculado às vontades dos representados, no caso os cidadãos eleitores, mas politicamente o é aos partidos políticos. Esse fato deve ser considerado ao se tentar mensurar o quanto a participação popular, seja por meio de instrumentos institucionalizados, seja por meio de manifestações de rua, pode influenciar no processo de decisão do parlamentar, tendo em vista a responsabilidade política que este possui junto ao seu partido ou a sua coligação partidária.

As manifestações de junho de 2013 apresentaram pautas diversas, abstratas e sem objetividade, o que não impediu que alguns institutos de pesquisas conseguissem identificar minimamente os temas envolvidos, os quais deveriam ser objeto de um processo de tomada de decisão por parte dos agentes públicos. Ferreira (2012, p.144) afirma que “[...] o debate parlamentar não permite que certas decisões sejam tomadas com a presteza exigida pelas circunstâncias” fazendo com que o Legislativo não conseguisse responder de forma rápida às demandas surgidas em tais manifestações. Por debate parlamentar pode-se inferir todo e qualquer discussão no âmbito legislativo relativo a algum tema, o que envolve os interesses dos representantes, dos partidos e também dos representados que se fizeram ouvir em algum momento do processo.

## Apontamentos Finais

O modelo de democracia representativa em vigor no Brasil permite que a participação popular possa eventualmente influenciar o processo de decisão do parlamentar, por meio de instrumentos jurídicos institucionalizados previstos na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município de São Paulo. Além desses instrumentos formais de participação, buscou-se um entendimento maior da natureza do mandato representativo, de forma a se esclarecer se a vontade ou interesse do representado vincula o agente político no seu processo de tomada de decisão.

Caso ocorresse essa vinculação, a participação popular seria mais efetiva, posto que a vontade e os interesses do mandatário deveriam estar alinhados à vontade e aos interesses do cidadão eleitor, não importando a situação ou as pressões de terceiros. Essa situação de vinculação mandatória é característica do mandato imperativo cujo modelo não é o adotado no Brasil. O modelo que se adota no país é conhecido como mandato representativo, caracterizado pela sua não vinculação às vontades dos representados, ou seja, existe total autonomia de vontade do representante que pode decidir a favor ou até mesmo contra os interesses daqueles que o escolheram.

As manifestações de junho de 2013, que podem ser, de certa forma, consideradas como um outro canal de participação popular, receberam forte apoio da sociedade, conforme constatou alguns institutos de pesquisa na época, mas nem por isso os agentes políticos foram formalmente obrigados a atender às reivindicações apresentadas, posto que seu mandato é representativo e não vinculado.

A autonomia de vontade do representante, característica do mandato representativo, aliada a diferentes determinantes envolvidas no processo de tomada de decisão, deixa mais complexo o entendimento da influência das manifestações de junho de 2013 junto aos agentes políticos, o que torna essa característica do nosso modelo de democracia representativa um ingrediente que dificulta o desenvolvimento pleno da participação popular junto ao Legislativo.

## Referências bibliográficas

- ARISTÓTELES. **A política**. Ed. Especial. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.
- BOBBIO, NORBERTO *et al.* **Dicionário de política**. 5.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000a.
- BOBBIO, NORBERTO. **Teoria Geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. 1.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000b.
- BONAVIDES, PAULO. **Ciência Política**. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm) >. Acesso em: 02 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm)>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRESSER-PEREIRA, LUIZ CARLOS. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. 1.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

DAGNINO, Evelina. Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil. In: PERISSINOTTO, Renato; FUKS, Mario (Org.). **Democracia: Teoria e Prática**. 1.ed. Curitiba: Relume Dumará, 2002.

FARIAS NETO, PEDRO SABINO DE. **Ciência Política: enfoque integral avançado**. 1.ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FERNANDES, Edson; ROSENO, Ricardo de Freitas. **Protesta Brasil: das redes sociais às manifestações de rua**. 1.ed. São Paulo: Prata Editora, 2013.

FERRARI, REGINA MARIA MACEDO NERY. **Direito Municipal**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

FERREIRA FILHO, MANOEL GONÇALVES. **Do processo legislativo**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FOLHA de São Paulo. São Paulo, ano 93, p. A14, 27/06/2013.

FOLHA de São Paulo. São Paulo, ano 93, p. C1, 29/06/2013.

GAMA, RICARDO RODRIGUES. **Dicionário básico de direito**. 1. ed. Campinas: Russel Editores, 2006.

JÚNIOR, JOÃO JAMPAULO. **O processo Legislativo Municipal: Doutrina, jurisprudência e prática**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MENCIO, Mariana. **Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades**. 1.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MEIRELLES, HELY LOPES. **Direito Municipal Brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MORAES, ALEXANDRE DE. **Direito Constitucional**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

PAULO, VICENTE; ALEXANDRINO MARCELO. **Direito Constitucional Descomplicado**. 5.ed. São Paulo: Método, 2010.

PEREZ, MARCOS AUGUSTO. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. 1.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA DI. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

POUSO, RENATA GONÇALVES PEREIRA GUERRA. **Iniciativa Popular Municipal: Ferramenta de legitimação da democracia**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

VEJA: revista semanal. São Paulo: Editora Abril, n.2327, 26/06/2013.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. **Limitação dos mandatos legislativos: uma nova visão do contrato social**. 1.ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

SÃO PAULO (Município). *Lei Orgânica*. Disponível em: < <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf> >. Acesso em: 02 out. 2014.

\_\_\_\_\_. (Município). *Resolução nº 2, de 26 de abril de 1991. Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo*. Disponível em: < <http://www.camara.sp.gov.br/images/stories/legislacao/regimento-interno-2010-03-18.pdf> >. Acesso em: 04 out. 2014.

SILVA, JOSÉ AFONSO DA. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2013.

VIEIRA, FELIPE. **Comentários à Constituição**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Ferreira, 2005.



# Controle social das políticas públicas

Fernanda Paula de Carvalho Motta<sup>1</sup>

Abordar o amplo tema da participação popular no Brasil é tarefa árdua, pois se trata de um fenômeno que envolve diferentes períodos históricos, variadas concepções teóricas, bem como distintas formas de expressão no tempo e espaço. Entretanto, abordá-la no contexto dos mecanismos de controle social reporta uma conjuntura social, política e histórica bem específica.

Este texto tem por intencionalidade analisar o controle social das políticas públicas<sup>2</sup> na atualidade e a importância das instâncias de controle social, tendo por referência a defesa das políticas públicas na garantia dos direitos sociais.

## Contextualização: os anos 70, 80 e 90 e o movimento de democratização das políticas sociais

Foi justamente na luta contra a ditadura e a autocracia burguesa que nas décadas de 1970 e 1980 emergem os debates sobre a democracia participativa, e em seu interior o tema do controle social. Considerando esse contexto de fim de ditadura, esse projeto era audacioso e apostava nas possibilidades de democratização conjunta do Estado e da sociedade civil<sup>3</sup>, por meio da participação popular, a fim de articular a dimensão societária e institucional.

A década de 1980 inaugurou um novo patamar na relação Estado e sociedade, pois a transição dos governos militares para a constituição da democracia, por meio da efetivação da primeira eleição para a presidência, foi produto de uma movimentação acentuada na sociedade brasileira, por intermédio de diferentes entidades de classe, partidos políticos, organizações não governamentais, sindicatos e outros movimentos (COUTO, 2010).

<sup>1</sup> Consultora Técnico-Legislativa em Serviço Social da Câmara Municipal de São Paulo. Mestre em Serviço Social pela UNESP; Especialista em Direitos Sociais e Competências Profissionais pela UNB.

<sup>2</sup> Política pública: Linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei. (PEREIRA, 1996). *“É mediante as políticas públicas que são distribuídos ou redistribuídos bens e serviços sociais em resposta às demandas da sociedade e, por isso, o direito que as fundamenta é um direito coletivo e não individual”* (RAICHELIS, 2006, p. 02).

<sup>3</sup> A sociedade civil é entendida como um terreno de disputas de projetos de classes diferentes, em que se busca o predomínio ideológico dos valores e normas de uma classe sobre a outra. Entendê-la sem o corte classista, ou seja, como um elemento homogêneo e não contraditório tende a minimizar a percepção dos conflitos sociais e do seu papel como transformadora social. (BRAVO e CORREIA, 2012)

Nesse período, um conjunto de mobilizações políticas emergiu da clandestinidade para a cena pública: as greves metalúrgicas do ABC Paulista; a luta pela anistia; o novo sindicalismo; a teologia da libertação<sup>4</sup> que fortalecia os movimentos populares nas comunidades de base; movimentos de favelas, de cortiços, de mulheres, jovens, entre outros. São também dessa época as origens do Partido dos Trabalhadores (PT), da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e do Movimento dos Sem-Terra (MST). Tais movimentos e organizações populares lutavam pelo fim da ditadura e, assim, foram partícipes importantes dos atos pelas “Diretas Já” em 1984, e se engajaram na luta pela participação popular na Constituinte.

Raichelis (2000) explana que, embora os anos 80 sejam um período de aprofundamento das desigualdades sociais são, simultânea e contraditoriamente, palco de avanços democráticos sem precedentes na história política brasileira. São anos de efervescência dos movimentos sociais, que aprofundaram a luta pela democracia e por direitos de cidadania. Esses movimentos debateram a necessidade de democratização dos processos decisórios da definição de prioridades e gestão de políticas públicas.

Segundo Raichelis (2011), os novos movimentos sociais reivindicavam autonomia em relação ao Estado e evidenciavam novas formas de organização social e política. Na citação a seguir a autora expõe a essência dessa nova aposta, ou seja, a projeção de uma participação da sociedade civil no controle social das políticas públicas de maneira democrática e popular:

*Esta aposta vai se expressar ao longo dos anos 80, e se traduz na possibilidade de que reivindicações dos movimentos sociais, no contexto da luta democrática de finais dos anos de 1970, pudessem penetrar o espaço estatal através de canais de participação ativa da sociedade civil na definição do funcionamento do Estado e na gestão das ações estatais. Em tal perspectiva, a discussão das políticas públicas ganha relevância por seu caráter de mediação entre as demandas sociais e as formas como são incorporadas e processadas pelo aparato governamental. Vai ganhando força a ideia de que os espaços de construção e gestão das políticas sociais devem ser alargados para abrigar a*

---

<sup>4</sup> A Teologia da Libertação reorganizou as práticas religiosas católicas a partir das recomendações do Concílio Vaticano II, de 1964, e do Congresso de Medellín, na Colômbia, em 1968. Na América Latina ela foi desenvolvida por Gustavo Gutierrez e no Brasil pelos irmãos Leonardo e Clodóvis Boff. Essas práticas católicas foram adaptadas ao meio popular e redefiniram alguns conceitos: preconizou-se que os indivíduos deveriam lutar pela justiça social enquanto estivessem vivos e, assim, a vida diária das pessoas passou a ser discutida à luz dos ensinamentos bíblicos. Outro aspecto importante dessa mudança é que alguns princípios da análise marxista, relativos às estruturas de dominação, influenciaram e foram incorporados à Teologia da Libertação (GOHN, 1999).

*presença ativa de novos sujeitos sociais. A perspectiva era não apenas participar da definição e do controle social das políticas públicas, mas também da partilha do poder estatal, interferindo nas decisões sobre prioridades, conteúdos e direção política que deveriam assumir. (RAICHELIS, 2011, p. 22-23)*

No final da década de oitenta e início de noventa, o Brasil vivencia a reestruturação produtiva e a economia globalizada, como faces do modo de enfrentamento da conjuntura de crise econômica dos anos 80. Estas provocam: desemprego, formas de trabalho precário e informal, subemprego, com consequente aumento da exclusão e das desigualdades sociais.

Numa tentativa de superar a crise econômica o Estado brasileiro promove ajustes, monitorados pelo Fundo Monetário Internacional, que priorizam um projeto centrado na estabilidade monetária, produzindo recessão, crescimento do endividamento externo e da concentração de renda. A privatização é um destes ajustes que, por um lado, descapitaliza o Estado, e por outro transfere responsabilidades importantes para o setor privado. Como consequência observa-se o encolhimento do espaço público e a retração dos investimentos em políticas públicas.

O Estado minimiza sua presença e atribui à sociedade civil responsabilidades e ações de execução de políticas públicas. Os movimentos sociais e as organizações não governamentais são convocados pelo Executivo em nome da solidariedade.

Diante da crise econômica e consequente agravamento da pobreza e miséria, intensifica-se o debate a respeito das políticas públicas e a luta pela democratização do Estado e dos processos decisórios responsáveis pela gestão de políticas, programas sociais e definição de prioridades.

Neste contexto, constitui-se o cenário de debate e formulação da Constituição Federal de 1988. A Constituição abriu espaço para a municipalização e a descentralização das políticas públicas, bem como para a participação dos segmentos envolvidos na sua formulação, gestão e controle social<sup>5</sup>.

## **A Constituição Federal de 1988: descentralização político-administrativa e participação popular**

O conjunto das formas de exercício de controle social sobre a gestão pública tem como marco fundamental de sua inicial construção a Constituição Federal de

<sup>5</sup> Artigos da Constituição Federal relacionados ao controle social: artigo 10; artigo 194, inciso VII; artigo 198, inciso III; artigo 204, inciso II; artigo 206, inciso VI.

1988<sup>6</sup>. Pelo novo modelo constitucional, o Brasil é um Estado democrático de direito, sob regime federativo, fundado na descentralização político-administrativa.

A Constituição de 88 consagra a descentralização<sup>7</sup> das políticas sociais como uma das estratégias a serem alcançadas na organização do novo sistema de proteção social. A descentralização administrativa propicia (especialmente em nível municipal, mais permeável aos problemas da comunidade) a participação direta dos seus representantes.

*Importantes dispositivos foram definidos com relação à descentralização do poder federal e à democratização das políticas no sentido da criação de um novo pacto federativo, sendo o município reconhecido como ente autônomo da federação, transferindo-se, para o âmbito local, novas competências e recursos públicos capazes de fortalecer o controle social<sup>8</sup> e a participação da sociedade civil<sup>9</sup> nas decisões políticas. (BRAVO, 2009, p. 395)*

---

<sup>6</sup> A própria elaboração da Constituição foi marcada por um processo participativo, seguindo a tendência de uma democracia mais participativa. Segundo Couto (2010), o projeto da Constituição foi produzido de fora para dentro, pois 24 subcomissões temáticas recolheram sugestões, realizaram audiências públicas e formularam estudos parciais. Após esse processo, as sugestões e ideias foram agrupadas e elaboradas em oito comissões temáticas. Só então a Comissão de Sistematização organizou o primeiro anteprojeto, em 15 de julho de 1987. Nesse momento, deu-se a tramitação formal, com emendas, pareceres e votação com muitos impasses, negociações e confrontos. Ao todo, foram nove projetos até chegar à redação final, em setembro de 1988. Ao embate congressual de diferentes propostas e disposições, também foram acrescentadas outras opiniões, pois o regimento da Assembleia abriu espaço para outros canais de participação, quais sejam: 1. Audiências públicas, abertas a representações e autoridades da sociedade civil e política; 2. Participação da cidadania na indicação de emendas populares efetivadas por meio de 30 mil eleitores e com a representatividade de entidades associativas; 3. Apresentação de sugestões às subcomissões específicas por parte de qualquer entidade associativa ao lado de organismos institucionais (Câmara de Vereadores, Assembleia Legislativa etc.); 4. Participação da cidadania na defesa das emendas aprovadas por intermédio do tribunal da comissão de Sistematização por um de seus signatários (COUTO, 2010).

<sup>7</sup> A descentralização pode ser utilizada tanto com o significado de simples transferências de responsabilidades, atribuições e tarefas (conhecida como desconcentração), como também de transferência de poder decisório (conhecida como descentralização propriamente dita). (STEIN, 2000)

<sup>8</sup> Historicamente a categoria controle social foi entendida apenas como controle do Estado ou do empresariado sobre as massas. É nessa acepção que quase sempre o controle social é usado na Sociologia, ou seja, no seu sentido coercitivo sobre a população. Entretanto, o sentido de controle social inscrito na Constituição é o da participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais. (BRAVO, 2001).

<sup>9</sup> A participação tem diversas concepções. Carvalho (1995) apresenta três perspectivas de participação presentes na sociedade política brasileira: a participação comunitária, a participação popular e a participação social. Simionato (2006) ressalta que se tem apostado na perspectiva do voluntariado na mobilização da sociedade civil para assumir ações emergenciais que englobam diversas atividades como coleta e distribuição de alimentos, educação alimentar e nutricional, entre outros. A sociedade civil passa a ser compreendida como pólo de todas as virtudes, lócus de resolução de problemas e responsável por tarefas inerentes à esfera estatal. Esta concepção de participação vai à contramão da proposta gestada nos anos 1980.

De forma pioneira a Constituição Federal previu não só a democracia representativa, mas também o exercício do poder pelo povo, diretamente, criando a possibilidade de uma democracia participativa<sup>10</sup>. “Art. 1º. parágrafo único. *Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente*”. (BRASIL, 1988).

*A concepção de participação, defendida nos anos 1980, é a gestão nas políticas através do planejamento e fiscalização pela sociedade civil organizada. Ou seja, a interferência política das entidades da sociedade civil em órgãos, agências ou serviços do Estado responsáveis pela elaboração e gestão das políticas públicas na área social. Está relacionada à ampliação dos sujeitos sociais na democratização do Estado brasileiro, tendo no horizonte uma nova relação Estado-Sociedade com a ampliação dos canais de participação direta. (BRAVO, 2009, p. 396)*

Os artigos 198 e 204<sup>11</sup> da Constituição, os quais tratam respectivamente das políticas de Saúde e de Assistência Social, expressam a concepção de democracia participativa ao estabelecer a corresponsabilidade entre a sociedade e o Estado na formulação, execução e controle políticos, e viabilizam a criação de mecanismos de participação.

A mesma Constituição instituiu que compete ao poder público organizar a seguridade social tendo como um dos seus objetivos a participação da sociedade civil na gestão administrativa, afirmando no seu Art. 194, inciso VII, parágrafo único: “*caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados*”. (BRASIL, 1988).

Entendeu-se que a participação social deve ser garantida na administração democrática e descentralizada da seguridade social, com a participação de todos os

---

<sup>10</sup> A noção de democracia é analisada por diversos autores como um processo histórico e está relacionada à soberania popular. Nesta concepção, a **democracia representativa** é considerada uma vitória parcial, uma vez que na sociedade capitalista existe o domínio da classe capitalista, havendo um limite interno, pois as principais decisões econômicas são tomadas pelo poder privado. Para Ingraio (1980), a democracia precisa ser ampliada, havendo necessidade de democracia direta, de base, articulada à democracia representativa para se concretizar a democracia progressiva, ou seja, a democracia de massas. Netto (1990) considera que a **democracia de massas** – com ampla participação social – deve conjugar as instituições parlamentares e os sistemas partidários com uma rede de organizações de base: sindicatos, comissões de empresas, organizações profissionais e de bairro, movimentos sociais urbanos e rurais, democráticos.

<sup>11</sup> Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (...) III – participação da comunidade. Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: (...) II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

atores envolvidos: trabalhadores, empregadores, aposentados e do governo em seus órgãos colegiados<sup>12</sup>.

Segundo Simões “*A participação popular é o meio de controle social, exercido pela sociedade civil, para a garantia dos direitos sociais, superando os mecanismos tradicionais de controle técnico-burocrático*”. (SIMÕES, 2011, p. 115). Desse modo, pode ser dito que uma perspectiva mais ampla de controle público da sociedade civil sobre o Estado foi inscrita pela Constituição:

*A visão de controle social na Constituição Federal vai enfatizar a participação dos setores organizados da sociedade civil, especialmente dos trabalhadores e dos segmentos populares na elaboração e implementação das políticas públicas, propondo novas relações entre o movimento social e a esfera da política institucional. (RAICHELIS, 2011, p. 21)*

Enfim, a participação da sociedade na formulação das políticas públicas e no controle das ações do Estado foi garantida pela Constituição Federal, em 1988, e regulamentada em legislações específicas, como por exemplo: no Estatuto das Cidades; na Lei Orgânica da Saúde (LOS); na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Estas legislações preveem instâncias de consulta e deliberação, especialmente por meio de conselhos de políticas públicas e de direitos nos três níveis do Poder Executivo (Federal, Estadual e Municipal).

## O controle social das políticas públicas

Controle social é uma forma de compartilhamento de poder de decisão sobre as políticas públicas entre Estado e sociedade. A noção de controle social nesse contexto ocorre quando a sociedade compartilha com o Estado as políticas a serem implementadas, a fiscalização, o acompanhamento, a avaliação das condições de gestão, a execução das ações e a aplicação dos recursos financeiros destinados à implementação de uma política pública. Sobre isso Raichelis aponta que:

*Na formulação e gestão das políticas sociais deve ser considerada a primazia do Estado, a quem cabe a responsabilidade pela condução das políticas públicas. Esta primazia, contudo, não pode ser entendida como responsabilidade exclusiva do Estado, mas implica a*

---

<sup>12</sup> Em seu sentido político, colegiado diz respeito ao sistema de governo em que o Poder Executivo é exercido por um órgão constituído de vários membros que exercem coletivamente um só poder, em igualdade de condições, sob a direção de um presidente. Segundo o dicionário Michaelis (2009) a palavra *colegiado*, de maneira geral, se refere a certas instituições ou corporações de caráter coletivo.

*participação ativa da sociedade civil nos processos de formulação e controle social da execução. (RAICHELIS, 2000, p. 58)*

Segundo Behring e Boschetti (2011), nessa estratégia de compartilhar com o Estado a definição das políticas foram depositados esforços de sujeitos políticos e de movimentos sociais com compromissos democráticos, confiantes no aprofundamento da socialização da política e na radicalização da democracia no Brasil, numa perspectiva participativa, que envolvia três sentidos: 1. promover a transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório; 2. permitir dar maior visibilidade às demandas sociais, promovendo maior equidade nas políticas públicas; e 3. por meio de formas de associativismo, a sociedade pode permear as ações estatais na defesa e no alargamento de direitos, demandar ações e executá-las no interesse público.

Em sua análise sobre a temática do controle social sobre as políticas públicas Raichelis introduz o conceito de publicização:

*O conceito de publicização funda-se numa visão ampliada de democracia, tanto do Estado quanto da sociedade civil, e na implementação de novos mecanismos e formas de atuação, dentro e fora do Estado, que dinamizem a participação social para que ela seja cada vez mais representativa da sociedade, especialmente das classes dominadas. (RAICHELIS, 2000, p. 63)*

Para esta autora publicização é um processo construído por sujeitos sociais que passam a disputar lugares de reconhecimento social e político, e adquire assim um caráter de estratégia política. A noção de controle social, segundo Raichelis (2006), é um dos componentes elementares de composição da esfera pública<sup>13</sup>, condição basilar para uma real experiência democrática em sociedade.

*A publicização, como movimento de sujeitos sociais, requer um lócus para consolidar-se. Este lócus é a esfera pública, entendida como parte integrante do processo de democratização, por meio do fortalecimento do Estado e da sociedade civil, expressa pela inscrição dos interesses das maiorias nos processos de decisão política. (RAICHELIS, 2000, p. 63)*

---

<sup>13</sup> A esfera pública constitui um espaço essencialmente político, de aparecimento e visibilidade. Onde tudo que vem a público pode ser visto e ouvido por todos. Nesta esfera, os sujeitos sociais estabelecem uma interlocução pública, que não é apenas discursiva, mas implica a ação e a deliberação sobre questões que dizem respeito a um destino comum/coletivo.

Neste sentido, a esfera pública configura-se como o espaço de articulação democrática, de explicitação de interesses em conflito, de confronto entre projetos sociais e de luta pela hegemonia. Behring e Boschetti (2011) afirmam que para consolidar a democracia no Brasil é necessária uma insistente vontade política para constituir uma esfera pública<sup>14</sup> nacional, soberana, consistente e visível.

Deste modo, novas modalidades de relação entre Estado e sociedade civil são demandadas quando se instala essa esfera pública, pois esta possibilita a experiência das relações entre Estado e sociedade civil como contraditórias e não simplesmente como dicotômicas, reconhecendo-os como espaços, por excelência, de luta, articulados por sujeitos organizados na defesa e disputa de projetos políticos (RAICHELIS, 2011).

Por este novo prisma, controle social pode ser considerado um instrumento e uma expressão da democracia e da cidadania, pois a participação da sociedade no controle social das políticas públicas contribui para o fortalecimento das políticas. Segundo Simões:

*Este é o traço mais eminentemente político dos princípios securitários: a participação da população por meio de seus representantes com a finalidade de garantir a adequação das opções da comunidade à elaboração técnica e sua eficácia, assim como o controle e fiscalização orçamentária. Expressa a superação da concepção tecnocrática da administração estatal, evidenciando que suas decisões mais importantes não são técnicas, mas também políticas, expressando opções valorativas, acerca das quais, portanto, a população deve opinar. (SIMÕES, 2011, p. 113)*

---

<sup>14</sup> Para compreender com mais detalhe as qualidades da esfera pública, a seguir estão elencados alguns dos seus elementos constitutivos que permitem visualizá-la como uma totalidade dinâmica e articulada: Visibilidade social: Transparência nas ações e discursos dos sujeitos envolvidos direta e indiretamente nas decisões políticas (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; RAICHELIS, 2000, 2006). Controle social: resulta do acesso aos processos que informam as resoluções da sociedade política, viabilizando a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das formas de tomadas de decisão sobre as políticas voltadas às demandas sociais, além da fiscalização dessas decisões, segundo critérios pactuados (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; RAICHELIS, 2000, 2006). Representação de interesses coletivos: envolve a constituição de sujeitos políticos ativos, mediadores de demandas coletivas, que se mostram à cena pública somente por meio da qualificação dessas demandas (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; RAICHELIS, 2000, 2006). Democratização: ampliar os fóruns de decisão política, buscando novas formas e espaços de representação, alargando seus condutos tradicionais e incorporando novos sujeitos políticos portadores de direitos legítimos (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; RAICHELIS, 2000, 2006). Cultura pública: constituição de mediações sociopolíticas das demandas a fim de serem reconhecidas como sociais na cena da esfera pública. Isso implica o enfrentamento do autoritarismo social e da cultura privatista de apropriação do público pelo privado (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; RAICHELIS, 2000, 2006).

A participação da população no controle social das políticas públicas pode contribuir para torná-las mais eficientes, mais adequadas às necessidades prioritárias da população, além de contribuir para melhoria dos níveis de oferta, de qualidade dos serviços e para fiscalização da aplicação dos recursos públicos.

### Conselhos: instâncias de exercício de experiência da democracia direta

A Constituição de 1988 garantiu, portanto, a participação popular no controle e gestão das políticas sociais e, desde modo, na década de 90 começa a construção de espaços de participação, um destes espaços são os conselhos: colegiados institucionalmente reconhecidos, com as atribuições definidas em estatuto legal e com o objetivo de realizar o controle social de políticas públicas setoriais ou de defesa de direitos de segmentos específicos (GOMES, 2000).

Segundo Bravo e Gomes os conselhos constituem espaços de construção do campo público com o fim de tornar a gestão da coisa pública, de fato pública:

*Considera-se, entretanto, que eles são importantes para a democratização do espaço público e para a mudança da cultura política presente ao longo da história brasileira, pautada no favor, no patrimonialismo, no clientelismo e populismo. (BRAVO, 2009, p. 400)*

*Nesse sentido, o seu objetivo essencial e seu maior desafio é romper com a tradição do trato privado da coisa pública, legado de nossa formação social ao longo da história, ou em outros termos, é romper com uma sociabilidade marcada por relações de favor e tutela, pelo clientelismo e pelo uso da coisa pública com fins privados, traduzida certamente em corrupção. (GOMES, 2000, p. 166).*

Os conselhos são espaços institucionalizados e formais de diálogo e, em alguns casos, de deliberação entre representantes da sociedade civil e do governo. Por isso constituem instrumentos fundamentais para a concretização do exercício do controle social.

*Sua função é garantir, portanto, os princípios da participação da sociedade nos processos de decisão, definição e operacionalização das políticas públicas emanados da Constituição. Ou seja, são instrumentos criados para atender e cumprir o dispositivo constitucional no que tange ao controle social dos atos e decisões governamentais. (GOMES, 2000, p. 166).*

Os primeiros conselhos foram criados nas três esferas do poder Executivo (nacional, estaduais e municipais) no início da década de 1990, geralmente após as leis orgânicas das diversas políticas sociais<sup>15</sup>. Em geral os conselhos são colegiados; podem ser paritários (compostos por representantes do governo e da sociedade civil), e podem ser deliberativos<sup>16</sup>.

Para Raichelis (2000), os conselhos representam uma conquista da sociedade civil, pois são espaços que estão sendo construídos pela ação coletiva<sup>17</sup> de inúmeros sujeitos sociais, principalmente em âmbito municipal, e, assim, pretendem ampliar e fortalecer o poder local.

A construção de um processo continuado de interlocução pública é um dos efeitos da experiência nos conselhos, ampliando a participação coletiva e criando novas relações políticas entre governo e cidadãos. Por meio dessa interlocução, objetiva-se propor alternativas de políticas públicas, efetivar espaços de debate, criar mecanismos de negociação e pactuação, transformar a lógica burocrática estatal por meio dessa forma de fazer política e, assim, poder exercer o controle socializado das ações e deliberações governamentais (RAICHELIS, 2006).

Raichelis (2006) comenta que do mesmo modo que a experiência dos conselhos visa transformar a burocracia estatal, a sociedade civil também é convocada a modificar-se, a construir alianças em torno de pautas coletivas, a ultrapassar a realização de interesses particularistas e corporativistas, interpelada ao exercício de mediações sociais e políticas para o atendimento de demandas sociais.

De acordo com Bravo (2009), os conselhos devem ser visualizados como lócus do fazer político, como espaços contraditórios e orientados pela democracia participativa. Desta forma, pode se considerar que os conselhos são espaços de disputas de propostas, embate político, confronto, articulação, negociação e construção de alianças, nos quais os avanços e os recuos são mediados pela correlação de forças num dado momento.

Chaia (2003) afirma que os conselhos adquirem ou não uma maior importância na gestão municipal dependendo do relacionamento entre esses órgãos e a prefeitura, e que existe um funcionamento diferenciado dos conselhos de acordo com a gestão do prefeito e de seu respectivo partido político: *“Nesse sentido, o partido*

---

<sup>15</sup> A lei n. 8.080/1990, que regulamenta o Sistema Único de Saúde (SUS), e a Lei 8.069/1990, que regulamenta o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) foram pioneiras na regulamentação do princípio constitucional dos conselhos (SIMÕES, 2011).

<sup>16</sup> Importante salientar que os conselhos podem ser deliberativos ou apenas consultivos. No último caso significa que não podem ser considerados um espaço de partilha do poder e tomada de decisões.

<sup>17</sup> O conceito de ação coletiva é muito importante nas Ciências Sociais, sendo um conceito-chave para o entendimento da sociedade, especialmente no contexto da abordagem weberiana. Na prática, a ação social se traduz em inúmeras formas de ações coletivas no plano econômico, social, político e cultural (GOHN, 1999).

*político do Executivo, o secretário municipal de cada setor e o histórico de luta de cada conselho setorial podem estabelecer uma dinâmica diferenciada".* E conclui que esses elementos devem ser considerados para diferenciar a institucionalização e a efetivação dos conselhos municipais.

Coutinho (1992) ressalta que é somente por meio da articulação entre mecanismos de representação indireta com os organismos populares de democracia de base que os elementos de uma nova concepção de democracia e cidadania podem surgir e tomar corpo. Considera que é a partir dessa articulação que as classes subalternas podem participar ativamente do poder político, influenciando nas decisões, havendo a possibilidade de construção do predomínio da vontade geral e a conservação do pluralismo.

### O funcionamento e a dinâmica atual dos conselhos

Por ter se tornado um dispositivo constitucional, fato é que atualmente, segundo Behring e Boschetti (2011) e Simões (2011), existem conselhos distribuídos por diversas áreas (educação, saúde, trabalho, previdência social, meio ambiente, assistência social, segurança alimentar, cidades, cultura e desenvolvimento rural), por diferentes segmentos (mulheres, crianças e adolescentes, idosos e negros) e por várias temáticas (execuções penais, comunidade, meio ambiente, ciência, tecnologia, questões penitenciárias, entre outros). Conclui-se que os conselhos se disseminaram por todas as atividades estatais de interesse de políticas públicas (SIMÕES, 2011). O portal do governo federal (apud, BEHRING; BOSCHETTI, 2011) estima que é possível que existam mais de 20 mil conselhos nas mais variadas áreas.

Enfim, os conselhos são dispositivos que podem possibilitar à população o exercício do controle social sobre as políticas públicas, e atualmente estão espalhados por diversas áreas. Mas, como os conselhos funcionam na prática?

Os conselhos podem ser independentes do governo e da estrutura formal das políticas governamentais ou ainda podem estar ligados a políticas e programas sociais, localizados em âmbito federal (nos ministérios correspondentes) e em âmbito estadual e municipal (nas secretarias correspondentes) (RAICHELIS, 2000). Quando um conselho está ligado à estrutura governamental, a iniciativa de sua criação é do poder executivo (SIMÕES, 2011). Quando um conselho é independente, a iniciativa de sua criação vem da sociedade civil organizada e da população interessada.

*Vale salientar que os Conselhos [...] não são espaços neutros, nem homogêneos, pois neles existe o embate de propostas portadoras de interesses divergentes para dar o rumo das políticas sociais na direção dos interesses dos segmentos das classes dominantes ou das classes*

*subalternas lá representados, mesmo que estes interesses não sejam explicitados como tais. Estão presentes interesses da rede privada, corporativos, clientelistas, de entidades sociais, dos setores populares organizados e dos sindicatos. Isso quer dizer que o controle social é uma possibilidade neste espaço, a depender da correlação de forças dentro dos mesmos que, por sua vez, é resultante da correlação de forças existente no conjunto da sociedade civil (CORREIA, 2012, p. 299).*

Por isso, para garantir que seu exercício seja ao máximo democrático, a forma de funcionamento da maioria dos conselhos apresenta algumas características mais constantes, elencadas a seguir:

**1. Funções:** os conselhos podem ter as seguintes funções: deliberativa<sup>18</sup>, consultiva, fiscalizadora e normativa, deste modo esse colegiado autônomo tem como finalidade discutir, planejar e fiscalizar as políticas públicas. Quando está vinculado ao poder governamental deve exercer o controle social tendo como pontos básicos a política, o plano de ação, o fundo (orçamento e financiamento) e a fiscalização da execução orçamentária e a instituição e aplicação das políticas públicas, bem como subsidiar o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas ou as Câmaras Municipais na elaboração, execução e fiscalização das leis sociais (SIMÕES, 2011).

**Função deliberativa:** o caráter deliberativo de um conselho se refere à atividade dos conselheiros em debater as temáticas em pauta e em tomar um posicionamento, geralmente por votação, sobre como devem ser a atividade ou a política voltada a uma demanda específica. Outra maneira de tornar as deliberações de um conselho um ato do poder Executivo é por meio de sua homologação pela respectiva autoridade e pela sua publicação no diário oficial.

Segundo Simões (2011) *“Pode-se afirmar que a autoridade dos conselhos é mais política do que diretamente executiva, ou seja, suas deliberações não são obrigatórias, mas exercem influência forte e direta sobre o executivo e legislativo”*.

A discussão sobre os conselhos consultivos ou deliberativos é um tema fundamental. Os conselhos das políticas públicas setoriais, quando deliberativos, possuem como competência aprovar planos, fiscalizar as ações e a utilização dos recursos públicos, aprovar ou rejeitar a prestação de contas feita pelo Executivo e emitir normas.

---

<sup>18</sup> Novamente é importante salientar que os conselhos podem ser deliberativos ou apenas consultivos. No último caso significa que não podem ser considerados um espaço de partilha do poder e tomada de decisões.

Embora não sejam os únicos canais de participação da sociedade, são canais permanentes e sistemáticos com garantia jurídico/formal.

Quanto ao caráter deliberativo dos conselhos Raichelis (2003) afirma que: *“Na prática, nós sabemos que essa definição não é garantia de que os conselhos interfiram nos rumos da política social e nos orçamentos. Apesar disso, é fundamental a luta pela manutenção do caráter deliberativo dos conselhos”*.

Raichelis (2003) afirma que, em muitos casos, embora estejam garantidos em lei, nem sempre na prática os conselhos conseguem garantir a competência deliberativa. E denuncia que: *“Existem muitos conselhos compostos por “notáveis” indicados pelos Executivos, que desempenham um papel meramente ritualístico e não uma efetiva prática de controle social com poder deliberativo”*.

**Função normativa:** os conselhos podem fixar diretrizes para as atuações das autoridades executivas (prefeitos, governadores ou presidente da República). Entretanto, a autoridade executiva não está a eles subordinada. Isso significa que essas diretrizes são indicações e não há obrigatoriedade em executá-las.

2. **Regimento interno:** todo conselho deve ter um regimento interno que regularize todas as suas diretrizes, atividades e formas de funcionamento. Esse regimento deve obedecer às normas constitucionais e leis complementares, caso contrário poderá ser objeto de representação do Ministério Público. Em linhas gerais, o regimento deve prever:
  - as hipóteses, *quorum* e procedimentos de sua própria alteração;
  - a forma de convocação, a periodicidade e a direção de suas reuniões;
  - a instituição de comissões, suas atribuições e seu funcionamento;
  - o processo e procedimento de votação;
  - os procedimentos de designação, nomeação, posse, substituição, ausências e exoneração de conselheiros;
  - a forma do exercício de sua presidência, mesa, secretários e suplências;
  - as assessorias;
  - as competências e procedimentos para decisões e pedidos de vista;
  - a prestação de contas.
3. **Eleição de representantes:** existem duas categorias diferentes de conselheiros: os representantes do poder governamental e os representantes da população interessada (profissionais da área, usuários e os prestadores de serviços). As eleições desses representantes variam conforme a sua categoria. No âmbito governamental, em geral, a autoridade executiva indica os seus representantes, que devem ser da esfera do poder em que o conselho se instala. Em um conselho municipal, por exemplo, os representantes do poder Executivo devem ser indicados pelo prefeito e ocorre essa mesma

lógica nas outras esferas, apesar de a lei não impedir que sejam indicados, também, representantes de esferas diferentes. Os representantes da população interessada são indicados por suas entidades e organizações locais de origem, isso significa que os profissionais serão indicados pelos seus locais de trabalho (creches, APAES, albergues entre outros) e os usuários pelas associações comunitárias, movimentos sociais, clube de mães entre outros. Com todos os indicados ocorrem as eleições, e os eleitos cumprem um mandato com duração determinada pela lei ou pelo regimento interno do conselho, com ou sem direito à recondução. Após a nomeação dos conselheiros, a instalação do conselho se dá por ato administrativo do ministro ou secretário. O mandato dos representantes da sociedade civil não pode ser cassado arbitrariamente, salvo nas hipóteses previstas em seu regulamento interno e ainda lhe é assegurado o direito de defesa. Já os representantes governamentais, como são de livre nomeação, podem ser substituídos sem restrições.

A escolha dos representantes da sociedade civil varia de acordo com as definições estabelecidas para a composição de cada conselho: ela é realizada ou por entidade, ou em fóruns determinados, ou diretamente pelo prefeito. Chaia (2003) denuncia que *“em muitos casos, ainda é o Poder Executivo que escolhe as entidades que farão parte dos conselhos, o que contribui para o distanciamento entre representantes e representados”*.

Quanto à composição dos conselhos Pontual afirma que: *“À medida que conseguirmos introduzir nos conselhos setoriais representações do governo e da sociedade civil que não sejam apenas de segmentos desta ou daquela política específica, avançamos”*. (PONTUAL, 2003, p. 16). O autor exemplifica com a inserção de representantes de várias áreas do governo e representantes de outras políticas de governo. E no plano da sociedade civil aposta na diversificação dos atores:

*Quando se tiver, na composição do conselho, instâncias de articulação dos movimentos sociais que não sejam específicas só daquele movimento (...), mas que representem a discussão de outras políticas, teremos contribuído para alargar a visão daquele tema e para buscar soluções integradas para as políticas. (PONTUAL, 2003, p. 17)*

Importante salientar que qualquer conselheiro tem suas atribuições específicas definidas na legislação do respectivo conselho. No exercício de sua representação o conselheiro tem a responsabilidade de fazer a articulação necessária entre o segmento que representa, sua agenda específica, e a agenda mais ampla do conselho. Isso porque no exercício da função pública, o conselheiro deve ter como objetivo comum à viabilização das políticas, e não ser apenas e tão somente o representante,

porta voz ou defensor deste ou daquele segmento, pois como agente público, seu mandato é coletivo, não sendo propriedade do setor que representa.

4. **Eleição do presidente do conselho:** quanto à eleição do presidente do conselho, na maioria das vezes, não há previsão legal que assegure a algum membro a condição de presidente nato, por isso, o presidente do conselho deve ser eleito entre seus membros (SIMÕES, 2011).
5. **Órgão paritário:** para garantir sua plena legitimidade ideal seria que os conselhos fossem paritários, ou seja, que houvesse igualdade no número de representantes da sociedade civil e do governo, além de igualdade de condições para o exercício das diferentes funções e posições na estrutura. Quanto à quantidade total de conselheiros, geralmente não há delimitações nem no regimento interno nem em sua constituição.

Importante enfatizar que a quase total formalização, a grande sistematização das funções e do funcionamento dos conselhos também têm seus reveses e pode, em certa medida, dificultar a participação imediata da população, já que estabelece muitos parâmetros e condições. Nesse sentido, Raichelis (2006) propõe uma pauta estratégica com quatro pontos para o fortalecimento democrático desses espaços públicos de decisão e gestão das políticas:

1. estimular a participação dos movimentos sociais, organizações populares e usuários das políticas sociais públicas nos conselhos e demais espaços públicos de deliberações;
2. propor intervenções públicas que conduzam à explicitação das diferenças entre os projetos políticos em disputa, a fim de contrapor-se à tendência de despolitização da sociedade civil;
3. fortalecer as iniciativas democratizantes no interior dos aparatos governamentais por meio de um processo de estímulo à interlocução entre Estado e sociedade civil;
4. proporcionar ações nos espaços públicos que estimulem o desenvolvimento da sociabilidade pública, a fim de refundar a política como espaço de criação e generalização de direitos.

Sucintamente, portanto, afirma-se que o conselho é um colegiado autônomo, com seu próprio regimento interno e finalidade específica. Vale destacar aqui a importância que Duriguetto dá à dimensão política dos conselhos, pois segundo a autora:

*(...) os espaços conselhistas são possibilitadores do debate da interferência dos segmentos organizados da sociedade civil (e dos diferentes interesses de classe que são portadores) nos mecanismos da gestão, formulação e fiscalização das políticas e dos serviços. Essa*

*relevância (legalmente) atribuída, se objetivada politicamente pelas organizações e movimentos sociais que defendem os interesses das classes subalternas no campo da sociedade civil podem fomentar e induzir debates e ações denunciadoras da histórica não constituição, na realidade nacional, de políticas sociais universalistas, de qualidade e que incorporem dimensões participativas e democráticas na sua gestão e execução. (DURIGUETTO, 2012, p. 308)*

Desse modo, a importância política dos conselhos se dá pela possibilidade de colocar em pauta as demandas da população na ordem do dia das discussões sobre as ações e direções do poder Executivo e Legislativo, sendo um dispositivo que exerce, portanto, força política sobre esses órgãos.

## Outros instrumentos e canais de participação e controle social

A participação popular nas políticas públicas não está reduzida apenas aos espaços dos conselhos. Importante salientar que o controle social pode ser exercido pela população em geral fora dos canais formais e institucionais de participação, acompanhando as políticas públicas em todos os níveis do poder Executivo em espaços como: conferências, ações de orçamento participativo, comitês, plenárias, associações, movimentos, fóruns, organizações não governamentais (ONGs), etc. Nestes espaços autônomos de debate se constroem interesses coletivos e propostas que, no posterior diálogo com o Executivo, serão apresentadas e defendidas.

Um dispositivo de participação social que tem sido apontado também como uma possibilidade de renovar e retomar os espaços de criação e generalização de direitos é o fórum. Os fóruns são espaços de participação mais amplos, menos institucionalizados, menos submetidos às regras e normas institucionais. Raichelis (2003) afirma que eles são instrumentos dinamizadores dos próprios conselhos no sentido de garantir que eles possam ganhar mais representatividade.

*Distintos dos conselhos, esses fóruns configuram-se como espaços não institucionalizados, menos formalizados e ritualizados e, por isso, permeáveis a participação popular. Se fortalecidos, podem converter-se em instrumentos dinamizadores e ativadores dos conselhos, com vista a garantir que estes possam ganhar maior representatividade e legitimidade social. (RAICHELIS, 2000, p. 69)*

Nesse sentido, em um processo mais integrado por um conjunto de organizações populares e sociais de amplo reconhecimento social, os fóruns podem cumprir um importante papel para que os conselhos não se fechem neles mesmos, por meio de mecanismos de escuta e articulação com a sociedade.

*Os Fóruns podem cumprir importante papel para que os conselhos superem seus próprios limites por meio da criação de mecanismos de escuta e articulação com a sociedade, e, finalmente, para que os próprios conselhos, que são instâncias de controle social, possam ser eles também submetidos ao controle da sociedade civil organizada. (RAI-CHELIS, p. 67, 2000)*

As conferências também se constituem como espaços privilegiados nos quais se efetivam a participação popular:

*As conferências são eventos que devem ser realizados periodicamente para discutir as políticas sociais de cada esfera e propor diretrizes de ação. As deliberações das conferências devem ser entendidas enquanto norteadoras da implantação das políticas e, portanto, influenciar as discussões travadas nos diversos conselhos. (BRAVO, 2009, p. 396)*

Esses outros canais de participação também cumprem importante papel de controlador social, além de possibilitar que os próprios conselhos sejam submetidos ao controle democrático da sociedade civil organizada.

## Considerações conclusivas

A participação ampla da sociedade no controle social das políticas públicas pode contribuir para o fortalecimento das políticas, tornando-as mais eficientes e adequadas às necessidades prioritárias da população e ao interesse público. Contribui também para melhoria dos níveis de oferta, de qualidade dos serviços e para a fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Além disso, o controle social contribui para a democratização da gestão pública, por meio do envolvimento de diversos segmentos da sociedade, cada qual com seus interesses e necessidades e específicas.

Para que o controle social seja exercido de forma efetiva é fundamental que os representantes da sociedade conheçam profundamente a política pública a ser discutida, suas prioridades, e também o que é necessário fazer para garantir os direitos da população e atender suas demandas. Também é fundamental conhecer os canais de participação em que se podem atuar, quais as maneiras possíveis de se incidir nestes

espaços, e que outras formas de monitoramento e de pressão existem em relação às políticas públicas.

Para tanto, é importante que os movimentos sociais, associações e entidades da sociedade civil busquem informações, entendam como funcionam as políticas públicas, seus programas, ações e seu orçamento, apropriando-se dos termos utilizados, de como funciona a burocracia, regras e prazos que o poder público precisa cumprir, para então, posteriormente, dialogar com o Executivo. Deste modo, nos espaços de participação e controle social, terão maior possibilidade de defender uma posição ou proposta discutida previamente e intervir com maior qualidade. É fundamental um processo de aprendizado e formação contínuo e permanente, o qual deve ser fomentado nos espaços autônomos de organização da sociedade.

O acesso do cidadão às informações públicas é um direito garantido pela Constituição Federal, e é fundamental para a realização do controle social. Contudo, ainda não existem instrumentos suficientes que o garantam. Para que isto se concretize, o Executivo deve criar e aprimorar mecanismos de acesso a informações públicas, as quais devem ser disponibilizadas em linguagem adequada, com transparência, possibilitando o exercício eficiente do controle social. Também seria interessante a elaboração de indicadores com recortes por gênero, região, faixa etária, raça, entre outros, para o acompanhamento do impacto das políticas públicas para os diferentes segmentos da sociedade. O poder público ainda tem o dever de garantir estrutura física e recursos para que os espaços institucionais de participação e controle social possam funcionar adequadamente, além de garantir a capacitação permanente e sistemática dos conselheiros, tanto da sociedade civil quanto do governo.

## Referências bibliográficas

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 6 ago. 2014.

BRAVO, Maria Inês Souza. Gestão Democrática na Saúde: o potencial dos conselhos. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Amazoneida Potyara Pereira. (Org.). *Política Social e Democracia*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

\_\_\_\_\_. O trabalho do assistente social nas instâncias públicas de controle democrático. In: *Serviço social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS/Abepss, 2009.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria da Costa. Desafios do controle social na atualidade. In: *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012.

CARVALHO, Antônio Ivo. *Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro: FASE/ IBAM, 1995.

CHAIA, Vera Lucia Michalany. Dificuldades atuais para a ação dos Conselhos. In: *Observatório dos Direitos do Cidadão: articulação entre os conselhos municipais*. São Paulo: PUC-SP, Instituto Pólis, 2003.

CORREIA, Maria Valéria da Costa. Sociedade civil e controle social: desafios para o Serviço Social. In: BRAVO, Maria Inês Souza; MENEZES, Juliana Souza Bravo de (Org.) *Saúde, serviço social, movimentos sociais e conselhos: desafios atuais*. São Paulo: Cortez, 2012. p. 293-333.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

COUTO, Berenice Rojas. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?* 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. Conselhos de direitos e intervenção profissional do Serviço Social. In: BRAVO, Maria Inês Souza; MENEZES, Juliana Souza Bravo de. (Org.) *Saúde, Serviço Social, movimentos sociais e conselhos: desafios atuais*. São Paulo: Cortez, 2012. p. 307- 333.

GOMES, Ana Lígia. Os conselhos de políticas e de direitos. In: *Capacitação em serviço social e política social – módulo 4. O trabalho do assistente social e as políticas sociais*. Brasília: CFESS, ABEPSS, CEAD/NED-UNB, 2000.

GONH, Maria da Glória. Classes sociais e movimentos sociais. In: *Capacitação em serviço social e política social – módulo 2. Reprodução social, trabalho e Serviço Social*. Brasília: CFESS, ABEPSS, CEAD/NED-UNB, 1999.

INGRAO, Pietro. *As massas e o poder*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

MICHAELIS. *Moderno dicionário da língua portuguesa*. São Paulo: Melhoramentos, 2009. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/>. Acesso em: 17 de ago. 2014.

NETTO, José Paulo. *Democracia e Transição Socialista: escritos de teoria e política*. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. *Assistência Social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília: TheSaurus, 1996.

PONTUAL, Pedro. Caminhos possíveis para a articulação entre os Conselhos. In: *Observatório dos Direitos do Cidadão: articulação entre os conselhos municipais*. São Paulo: PUC-SP, Instituto Pólis, 2003.

RAICHELIS, Rachel. Democratizar a gestão das políticas sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: MOTA, Ana Elisabete, et al. *Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional*. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. Desafios da gestão democrática das políticas sociais. In: *Capacitação em serviço social e política social – módulo 3. Política Social*. Brasília: CFESS, ABEPSS, CEAD/NED-UNB, 2000.

\_\_\_\_\_. O controle social democrático na gestão e orçamento público 20 anos depois. In: Seminário Nacional – *O Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito*. Brasília: CFESS, 2011.

\_\_\_\_\_. A relação entre os Conselhos e os movimentos sociais. In: *Observatório dos Direitos do Cidadão: articulação entre os conselhos municipais*. São Paulo: PUC-SP, Instituto Pólis, 2003.

SIMIONATTO, Ivete. Estado, sociedade civil e espaços públicos: uma análise do Plano Plurianual – 2004/2007. In: *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 88, 2006.

SIMÕES, Carlos. *Curso de direito do serviço social*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

STEIN, Rosa Helena. Implementação de políticas sociais e a descentralização político administrativa. In: *Capacitação em serviço social e política social – módulo 3. Política Social*. Brasília: CFESS, ABEPSS, CEAD/NED-UNB, 2000.

# Institucionalização da Participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma Análise das Audiências Públicas do Orçamento (1990-2010)<sup>1</sup>

Gabriela de Brelàz<sup>2</sup>

## Introdução

Este artigo tem como objetivo apresentar as principais descobertas de uma pesquisa que procurou compreender o processo de institucionalização da participação da sociedade civil na Câmara Municipal de São Paulo (CMSP) nas audiências públicas do orçamento de 1990 a 2010. Para isso, especial ênfase foi dada no entendimento da dinâmica de relações existentes entre sociedade civil, poder legislativo, poder executivo e burocracia da Câmara Municipal de São Paulo – entendidos aqui como subsistemas – e na identificação de quais variáveis influenciam no processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo ao longo do tempo de acordo com os pilares que sustentam as instituições (SCOTT, 2008). Observaram-se variáveis regulativas, normativas e cultural-cognitivas no processo de institucionalização da participação. Conclui-se que, apesar de institucionalizada, a participação na Câmara encontra limitações normativas e cultural-cognitivas que moldam a participação de acordo com padrões de conduta existentes na interação entre parlamentar e sociedade, sedimentando o “clientelismo orçamentário”.

A Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 1990, instituiu a obrigatoriedade da Câmara Municipal de São Paulo realizar pelo menos duas audiências públicas para discutir a Lei do Orçamento Anual (LOA) junto à população. Desde então ocorreram mudanças em relação à participação da sociedade civil e em relação à institucionalização da participação. Nas audiências públicas realizadas pela Câmara, os cidadãos questionam a alocação de recursos e exigem o atendimento de questões específicas de suas regiões. Como os parlamentares podem fazer emendas ao projeto de lei do orçamento, há possibilidades de alteração do projeto de lei. Assim, as organizações da sociedade civil e cidadãos que participam dos encontros e apresentam propostas e reivindicações podem influenciar na elaboração da LOA. A elaboração

<sup>1</sup> Artigo elaborado a partir do convite da Consultoria Técnico-Legislativa (SGP-52) da Câmara Municipal de São Paulo.

<sup>2</sup> Doutora em Administração Pública e Governo (Fundação Getúlio Vargas) e Profa. da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios (Universidade Federal de São Paulo).

do orçamento, importante instrumento de planejamento e execução de programas e ações de governo, é uma das tarefas governamentais mais complexas. Pode-se afirmar que é a peça legislativa mais relevante a ser aprovada, anualmente, pela Câmara Municipal, sendo palco de disputa de poder e de barganha política. Para analisar a institucionalização da participação na Câmara Municipal nas audiências, torna-se importante entender como a participação se dá no processo orçamentário.

A análise da participação da sociedade civil por meio de novos espaços e mecanismos – principalmente aqueles ligados ao poder executivo (conselhos, orçamento participativo, conferências) – é um tema amplamente estudado (AVRITZER, 2009; TATAGIBA, 2004; DAGNINO, 2002; WAMPLER, 2007; LAVALLE, 2011). Nota-se que no Brasil há um amplo debate sobre os limites da democracia representativa e a importância da participação da sociedade civil para suprir um suposto déficit democrático (BRELÀZ; ALVES, 2011). Este artigo analisa a participação da sociedade civil como parte de um processo democrático representativo, ou seja, parte do pressuposto de que a democracia participativa não substitui a democracia representativa e considera positiva a atuação da sociedade civil que busca integrar e influenciar a definição de políticas públicas, a fim de melhorar as decisões tomadas e como forma de controle social.

## Metodologia e Desenho da Pesquisa

Trata-se de uma pesquisa qualitativa que utilizou a técnica de estudo de caso (EISENHARDT, 1999; YIN, 2004) incorporando elementos da técnica de estudo de campo longitudinal (BARLEY, 1990; POZZEBON; FREITAS, 1998). A coleta de evidências deste estudo de caso longitudinal foi feita por meio de documentos (notas taquigráficas das audiências públicas e notícias de jornal), entrevistas e observação direta. As notas taquigráficas (registros obrigatórios) das audiências públicas de 1992 até 2010 foram a principal fonte de dados. Não foram encontradas as notas referentes a 1990 e 1991. Foram analisadas cerca de 14.000 páginas de notas taquigráficas referentes à 252 encontros (audiências públicas e reuniões técnicas) com o auxílio do software de análise de dados Atlas/Ti e, adicionalmente, realizadas 23 entrevistas com membros do parlamento municipal, poder executivo, burocracia da câmara e sociedade civil, entre abril e novembro de 2011, além de uma análise hemerotécnica (209 artigos de jornal). Foram identificadas 1435 falas da sociedade civil ao longo dos anos.

## A Participação da Sociedade Civil

Diversos estudos, principalmente no campo da ciência política, analisam a participação da sociedade civil em diversos espaços e por meio de diferentes mecanismos como forma de aprofundar a democracia (TATAGIBA, 2004; AVRITZER, 2009; LÜCHMANN, 2007; WAMPLER, 2007).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu avanços para a participação popular no Brasil por meio de novos mecanismos institucionais (o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular) tornando possível a combinação da democracia representativa com formas de democracia direta ou de participação popular, e, adicionalmente, fundou as bases para a criação dos conselhos como importantes instâncias de participação. Além da criação de espaços e mecanismos, outra variável significativa para a institucionalização da participação foi o princípio de descentralização promovido pela Constituição de 1988, tanto na questão do arranjo federativo, como também na questão política, ou seja, atrelada à participação da sociedade (NOGUEIRA, 1997; FARAH, 2001). A criação de constituições estaduais e leis orgânicas dos municípios trouxe mudanças significativas para o processo participativo, pois esses documentos incorporaram os preceitos de participação presentes na Constituição Federal de 1988.

Conselhos existem desde a década de 1970. Eram os chamados conselhos comunitários, criados pelo poder executivo para mediar relações com movimentos sociais e organizações populares. A partir da década de 1980, intenso período de redemocratização e de descentralização, o debate sobre participação associado à ideia de conselhos foi intensificado. Os conselhos de políticas públicas reapareceram sob uma nova ótica de atuação. Em quase todos os territórios da política social, o padrão conselhistas (DRAIBE, 1998) interagiu cada vez mais com o sistema brasileiro de proteção social. Os conselhos de políticas públicas tornaram-se um mecanismo de apoio na nova institucionalidade das políticas sociais, um modelo de articulação de interesses e de processamento das demandas. Com a Constituição Federal de 1988 os conselhos foram institucionalizados, ou seja, passaram a ser previstos pelo arcabouço jurídico e institucional do Estado e, principalmente, tornaram possível a participação da sociedade civil na gestão pública, em todo o circuito de formulação e implementação da política pública. Surgiram como instrumentos de descentralização e participação, regidos pelo princípio constitucional da participação democrática: “Os conselhos gestores de políticas públicas são, portanto, espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução de políticas públicas setoriais” (TATAGIBA, 2002, p. 54).

Entretanto, conforme a autora, os conselhos gestores se instalaram no Brasil dentro de uma cultura pública clientelista, patrimonialista e de pouca tradição de participação social, o que influencia os resultados alcançados. Isso significa que em muitos casos não são espaços de tomada de decisões significativas, há problemas quanto à representatividade da sociedade civil, inexistem mecanismos institucionais que garantam o cumprimento das decisões dos conselhos, entre outros.

Estudos recentes procuram entender a qualidade da participação, as relações entre os atores envolvidos e a *accountability* da sociedade civil que participa. Surgem estudos críticos que questionam a qualidade da participação, abandonando o registro laudatório dos primeiros estudos sobre o potencial democratizador da sociedade civil e dos espaços participativos (TATAGIBA; DAGNINO, 2007; DAGNINO, 2011). Lavalle (2011) denomina este momento de indagações teóricas e empíricas de “pós-participativo” onde prevalece a noção de que há uma institucionalização em larga escala de novos espaços e arranjos participativos. Contudo, o autor destaca que as pesquisas têm se tornado mais críticas e buscam responder algumas questões fundamentais: 1) como se dá a *accountability* da sociedade civil que participa; 2) como se dá a relação entre partidos políticos, governo e sociedade civil nesses arranjos; 3) como a institucionalização da participação pode levar à desmobilização do movimento social e 4) quão efetivamente participativa é a participação.

O conceito de *accountability* envolve responsabilidade, controle, prestação de contas e transparência e ainda não possui uma tradução para o português e em sua essência o conceito ainda está em fase de construção nas instituições brasileiras (PINHO, 2009). Observa-se que assim como se exige que os poderes sejam *accountables*, a sociedade civil que participa e busca influenciar o governo também deveria primar por sua *accountability*. A participação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil foi transformada em modelo de gestão pública local, mas os instrumentos participativos devem ser analisados sob um olhar crítico de 1) quem participa e que desigualdades subsistem na participação e 2) como se dá o processo de construção do interesse coletivo nos dispositivos de participação (MILANI, 2008).

Além dos estudos sobre conselhos municipais (GOHN, 2001; SAMPAIO, 2006; TATAGIBA, 2002, 2004; DRAIBE, 1998; TEIXEIRA, 2000; LÜCHMANN, 2007, 2008), podem-se citar as contribuições sobre orçamentos participativos (AVRITZER, 2003; SANCHEZ, 2004; WAMPLER, 2007; ROMÃO, 2010, LÜCHMANN, 2008; RIBEIRO; BORBA, 2011), audiências públicas (ALONSO; COSTA, 2004), comissões de legislação participativa (BURGOS, 2007) e conferências nacionais, estaduais e municipais (POGREBINSCHI; SANTOS, 2010).

Este artigo traz um novo olhar aos estudos de participação ao explorar a institucionalização da participação nas audiências públicas do orçamento na CMSP sob uma perspectiva organizacional, com base na abordagem institucional das

organizações, que afirma que as instituições são resultado da atividade humana, mas não são necessariamente produtos de um *design* consciente (DI MAGGIO; POWELL, 1991). A abordagem institucional das organizações dá ênfase a explicações culturais e cognitivas que são muito ricas para o entendimento do fenômeno da participação. Este estudo combina os conceitos de instituição de Greenwood et al. (2008) e Scott (2008) e dessa forma entende a participação da sociedade civil na Câmara Municipal como uma instituição, ou seja, como um *comportamento social repetitivo tido como certo e sustentado por elementos regulativos, normativos e cultural-cognitivos que dão sentido à troca social e permitem a autorreprodução da ordem social*. Compreendida a participação da sociedade civil na Câmara Municipal de São Paulo como uma instituição, e por meio de um *framework* de análise composto pelos pilares regulativo, normativo e cultural-cognitivo de Scott (2008), esta pesquisa analisou o processo de institucionalização da participação. O esquema 1 ilustra a ideia central da participação como instituição e os pilares que a sustentam.

**Esquema 1:** O sistema e os subsistemas da participação da sociedade civil sustentados pelos pilares regulativo, normativo e cultural-cognitivo.



Fonte: Elaboração própria

Assim, entende-se por institucionalização o processo pelo qual comportamentos sociais, obrigações ou realidades passam a assumir um *status* de regra no pensamento social e na ação (MEYER; ROWAN, 1977), ou seja, algo está “institucionalizado” quando tem a condição de regra e uma alternativa seria impensável. A participação da sociedade civil na Câmara Municipal que este estudo analisa é aquela institucionalizada por meio do procedimento das audiências públicas.

A participação da sociedade civil na Câmara Municipal é uma regra implementada pela Lei Orgânica do Município e, após vinte anos de promulgação da lei, observa-se que houve um entendimento socialmente construído em relação à obrigatoriedade das audiências. Algumas características dessa institucionalização se mantêm (exemplo: audiências gerais, temáticas e regionais), independentemente dos atores no processo, e há também variações de acordo com a atuação de diferentes atores (exemplo: relator da lei do orçamento, presidente da comissão e outros).

As *microfundações do institucionalismo* (POWELL; COLYVAS, 2008) ou *trabalho institucional* (LAWRENCE et al., 2011), contribuem para a análise ao destacar a relevância do ator/indivíduo para a abordagem institucional e ao reexaminar a relação entre agência e instituições, pois são os indivíduos que se engajam em processos de criação, manutenção, ruptura e mudança institucional, e suas motivações, comportamentos e relacionamentos devem ser observados. Esses indivíduos mantêm e transformam práticas diárias nas quais estão imbricados interesses, valores e paixões. Neste tipo de análise, especial ênfase é dada à linguagem, ao vocabulário e aos arquivos da organização que proporcionam uma “conversa longitudinal” sobre como as atividades são compreendidas por outros.

Torna-se claro que *o tempo* está diretamente vinculado à institucionalização, já que esta aumenta com a continuidade da transmissão dos procedimentos, rotinas, linguagem e atores envolvidos no processo, neste caso, a institucionalização da participação da sociedade civil na Câmara Municipal nas audiências públicas do orçamento. A realização das audiências públicas do orçamento corresponde ao senso comum intersubjetivo, e à medida que a continuidade aumenta, amplia-se a objetivação dos atos e sua exteriorização, ou seja, os atos são repetidos e não específicos de uma determinada situação. Assim, desde 2005, todo o processo de discussão orçamentária é realizado por meio de audiências públicas, e não mais reuniões técnicas. Quanto maior a institucionalização de um ato, maior a manutenção do mesmo sem controle social, ao passo que nos atos com baixa institucionalização o controle social direto é necessário (ZUCKER, 1977). Em contrapartida, qualquer tentativa de mudança nesse processo deve considerar a persistência cultural, já que as tentativas de mudança feitas por influência pessoal sobre atos com grande institucionalização sofrerão resistência, pois esses atos são vistos como fatos externos que já são parte do processo e que o definem ao mesmo tempo.

O processo de legitimação ocorre após a institucionalização, quando as objeções da ordem institucional devem ser transmitidas para uma nova geração (BERGER; LUCKMAN, 1985). Isso pode ocorrer de diversas formas, dentre elas destaca-se a transformação dos universos simbólicos, que são construções teóricas em diferentes áreas de significação que abrangem a ordem institucional em uma totalidade simbólica (BERGER; LUCKMAN, 1985). É no universo simbólico que se encontram todas as formas de conduta e papéis institucionais, é a legitimação final da ordem institucional, ligando acontecimentos passados, presentes e futuros, onde a linguagem tem um papel fundamental, pois é por meio dela que se estabelece uma memória compartilhada por todos os indivíduos e, em relação ao futuro, estabelece um quadro de referência para as ações individuais.

Neste estudo de caso observou-se a existência prévia de dois universos simbólicos com formas de conduta e papéis institucionais próprios: o sistema representativo e o da participação da sociedade civil. O surgimento do novo sistema simbólico da participação representou uma ameaça para o universo simbólico existente (sistema representativo) e, para que a participação fosse aceita, observou-se a necessidade do sistema simbólico da participação adotar condutas e linguagem semelhantes às do sistema representativo, com as quais dialogariam. Isso se observou, como será detalhado à frente, no uso de linguagem própria do parlamento por parte da sociedade civil e no processo de demandas próprio de um sistema clientelista que é parte de uma relação histórica entre parlamentares e cidadãos. O universo simbólico do sistema representativo abriu-se à participação, mas o fez de forma terapêutica, visando incorporá-la e tutelá-la (BERGER; LUCKMANN, 1985). Como a participação é uma força discordante, a Câmara Municipal se abre e a incorpora para manter a própria ordem, não para se transformar.

Após o processo de institucionalização da participação, alcança-se a legitimidade, percepção de que as ações de uma entidade são desejáveis dentro de um sistema socialmente construído de normas e valores (SUCHMAN, 1995), ou seja, o universo simbólico. A participação da sociedade civil que se institucionalizou na Câmara Municipal não buscou, de maneira geral, promover a discussão e a deliberação sobre políticas públicas e aplicação de recursos, mas concentrou-se essencialmente na comunicação de demandas. Essa participação serve para garantir legitimidade ao processo orçamentário e de emendas incluídas pelos vereadores ano a ano. Assim, não basta concluir que é possível identificar a institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo no que se refere à discussão orçamentária, mas torna-se fundamental entender qual a qualidade e significado dessa participação.

## Sistema e Subsistemas

Para compreender as diversas relações existentes entre os universos simbólicos da representação e da participação, complementou-se a abordagem institucional das organizações com a concepção de sistemas de Niklas Luhmann<sup>3</sup>. Em sua concepção de sistema político, Luhmann (2007) identificou a existência dos subsistemas política, público e administração, que corresponderiam neste estudo respectivamente aos subsistemas poder legislativo, sociedade civil e poder executivo, aos quais esta pesquisa soma o subsistema burocracia da Câmara Municipal. Esses quatro subsistemas, dentro da lógica luhmanniana, possuem aquilo que Berger e Luckmann (1985) definem como universos simbólicos próprios, com códigos e normas próprias e afetam a institucionalização da participação.

Os subsistemas identificados são sistemas sociais autônomos, diferenciados, capazes de produzir e processar significados e que possuem uma lógica de *autopoiese*, ou seja, estão continuamente criando seus próprios elementos e limites. Eles se reproduzem por meio de eventos comunicativos e cada subsistema define para si mesmo o que é e o que não é uma comunicação, sempre dentro de uma lógica de sistemas autopoieticos, circuitos autorreferentes, que buscam uma estruturação à semelhança de suas próprias imagens e se comunicam de acordo com seus próprios códigos (LUHMANN, 1998). Mesmo sendo autopoieticos, os sistemas são afetados pelo ambiente. Assim, sistemas sociais são abertos e fechados, pois apesar de se diferenciarem uns dos outros por meio de codificação específica a cada sistema, um sistema pode mudar estruturas sem perder sua identidade codificada, e com isso adquire a possibilidade de operar como sistema simultaneamente fechado e aberto. Observou-se claramente como a participação da sociedade civil foi sendo incorporada ao longo do tempo pelo subsistema poder legislativo, ou seja, este subsistema absorveu em sua estrutura as pressões do contexto ambiental sem se diluir no ambiente, sem alterar sua organização.

O subsistema poder legislativo (parlamentares da Câmara) é autopoietico e autorreferente, mas é afetado pelo subsistema sociedade civil (organizações e membros da sociedade civil), pelo subsistema burocrático (funcionários concursados da Câmara) e pelo subsistema poder executivo (secretários e técnicos do poder executivo), assim sucessivamente.

O subsistema poder legislativo se abre ao subsistema sociedade civil pelas pressões do movimento participacionista, mas também como forma de se estabelecer e ganhar força na sua relação conflituosa com o subsistema poder executivo

---

<sup>3</sup> Sobre a complementariedade da abordagem institucional das organizações e a teoria dos sistemas de Niklas Luhmann ver Hernes e Bakken (2003) e Crubellate (2007).

e conquistar legitimidade na realização das emendas. Observou-se claramente que as audiências públicas constituem palcos onde prevalece a atuação dos subsistemas poder executivo e poder legislativo, que em muitos momentos aproveitam o espaço das audiências para fazer discursos políticos, com pouca discussão sobre o orçamento. Nesses momentos, notou-se que o subsistema sociedade civil age como observador dessas relações, para depois atuar, manifestando-se quando é permitida a sua fala, passando a interagir com o subsistema poder legislativo e o subsistema poder executivo. A atuação do subsistema sociedade civil é tutelada pelo subsistema poder legislativo, que com grande frequência não divulga amplamente as audiências, realiza-as em horários de baixo potencial de participação e chama, principalmente, os cidadãos de suas bases parlamentares. A solicitação das demandas por escrito e a expectativa depositada no papel do vereador como aquele que irá resolver os problemas dos cidadãos por meio do atendimento de demandas estabelece uma forte ligação entre o subsistema sociedade civil e o subsistema poder legislativo.

As emendas existem desde o início da década de 1990, mas a forte relação da atuação do subsistema sociedade civil e do subsistema poder legislativo no processo de realização de emendas ficou mais clara nos últimos anos naquilo que aqui se define como “clientelismo orçamentário” e que encontra no procedimento, no rito das audiências públicas, a forma de se legitimar, em linha com o que Luhmann (1980) definiu como legitimação pelo procedimento.

Em relação ao subsistema burocracia da Câmara Municipal, sua atuação é de apoio ao processo, sem grande interferência na cena e na atuação. Poderia ser dito que é um subsistema que atua mais nos bastidores da “cena teatral”, na “operacionalização do teatro”. O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal vai dessa forma sendo construído. Trata-se de um processo em contínua formação e desconstrução, conforme o esquema 3. Uma instituição nunca é o estágio final de um processo de institucionalização, mas um estágio provisório.

Uma vez apresentados os subsistemas em ação no processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal, este estudo se voltou a apresentar as variáveis do processo de acordo com os pilares regulativo, normativo e cultural-cognitivo conforme o esquema 2 a seguir.

## Variáveis Regulativas, Normativas e Cultural-Cognitivas

As *variáveis regulativas* referem-se às regras e normas estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, Lei Orgânica do Município de São Paulo, Regimento Interno da Câmara Municipal e o marco regulatório do processo orçamentário. Referem-se também ao monitoramento em relação à conformidade a essas regras e o estabelecimento de sanções quando necessário. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu-se

como marco para a democracia participativa, mimetizado pela Lei Orgânica do Município de São Paulo, que institui as duas audiências públicas obrigatórias para discutir o orçamento junto à população. O Regimento Interno estabeleceu poucas normas sobre a realização das audiências públicas, não sendo específico, por exemplo, quanto à fala da sociedade civil. Ficou claro, após a análise dos demais pilares (normativo e cultural-cognitivo), que a falta de regras e normas em relação ao que é uma audiência pública, para o que serve, quem participa, e como deve ser conduzida deixa tais decisões a critério dos diferentes atores envolvidos. Como esses atores são providos de crenças e valores próprios, há variação na maneira como as audiências são conduzidas, afetando o processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal. Muitas audiências são feitas apenas para cumprir com uma obrigatoriedade e sem o propósito de se constituir um espaço participativo.

**Esquema 2:** As variáveis regulativas, normativas e cultural-cognitivas



Fonte: Elaboração própria.

As *variáveis normativas* incluem os valores e normas que são introduzidos na vida social, e neste caso identificamos os valores e normas dos atores do processo como principais constituidores das variáveis normativas. Destaca-se o importante papel de atores como o presidente da Comissão de Finanças e Orçamento (CFO), o relator da Lei do Orçamento Anual, o presidente da Câmara Municipal e outros

membros da Comissão de Finanças e Orçamento. São todos peças-chave que influenciam na institucionalização da participação. Suas crenças, ideologias e valores estão diretamente ligados à forma como as audiências públicas são conduzidas e à forma como a participação se estabelece. Ou seja, a relação entre os subsistemas poder legislativo, poder executivo e, principalmente, sociedade civil é influenciada por atores específicos que encabeçam a discussão do orçamento a cada ano, reforçando o papel das microfundações do institucionalismo.

Estes atores têm ingerência direta na formatação das audiências públicas, estabelecendo a sua dinâmica em relação à ordem das falas, a agenda de audiências, com definição de horários e a forma como é divulgada. Existe a obrigatoriedade de divulgar as audiências públicas em dois jornais de grande circulação, mas é uma comunicação que atinge poucos cidadãos. Em 2010, a Câmara divulgou as audiências públicas do orçamento também através de campanha de comunicação em rádio e televisão, ampliando significativamente o número de pessoas impactadas pela informação.

Quanto ao tema das audiências, observou-se que alguns geram maior mobilização da sociedade civil, como, por exemplo, saúde, educação, habitação, devido à forma como a sociedade civil vem se mobilizando ao longo dos anos ao redor desses assuntos. Em relação ao tipo das audiências, a realização de reuniões técnicas no início da década de 1990 mostra que estas tinham baixa participação da população, já que não eram divulgadas e havia pequena ou nenhuma abertura à fala da população. Com a instituição das audiências regionais, influenciadas pelo modelo do orçamento participativo (OP) de Porto Alegre, observa-se um marco para o processo participativo na Câmara Municipal, que passa a ter maior número de participantes. Posteriormente, a realização do orçamento participativo pelo governo Marta Suplicy causa mudanças no formato das audiências públicas, que passam a ser um palco de grande exaltação desse tipo de iniciativa e de retomada e ratificação das decisões tomadas pelos cidadãos nas plenárias do OP.

Em relação à burocracia, observou-se que, apesar de possuir valores próprios, a sua atuação se concentra em seguir as regras do processo orçamentário e em operacionalizar as audiências públicas. Chamou a atenção a falta de padrão no arquivamento das notas taquigráficas ao longo do tempo. Isso pode mostrar a influência do ator responsável por secretariar a comissão em cada ano, mas sabe-se também que muitas decisões são tomadas em conjunto com os parlamentares, sendo assim, não se pode afirmar que a decisão pelo arquivamento seja exclusiva da burocracia. Há anos em que estão arquivadas apenas as audiências regimentais, outros em que se arquivam as audiências regimentais e algumas temáticas. Desde 2008, houve o arquivamento de todas as notas taquigráficas das audiências públicas de cada ano. Em relação ao subsistema burocracia, conclui-se que exerce um papel de apoio à realização

das audiências – garante que elas ocorram, já que é responsável pela parte operacional –, mas possui pouco espaço de influência no processo no período analisado.

Já no caso do subsistema sociedade civil e sua credibilidade no processo como variável normativa destaca-se que os indivíduos participam motivados por terem suas demandas atendidas ou para participar na discussão de políticas públicas e definição orçamentária. O que as mobiliza é a crença de que conseguirão atingir seus objetivos. A recorrência observada ano a ano de demandas que são feitas, incluídas no orçamento e que não são executadas devido ao remanejamento do orçamento diminui a credibilidade do processo e isso faz com que as pessoas deixem de participar, pois acreditam que não “serve para nada”. No caso daqueles que buscam discutir determinados projetos e políticas públicas, como, por exemplo, o Plano de Mobilidade Urbana, Plano de Metas ou o Programa de Alfabetização de Jovens e Adultos, estes também questionam a capacidade das audiências públicas como espaço de discussão e influência.

Observa-se que o parlamento, como instituição no Brasil, tem baixa credibilidade, o que faz com que a crise de credibilidade influencie ainda mais a participação nas audiências públicas do orçamento. Essa falta de credibilidade tem relação direta com a ideia de cultura política que se coloca como variável cultural-cognitiva, que veremos a seguir, pois é algo com forte enraizamento cultural na sociedade brasileira.

As *variáveis culturais cognitivas* referem-se a concepções compartilhadas que constituem a natureza da realidade social e os *frames* (molduras) dentro dos quais o significado é criado, ou seja, como sistemas de crenças comuns e *frames* culturais são impostos ou compartilhados por atores individuais e organizações. Definem-se três variáveis nesse pilar, como veremos a seguir.

A primeira variável que este estudo destaca é o conjunto que envolve a linguagem, gestos, instrumentos, símbolos e local das audiências públicas. A linguagem própria do parlamento e do orçamento, o uso da tribuna, do microfone, de espaços imponentes como o Salão Nobre e o Plenário 1º de Maio (com a cruz dourada) imbuem as audiências de valores cognitivos e subjetivos. As audiências podem ser vistas como um teatro onde os atores dos diferentes subsistemas representam verdadeiros *scripts*. Essa variável está em linha com a teatralização da política, como Schwartzberg (1977) analisa que a política seriam as pessoas/personagens, e não mais as ideias. A segunda variável cultural-cognitiva é a cultura política, que tem ligação com a variável anterior, pois a cultura política é também uma cultura do espetáculo.

A cultura política é o conjunto de orientações cognitivas, afetivas e valorativas em relação ao sistema político e ao papel dos indivíduos como um ator político (ALMOND; VERBA, 1965). Este estudo parte da premissa que a baixa participação da sociedade civil no Brasil é parte da cultura política brasileira, que tem passado por profundas transformações nas últimas décadas. Variáveis da história brasileira

formatam sua cultura política, tais como os fortes traços de autoritarismo e distorções do funcionamento das instituições democráticas (MOISÉS, 2008), características de mandonismo e clientelismo (CARVALHO, 1997), a atuação de diferentes atores como organizações religiosas e movimentos sociais; mudanças nas relações de gênero (HAGOPIAN, 2008); a fragilidade do sistema partidário (BORBA, 2005; HAGOPIAN, 2008); a fragilidade do poder legislativo perante o executivo (BORBA, 2005); a insatisfação com a democracia e a desconfiança nas instituições democráticas (MOISÉS, 2008); os níveis mais elevados de socialização nas grandes metrópoles (NUNES; SANCHEZ; CHAIA, 2010), entre outras. Há uma predominância da cultura de submissão e da cultura da participação (ALMOND et al., 2008) atuando conjuntamente, em linha com o histórico político brasileiro marcado por um centralismo estatal, forte relação clientelista entre Estado e sociedade, períodos de ditadura militar e uma frágil sociedade civil, conjuntura que tem um ponto de inflexão importante no processo de redemocratização a partir de 1985.

Observou-se também que, além da cultura de submissão e de participação, encontra-se a “cultura do espetáculo” quando se analisa a participação na Câmara Municipal. A cultura do espetáculo se caracteriza pela simulação: representação enganosa da democracia e uma farsa da cultura de participação, em que o cidadão crê que participa e que é um ator do sistema político, quando na verdade não passa de um espectador. Essa realidade pode ser observada nas audiências públicas, pois a fala, quando consentida, é cedida por muito pouco tempo à sociedade civil que se manifesta e, por inúmeros motivos, suas observações não são levadas em consideração. Muitos dos entrevistados afirmam que as audiências são apenas para “cumprir tabela”, cumprir uma formalidade, mostrando que de fato há uma ilusão de participação, sendo o subsistema sociedade civil muito mais espectador da discussão entre os subsistemas legislativo e executivo do que ator, partícipe do processo orçamentário nas audiências públicas do orçamento.

A terceira variável, decorrente da cultura política, é o clientelismo orçamentário, que chama a atenção quando se analisa o processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo. A relação clientelista se observa em duas vertentes: na relação do subsistema poder executivo com o subsistema poder legislativo e na vertente que abrange o subsistema poder legislativo e o subsistema sociedade civil. É nesta última que a pesquisa se aprofunda, por estar diretamente ligada às características da participação que se institucionalizam na Câmara Municipal de São Paulo.

Eli Diniz (1982, p. 23) define clientelismo como *“um sistema de lealdades, que se estrutura em torno da distribuição de recompensas materiais e simbólicas, em troca de apoio político”*. José Murilo de Carvalho (1997) afirma que clientelismo, *“de um modo geral, indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve a concessão de*

*benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto". De acordo com estudo de Teixeira (2004) sobre a negociação política e as formas de interação entre o poder executivo e o poder legislativo de 1983 a 1992 na Câmara Municipal de São Paulo, trata-se de uma relação marcada por clientelismo e por uma forte dependência do legislativo em relação ao executivo. Apesar da mudança promovida pelo Tribunal Superior Eleitoral em 2007 sobre fidelidade partidária, que levou à diminuição na mudança de partido pelos parlamentares, muitos dos pressupostos de Teixeira sobre a relação entre Executivo e parlamentares continuam sendo observados, pois o modelo clientelista da relação executivo/legislativo traçado pelo autor levanta hipóteses que continuam se realizando nos dias de hoje, conforme abaixo:*

*1) o parlamentar tem no Executivo os instrumentos necessários para o atendimento das demandas de seu eleitorado e disso depende o sucesso de sua carreira política; 2) o Executivo precisa de maioria parlamentar para viabilizar seus interesses e por isso negocia individualmente com os parlamentares em troca de apoio "incondicional" no Legislativo; 3) a fragilidade e a dispersão do sistema partidário favorecem a individualização da atividade parlamentar; e 4) essa relação, ao criar uma forte interdependência de ambos os lados, pode provocar o esvaziamento das funções legislativas, pois o Executivo interferirá, de maneira decisiva, na agenda de trabalho do Legislativo, enquanto continuar concedendo os instrumentos necessários para o atendimento das demandas dos vereadores que formam a sua base de sustentação (TEIXEIRA, 2004, p. 7).*

Se as audiências públicas por um lado poderiam ser um espaço de deliberação e de participação popular, onde de certa forma se minimizariam as práticas de clientelismo político e da prestação de favores, acabam por se estabelecer como o palco onde se institucionaliza essa relação na sua vertente parlamentar e sociedade. A possibilidade de emendas pelos parlamentares e o estabelecimento, pelo poder executivo, de um valor "teto" (R\$ 2 milhões em 2010) para as emendas feitas pelo poder legislativo, mostra o clientelismo na sua vertente poder executivo e poder legislativo. Esse acordo é o que garante a aprovação do orçamento, a aprovação da margem de remanejamento e a governabilidade ao longo do ano, traduzida na aprovação de diversos projetos do executivo sem muita oposição.

As audiências públicas e o processo de emendas à lei orçamentária constituem o espaço em que se materializa o clientelismo orçamentário. Este pode ser definido como a relação estabelecida entre cidadãos e alguns vereadores no processo de discussão do orçamento, no qual os cidadãos apresentam uma série de demandas e

pedidos que nos últimos anos têm sido cada vez mais entregues por escrito. Parte dessas demandas é transformada em emendas por alguns vereadores, privilegiando a sua base eleitoral e as regiões onde atuam. Muitas dessas emendas são apresentadas pelos vereadores, mas não aprovadas de fato no orçamento (apesar de serem propagandeadas pelos parlamentares). E muitas, mesmo aprovadas, não são realizadas no ano seguinte, instalando-se um ciclo que se repete todos os anos. A não execução orçamentária gera uma crise de credibilidade do processo participativo, o que afeta a participação na Câmara Municipal.

O processo de emendas ao orçamento sempre existiu, como pode ser observado nas falas das notas taquigráficas e nas notícias de jornal sobre a relação entre os subsistemas poder executivo e poder legislativo. As emendas e a aprovação de uma alta margem de remanejamento são importantes mecanismos de barganha entre os poderes executivo e legislativo e contribuem para a governabilidade, pois o poder executivo, através da liberação das emendas, garante a aprovação do orçamento e de outros projetos de lei ao longo do ano. Contudo, chama a atenção como, nos últimos anos, principalmente a partir de 2005, há mudanças na relação entre o subsistema sociedade civil e o subsistema legislativo. Observa-se um aumento da participação, mas não de uma participação que busca discutir as políticas públicas e a aplicação do orçamento, mas uma atuação clientelista, conduzida e tutelada pelo subsistema poder legislativo. Esse aumento da atuação do subsistema sociedade civil nas audiências públicas é decorrente do término do orçamento participativo, de uma estabilidade da configuração da Comissão de Finanças e Orçamento (presidência, relatoria e membros), de uma diminuição no papel das subprefeituras e de diminuição do papel do vereador na definição dos subprefeitos. Com o término do orçamento participativo e a redução do papel das subprefeituras, as demandas que antes encontravam vazão de forma mais elaborada e participativa nas discussões do OP e através das decisões dos subprefeitos ficaram em um vácuo institucional e são incorporadas na discussão do orçamento pelos vereadores na Câmara Municipal, só que de uma forma ainda mais clientelista.

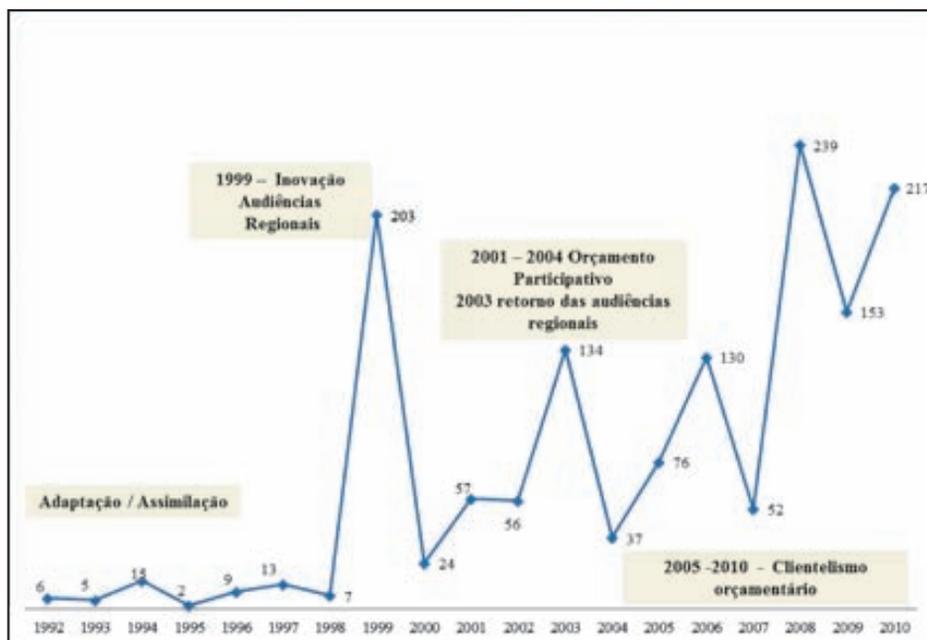
## **Análise das audiências públicas**

No período de 1990 a 1992, identificamos um processo de aprendizagem e assimilação do processo participativo. No período de 1993 a 1996, a continuação da assimilação do processo participativo com o destaque da diferenciação entre reuniões técnicas e audiências públicas. De 1997 a 2000 observa-se um perfil de participação muito semelhante ao anterior, com uma grande inovação que foram as audiências regionais. De 2001 a 2004, a realização do orçamento participativo em São Paulo trouxe mudanças em relação à participação da sociedade civil nas audiências

públicas do orçamento, e de 2005 a 2010 observa-se a institucionalização da participação através do clientelismo orçamentário. As 1.435 falas da sociedade civil identificadas ao longo dos anos se distribuem conforme o gráfico 1.

A tabela 1 mostra a participação da sociedade de acordo com cada tipo de reunião. Em 1999, com a inovação das audiências regionais, cresce significativamente a participação. Nos anos seguintes ela também cresce muito nas reuniões técnicas / audiências temáticas. Apesar de as audiências temáticas possuírem o maior número de participantes, isso ocorre, principalmente, por ser grande o número de audiências temáticas. Levando em consideração o número de participantes por tipo de audiência, as regionais contaram com maior participação (12,2 participantes por audiência), seguidas da audiência geral (com 5,0 participantes por audiência) e, por último, pela temática, com 4,2 participantes por audiência. Fica claro que a realização de audiências regionais próximo ao local onde as pessoas moram e aos finais de semana, ou à noite, horários que permitem aqueles que trabalham participar, aumenta o número de participantes.

**Gráfico 1: Membros da sociedade civil que falaram**



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

**Tabela 1:** Participação da sociedade civil por tipo de audiência / reunião

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

Fonte: Elaboração própria

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

apresentam nas audiências públicas. Aqueles que não se apresentam são classificados como municípios.

**Tabela 2:** Atores do subsistema sociedade civil

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total	%	
Associação e Movimento de Bairro	1	4	1	0	0	0	1	48	0	1	3	11	1	4	24	13	27	20	35	194	13,0	
Conselho tutelar	0	0	1	0	2	1	0	0	0	0	0	1	0	2	2	1	1	2	1	14	0,9	
Conselho Saúde								8				2	1	2	2		2	9	6	32	2,1	
Conselho Gestor de Hospital			1								1	3		1	1	1	2	4		14	0,9	
Conselho Municipal da Criança e do Adolescente				1	2	2	1	1	1		4	1		1						14	0,9	
Conselho Fundo Municipal da Criança e do Adolescente					1			1	1											3	0,2	
Conselho Comunitário de Segurança - Consseg	1							8							4			1	9	23	1,5	
Conselhos (outros)						1		4			7	3	4	5	7		14	6	11	62	4,2	
Conselheiros e delegados do CP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	41	13	47	19	5	2	0	0	0	0	127	8,5	
Corpo de Bombeiros	0	0	2	0	0	2	1	4	2	3	1	0	0	0	1	0	0	0	0	16	1,1	
Guarda Civil Metropolitana	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0,3	
Devereador	0	0	0	0	0	2	0	4	1	0	0	0	0	0	0	0	1	2	2	3	15	1,0
Funções																						
Delega da Criança e do Adolescente					2	1		1	2			3	1							11	0,7	
Lider Comunitário	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	1	1	1	2	0	2	9	0,6	
Movimento de Moradia			4				2	30	5			6		6	21		9	5	3	91	6,1	
Movimento Saúde						1		2						3	3	2		0	1	12	0,8	
Movimento Educação								2									2	5	7	2	18	1,2
Movimentos (outros)								6	1	2	2	7		2	10	2	26	24	9	91	6,1	
Movimento Agenda 21	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	14	1	6	23	1,5	
Movimento (Rede) Nossa São Paulo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13	9	8	30	2,0	
Município	1	0	3	0	0	1	0	47	4	0	5	32	6	23	22	26	62	27	70	329	22,1	
Fábio Sagorin - Saúde															5	7	1	10	9	12	44	3,0
Terezinha Barros de Almeida - Inhaçara																		3		5	8	0,5
Maria do Socorro Alves - Inhaçara														1				8	2	5	16	1,1
Organização da Sociedade Civil	1	1	3	0	2	0	0	21	1	2	8	7	3	7	7	2	16	12	12	105	7,0	
Organização da Sociedade Civil - Igreja à Organizações Religiosas / Igreja	0	0	0	0	0	0	0	6	1	0	4	4	0	3	1	1	5	4	1	30	2,0	
Partido Político	0	0	0	0	0	0	0	11	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	14	0,9	
Serviço público (ativo e aposentado)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	2	2	0	2	0	9	3	0	23	1,5	
Sindicato	0	0	0	1	0	2	1	2	5	6	4	1	0	5	8	0	19	2	19	74	5,0	
Não identificados e outros	2	0	0	0	0	0	1	6	0	2	0	3	0	4	11	0	3	8	5	45	3,0	
<b>TOTAL</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>15</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>13</b>	<b>7</b>	<b>214</b>	<b>24</b>	<b>57</b>	<b>57</b>	<b>134</b>	<b>37</b>	<b>81</b>	<b>138</b>	<b>54</b>	<b>253</b>	<b>161</b>	<b>224</b>	<b>1491</b>	<b>100,0</b>	

Fonte: Elaboração própria

Os grupos que mais participam são o de municipais (22,1%), movimentos sociais (14,2%), associações e movimentos de bairro (13%), conselhos (9,9%), organizações da sociedade civil (9,1%), conselheiros e delegados do Orçamento Participativo (8,5%). A classificação em movimentos foi dividida em saúde, educação, moradia, e outros (exemplo: catadores, mulheres, transporte, emprego). É muito comum os membros de movimentos participarem em grande número das audiências. Por exemplo, nas audiências de habitação há um grande número de representantes de movimentos de habitação / mutirão. Nas audiências do verde e do meio ambiente há grande número do movimento de catadores, mesmo esta não sendo a audiência correta, já que a questão do lixo é responsabilidade da secretaria de serviços. Em relação às associações de bairro, percebe-se sua intensa participação nas audiências regionais. Claramente é quando há audiências regionais que estas mais participam, como podemos observar nos anos de 1999 e 2003 em diante. O movimento da criança e do adolescente, por sua vez, pode ser analisado como um subsistema composto pelos conselheiros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), pelos conselheiros do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) e pelo Fórum em Defesa das Crianças e Adolescentes, que costumam atuar em conjunto, reforçando suas reivindicações mutuamente. De 1995 a 2005, observa-se sua forte atuação já que é o período de consolidação do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990).

Observa-se a participação inconstante do Conselho Comunitário de Segurança (Conseg). A partir de 2008 os conselhos do idoso, do meio ambiente e de habitação tornam-se ativos. Os conselheiros e delegados do OP têm sua participação concentrada de 2001 a 2004, anos de realização do OP em São Paulo. Há municípios que são assíduos nas audiências e encabeçam o Movimento de Resistência do Orçamento Participativo criado em 2006. É interessante ver como o Movimento de Resistência do OP constitui um subsistema autopoietico que se reproduz de acordo com a sua própria lógica, pois, mesmo sem haver OP na atual gestão, o grupo continua realizando eleições para a escolha dos conselheiros. Nos últimos anos, três membros do Movimento de Resistência do OP integraram ativamente grande parte das audiências, representando 4,6% do total de falas. Essa autorreprodução e manutenção do sistema funcionando dentro de uma lógica de resistência ao fim do OP ocorre devido à inércia organizacional e à resistência à mudança. Ou seja, no caso desta pesquisa, os ambientes nos quais os subsistemas operam sofrem impactos de diferentes naturezas que promovem a mudança nas organizações/subsistemas. Contudo, nem todas mudam e algumas o fazem de forma muito lenta (ALVES; KOGA, 2006).

O ex-vereador Odilon Guedes se destaca como participante das audiências públicas por ser um grande conhecedor do orçamento. No início da sua participação, o ex-vereador representava o Conselho Regional de Economia e, a partir de 2008,

passou a representar a Rede Nossa São Paulo. As ex-vereadoras Ana Martins, Terezi-  
nha Martins e Claudete Alves também participam de algumas audiências. Tanto a  
Rede Nossa São Paulo como o Movimento Agenda 21 tiveram forte atuação a partir  
de 2008, destacando-se por discutirem as políticas públicas da cidade e por serem  
suas falas com frequência mais qualificadas e munidas de informações relevantes  
para a discussão.

A Rede Nossa São Paulo é uma rede de associações que nasceu em São Paulo  
em 2007 e que pretende “construir uma força política, social e econômica capaz de  
comprometer a sociedade e sucessivos governos com uma agenda e um conjunto de  
metas a fim de oferecer melhor qualidade de vida para todos os habitantes da cidade.  
Nosso propósito é transformar São Paulo em uma cidade segura, saudável, bonita,  
solidária e realmente democrática” (REDE NOSSA SÃO PAULO, 2011). A rede é com-  
posta por mais de 600 organizações e conta com o apoio de lideranças comunitárias,  
organizações da sociedade civil, empresas e cidadãos interessados em participar do  
processo de construção de uma São Paulo mais justa e sustentável. A Rede nasceu  
por iniciativa de Oded Grajew, fundador do Instituto Ethos, e foi inspirada no Mov-  
imento Bogotá Como Vamos, na Colômbia. Como uma de suas principais conquistas  
pode-se citar a inclusão, na Lei Orgânica do Município de São Paulo, do Plano de  
Metas, que obriga os governantes eleitos a apresentarem metas quantificáveis no  
planejamento da cidade. O *status* da execução dessas metas deve ser divulgado à  
sociedade a fim de garantir que, uma vez eleito, o governo execute as suas promessas  
de campanha.

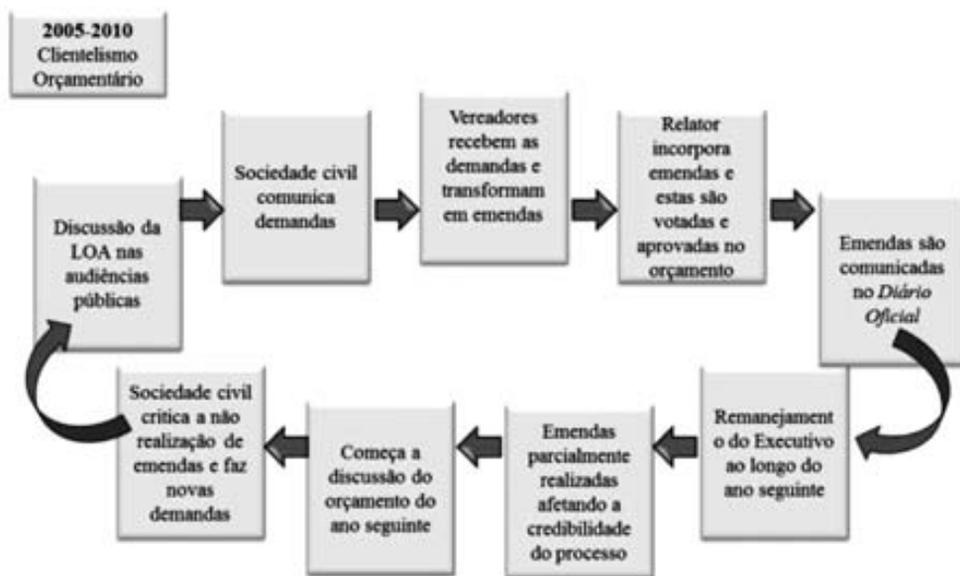
A Agenda 21 é um movimento resultante da Conferência Eco-92, realizada no  
Rio de Janeiro para discutir questões ambientais. Trata-se de um programa de ação  
que busca promover o desenvolvimento levando em consideração proteção ambien-  
tal, justiça social e eficiência econômica.

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

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

Com a análise das notas taquigráficas é possível evidenciar a institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo. Há inúmeras audiências realizadas ano a ano que superam as duas audiências regimentais. Contudo, apesar de serem abertas à participação, pouco tempo é dado à fala da sociedade civil e a dinâmica da audiência não favorece a instalação de uma discussão qualificada sobre políticas públicas, aplicação e execução orçamentária, mas sim a instalação de um espaço de coleta de demandas que são atendidas conforme a orientação individual dos parlamentares que participam do processo. Ou seja, institucionaliza-se a participação baseada em uma relação de clientelismo orçamentário, e não uma participação que busca discutir os problemas da cidade e colaborar para a construção de melhores soluções e políticas públicas.

Esquema 3: Linha do tempo e o clientelismo orçamentário



Fonte: Elaboração própria

## Considerações finais

Este estudo conclui que apesar de haver variáveis regulativas que obrigam a realização das audiências públicas, a participação da sociedade civil encontra dificuldades para ser exercida, pois é extremamente afetada por variáveis normativas e cultural-cognitivas que influenciam negativamente o processo.

As variáveis normativas e cultural-cognitivas são baseadas nos valores, crenças e variáveis culturais como a cultura política e o clientelismo orçamentário que desta deriva. Dentro da lógica de sistemas, isso ocorre porque os vereadores *fazem parte de um subsistema próprio, que é autopoietico, tem valores e normas próprias e dificulta a entrada do subsistema sociedade civil que busca participar do subsistema legislativo*. Apesar de se abrir à participação, o subsistema poder legislativo o faz moldando a participação conforme padrões de conduta já existentes na relação entre parlamentar e sociedade civil.

No processo de discussão do orçamento da Câmara Municipal junto à população, o papel principal cabe ao subsistema poder legislativo, que se abre à participação, mas o faz como forma de garantir a sua existência dentro de um contexto de fortalecer a democracia através do aumento da participação. A participação que se institucionaliza é moldada conforme padrões de conduta já existentes, baseados em uma relação clientelista entre parlamentar e sociedade civil e isso dificulta o processo de institucionalização de uma participação voltada para a discussão de políticas públicas e de um verdadeiro controle social. A lógica da autopoiese se verifica também no subsistema sociedade civil, quando, por exemplo, se observa a atuação do Movimento de Resistência do OP, que se autorreproduz por meio das eleições dos conselheiros. Também se observa na relação entre os subsistemas poder executivo e poder legislativo, pela qual o poder executivo se reproduz cada vez com mais força e direciona a relação com o subsistema poder legislativo.

Este estudo levanta cinco pontos que podem melhorar e aumentar a participação da sociedade civil no processo orçamentário junto à Câmara Municipal. O primeiro deles refere-se a definir o que é uma audiência pública, a fim de não permitir que a mudança dos atores seja uma variável com tanta influência na dinâmica do processo. Torna-se necessário instituir de forma clara o que é uma audiência pública, qual o seu papel e qual a forma de ser conduzida.

O segundo ponto é a necessidade de se trabalhar a questão da pedagogia da participação (PONTUAL, 1994), ressaltando a importância da participação dos cidadãos na discussão da cidade e também a educação sobre o processo orçamentário, a fim de capacitar os cidadãos para que possam discutir melhor o orçamento da cidade. Para isso, o orçamento tem que ser mais claro e detalhado e realmente conectado com o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano de Metas. Torna-se fundamental ensinar à população o que é orçamento e como analisá-lo para que esta possa participar de forma qualificada, questionar e controlar a execução orçamentária. Contudo, a participação só poderá ocorrer de fato se forem dadas as condições para a sociedade participar, como, por exemplo, uma divulgação ampla e bem feita da agenda de audiências públicas e a realização em horários e dias que permitam o comparecimento da população.

O terceiro ponto refere-se ao processo orçamentário: as audiências na Câmara Municipal são feitas quando o orçamento já está pronto, sendo passível de mudanças apenas através de emendas. Se essa discussão fosse feita previamente, não só nas audiências públicas realizadas pelo poder executivo, mas em audiências feitas por condução do poder legislativo, a discussão junto à sociedade civil agregaria na construção da peça orçamentária. Uma possibilidade seria a de se repensar também o papel das audiências públicas da Lei de Diretrizes Orçamentárias e ampliar o debate por temas. Durante o ano, seria fundamental que houvesse mais mecanismos de acompanhamento do orçamento pela sociedade civil e que as reuniões e audiências públicas de execução orçamentária instituídas pela Lei de Responsabilidade Fiscal também se tornassem um espaço de participação da sociedade civil e controle social, a fim de que não se chegasse ao final de cada ano com percentuais tão baixos de execução orçamentária. Para isso seria também necessária a redução do percentual de remanejamento que o subsistema poder legislativo aprova todo ano (ao redor de 15%). Isto certamente contribuiria para aumentar a credibilidade do ciclo do processo orçamentário e, conseqüentemente, a institucionalização da participação.

Em quarto lugar, a atuação de outros espaços participativos contribuiria para o processo. Por exemplo, o conselho participativo municipal recentemente instituído nas subprefeituras pode auxiliar na identificação e organização de necessidades e funcionar como mecanismo de controle social. O retorno do orçamento participativo (com as falhas já identificadas neste tipo de mecanismo corrigidas) teria, igualmente, potencial para trazer uma participação da sociedade civil que organizasse as demandas e se concretizasse também em termos de uma discussão mais qualificada sobre políticas públicas e soluções para os problemas da cidade.

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

## Referências Bibliográficas

ALMOND, Gabriel A.; VERBA, Sidney. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Canada: Little Brown and Company, 1965.

ALMOND, Gabriel; POWELL, G. Bingham; DALTON, Russel J.; STROM, Kaare. Political culture and political socialization. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Comparative politics today: a world view*. 9th ed. New York: Pierson Longman, 2008. 43-59.

ALONSO, Angela; COSTA, Valeriano. Dinâmicas de participação em questões ambientais: uma análise das audiências públicas para o licenciamento ambiental do Rodoanel. In: COELHO, Vera S.;

NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação*. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 290-312.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo (Org.). *Experiências nacionais de participação social*. Minas Gerais: UFMG; São Paulo: Cortez, 2009.

BARLEY, Stephen R. Images of imaging: notes on doing longitudinal field work. *Organization Science*, v. 1, n. 3, p. 220-247, 1990.

BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas. *A construção social da realidade*. Petrópolis: Vozes, 1985.

BORBA, Julian. Cultura política, ideologia e comportamento eleitoral: alguns apontamentos teóricos sobre o caso brasileiro. *Opinião Pública*, Campinas, v. 11, n. 1, p. 147-168, mar. 2005.

BRELÀZ, Gabriela; ALVES, Mario Aquino. Deliberative democracy and advocacy: lessons from a comparative perspective. *Canadian Journal of Administrative Sciences*, n. 28, p. 202-216, 2011.

BURGOS, Cristiano de C. *O processo de participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas: a experiência da comissão de legislação participativa da Câmara dos Deputados de 2001 a 2005*. 172 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Social e Trabalho) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade, e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

CARVALHO, José M. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 12 jan. 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003>.

CRUBELLATE, João Marcelo. Três contribuições conceituais neofuncionalistas à teoria institucional em organizações. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 11, p. 199-222, 2007.

DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

DIMAGGIO, Paul J. Interest and agency in institutional theory. In: ZUCKER, Lynne G. (Ed.). *Institutional patterns and organizations: culture and environment*. Cambridge, MA: Ballinger, 1988. p. 3-21.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. Introduction. In: \_\_\_\_\_ (Ed.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 1-38.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, Washington, DC, v. 48, p. 147-160, 1983.

DINIZ, Eli. Clientelismo urbano: ressuscitando um antigo fantasma? *Revista Novos Estudos*, São Paulo, n. 4, p. 21-26, 1982.

DRAIBE, Sônia Miriam. A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais. *Caderno de Pesquisa* [do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP], Campinas, v. 35, 1998.

EISENHARDT, Kathleen. Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *RAP – Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144, jan.-fev. 2001.

HAGOPIAN, Frances. Politics in Brazil. In: ALMOND, Gabriel; POWELL, G. Bingham; DALTON, Russel J.; STROM, Kaare (Org.). *Comparative politics today: a world view*. 9th ed. Nova York: Pierson Longman, 2008. p. 506-559.

HERNES, Tom; BAKKEN, Tore. Implications of Self-Reference: Niklas Luhmann's Autopoiesis and Organization Theory. *Organization Studies*, Berlin, v. 24, n. 9, p. 1511-1535, 2003.

LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, São Paulo, v. 67, p. 49-103, 2006.

LAVALLE, Adrian G. Após a Participação: Nota Introdutória. *Lua Nova*, São Paulo, v.84, p.13-23, 2011.

LAWRENCE, Thomas; SUDABBY, Roy; LECA, Bernard. Institutional work: re-focusing institutional studies of organizations. *Journal of Management Inquiry*, v. 20, p. 52-58, 2011.

LÜCHMANN, Lígia H. H. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, São Paulo, v. 70, p. 139-170, 2007.

LÜCHMANN, Lígia H. H. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 52, p. 87-97, jan.-abr. 2008.

LUHMANN, Niklas. *Sistemas sociais: lineamientos para una teoria general*. Barcelona: Javerino, 1998.

LUHMANN, Niklas. *Teoria política en el estado de bienestar*. Madrid: Alianza, 2007.

MILANI, Carlos R.S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise das experiências latino-americanas e européias. *RAP – Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.42, n.3, p.551-79, mai-jun. 2008.

MOISÉS, José A. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 11-44, fev. 2008.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A dimensão política da descentralização participativa. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 11, n. 3, p. 8-19, 1997.

NUNES, Edison; SANCHES, Félix; CHAIA, Vera. Cultura política e valores de cidadania na Região Metropolitana de São Paulo. *Opinião Pública*, Campinas, v. 16, n. 2, nov. 2010.

PINHO, José A. G.; SACRAMENTO, Ana R.S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *RAP – Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.43, n.6, p.1343-1368, nov-dez. 2009.

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

POWELL, Walter W.; COLYVAS, Jeannette A. Microfoundations of institutional theory. In: GREENWOOD, Royston; OLIVER, Christine; SAHLIN, Kerstin; SUDDABY, Roy. *The Sage handbook of organizational institutionalism*. London: Sage, 2008. p. 276-298.

POZZEBON, Marlei; FREITAS, Henrique M. R. Pela aplicabilidade – com um maior rigor científico – dos estudos de caso em sistemas de informação. *RAC – Revista de Administração Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 143-170, mai.-ago. 1998.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. *Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro*. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), 2010.

RIBEIRO, Ednaldo A.; BORBA, Julian. Participação e cultura política: rendimentos subjetivos da experiência de orçamento participativo. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 67-87, jan.-jun. 2011.

ROMÃO, Wagner. *Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo*. 2010. 235 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Sociais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

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

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

SCOTT, Richard. *Institutions and organizations: ideas and interests*. London: Sage, 2008.

SUCHMAN, Mark. Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, v. 20, n. 3, p. 571-610, 1995.

TATAGIBA, Luciana . Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-105.

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

TEIXEIRA, Marco A. C. Negociação política e interação Executivo/Legislativo: a gestão Paulo Maluf na cidade de São Paulo (1993-1996). *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 9, p. 01-73, 2004.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Org.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 97-120.

WAMPLER, Brian. *Participatory budgeting in Brazil*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2007.

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

ZUCKER, Lynne G. The role of institutionalism in cultural persistence. *American Sociological Review*, v. 42, p. 726-743, 1977.



# Controle social e Saúde do Trabalhador

Monica Lilia Vigna Silva Grippo<sup>1</sup>

O Controle Social é uma expressão comumente utilizada para conceituar os mecanismos que estabelecem a ordem social, através da disciplina da sociedade, submetendo-a a determinados padrões sociais e princípios morais, configurando desta forma o comportamento individual a um conjunto de regras prescritas (Correia, 2009, 66). O conceito aparece vinculado a propostas teóricas diferentes tendo sido desta forma entendido e utilizado de forma arbitrária em diferentes concepções.

Bergalli (2005, 181) refere que a importância deste conceito, como marco intelectual e enfoque ideológico, encontra-se também associada ao Funcionalismo Estrutural, teoria que preconiza que cada sociedade deve ser considerada uma totalidade, com regras identificáveis, onde seus componentes se integram e funcionam mecanicamente no intuito de manter a sua própria estabilidade, ou seja, entende que os indivíduos são a expressão da estrutura social, coesa em função de seu ordenamento jurídico, seus estatutos sociais e normas morais, e que conformam e regulam o comportamento de cada pessoa.

Para este autor, o uso original da expressão Controle Social se deu nas últimas décadas do século XIX e princípio do século XX, e se encontra intimamente ligado ao processo de intensificação da industrialização nos Estados Unidos da América e decorrente da imprescindibilidade de se organizar o processo de integração das massas de imigrantes com a população local. O intenso movimento imigratório foi desencadeado pela necessidade de mão de obra para o processo descomunal ocorrido naquele período o que trouxe como consequência conflitos tanto no âmbito étnico-cultural quanto em questões estruturais urbanas, pois as cidades não comportavam o fluxo de pessoas.

Em consequência destas questões, vários Estados Americanos criaram legislações que regulavam a entrada dos imigrantes, prática que levou a Corte Suprema Americana, em 1867, a declarar a inconstitucionalidade de Leis individuais dos Estados relativas à imigração, buscando assim uma homogeneidade legislativa e, posteriormente, a promulgação da *Immigration Act*, em 1924, que criava a restrição através do estabelecimento de quotas para a entrada de imigrantes no país (EUA, 1924).

---

<sup>1</sup> Enfermeira, Mestre em Enfermagem em Saúde Coletiva pela EEUSP – Escola de Enfermagem da Universidade de São Paulo, Especialista em Gerenciamento de Unidades de Saúde – Projeto GERUS; Consultor Técnico Legislativo – Enfermagem – Comissão da Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher – SGP – 52

Neste contexto de “desorganização social”, novas propostas teóricas foram formuladas pela nascente Ciência Social como alternativas ao fracasso dos controles políticos e legais e estas traziam como orientação uma mescla de componentes próprios da sociedade americana, ali representada pelo perfil dos sociólogos de então: homens, brancos e de formação religiosa protestante. Esta mescla era pretensamente o modelo ideal de comportamentos que os imigrantes deveriam assimilar para integrar-se à sociedade receptora. Denominada como Controle Social, esta ideia, apesar de suas irreais pretensões, tinha uma manifesta vontade democrática por parte dos acadêmicos.

Portanto, o retorno à ordem social pretendida correspondia ao modelo de ordem, entendido por uma parcela da sociedade detentora de recursos econômicos, onde o controle social seria aplicado para controlar os imigrantes, que representavam outra parcela daquela mesma sociedade, esta desprovida de recursos equivalentes.

Em uma análise marxista, esta situação exemplificaria o que pode ocorrer em uma economia capitalista, onde o controle social é entendido como uma função que o Estado exerce sobre um conjunto da sociedade em favor dos interesses de uma classe dominante, em busca apenas de garantir um consenso em torno da aceitação da ordem capitalista estabelecida.

Este controle se efetivaria *“através da intervenção do Estado sobre os conflitos sociais imanentes da reprodução do capital, implementando políticas sociais para manter a atual ordem, difundindo a ideologia dominante e interferindo no cotidiano da vida dos indivíduos, reforçando a internalização de normas e comportamentos legitimados socialmente”* (Iamamoto e Carvalho apud Correia, 2009, 68).

Em uma perspectiva política, o conceito pode ser usado tanto para designar o controle de um Estado sobre a sociedade, assim como o controle do Estado pela sociedade. Este último entendimento nos remete a conceitos de Gramsci acerca da sociedade civil e do Estado, onde a primeira não existiria enquanto antagonista da sociedade política, e o segundo não seria compreendido enquanto uma instituição independente, mas como um poder resultante das relações entre as diferentes classes sociais (Fontes, 2009, 6). Portanto, a sociedade civil se constitui inseparável da noção de um todo, e representa uma arena onde a disputa entre classes é uma realidade que expressa suas contradições e ajustes.

A partir desta concepção sobre Estado, sociedade e seus conflitos, buscamos estabelecer as relações entre trabalho, saúde do trabalhador e controle social.

## O Trabalho

O trabalho pode ser entendido como um processo no qual participam o homem e a natureza, sendo que o primeiro, com a sua própria ação, impulsiona, regula

e controla o seu intercambio material com o segundo (Marx, 2008 – Apud Braz, 2013, 276). Esta relação sujeito-objeto é mediada pelos instrumentos de trabalho, meios estes que tem por finalidade melhorar a apropriação da natureza pelo homem. Por sua vez, o produto do trabalho é obtido para satisfazer as necessidades humanas, tanto individuais quanto coletivas, em um processo que se desenvolve e se configura no curso da história.

O trabalho transforma o comportamento humano, diferenciando o homem do reino da natureza, em um ser mais complexo, produtor de sua existência sendo assim um elemento fundante do ser social, determinando as várias formas dos homens se organizarem e viverem em sociedade. Enquanto elemento transformador, o trabalho passa a ter centralidade na história da humanidade e como consequência torna-se passivo de transformação por este novo ser social, passando assim também a ser historicamente determinado. O ato de trabalhar conforma qualquer estrutura social, pois produz valores de uso, ou seja, produtos que são uteis a alguém e que visam satisfazer, como já afirmado, as necessidades do homem.

Já no modo de produção capitalista, a apropriação do processo de trabalho vai além da produção de valores de uso, passando a produzir mercadorias, ou seja, produtos para comercialização e não para o consumo direto, gerando assim um valor excedente, no intuito da acumulação e da valorização do próprio capital. Essa forma de apropriação do processo de trabalho para geração de valor excedente se dá através da expropriação e exploração do trabalhador, alienando-o de seu objeto de ação.

A Revolução Industrial significou um grande avanço no processo de produção de bens e o trabalho que anteriormente era exclusivamente manual foi substituído pelo uso das máquinas, resultando em uma otimização da produção e um incremento da perda do controle do processo de produção pelos trabalhadores e da comercialização de sua força de trabalho, ou seja, a mercantilização das habilidades e aptidões humanas e de sua capacidade produtiva. A partir do final do século XIX e início do século XX, o modo de produção capitalista foi-se configurando baseado em modelos da administração do capital, cujas concepções de produção se apoiam em métodos científicos da organização e racionalização do trabalho.

Frederick W. Taylor, engenheiro americano, publicou “Os princípios da administração”, em 1911, obra integrante da Teoria da Administração Científica, a qual procura aplicar a metodologia da ciência positiva, racional e metódica na resolução de problemas administrativos, cuja finalidade era a de alcançar o aumento da produtividade industrial através da racionalização da produção, da diminuição do tempo produtivo através de “comportamentos adequados” dos trabalhadores, da economia da mão de obra e do corte de gastos (Matos, Pires, 2006, 509).

Essa concepção trouxe uma fragmentação do processo de trabalho onde cada trabalhador passou a exercer uma atividade específica e repetitiva, através da

hierarquização e sistematização da produção. Uma seleção rigorosa do perfil adequado do operário passou a ser realizada em busca dos mais aptos para a realização das tarefas. Os “comportamentos adequados” foram definidos a partir de estudos sobre tempo e movimentos necessários para melhor eficiência do trabalhador, resultando em um controle cronometrado do trabalho e houve a instauração de incentivos salariais e prêmios de produtividade para melhores desempenhos. Esta organização administrativa reforçou a divisão técnica do trabalho na classe de dirigentes, com funções intelectuais, melhor remunerados, incumbidos do planejamento das ações, e na classe operária, com menor escolaridade, qualificação e remuneração, encarregada apenas de executar o trabalho previamente planejado.

Henry Ford, em 1914, cria um sistema de produção para a indústria automobilística, utilizando-se dos princípios do sistema Taylorista como base, acrescentando ao modelo a linha de montagem e a fabricação e incentivo do consumo em massa. Sua estratégia de organização da produção incorporou a mecanização e o uso de esteiras rolantes para a condução do produto entre um e outro operário, nas diferentes etapas do processo de fabricação, intensificando assim os ritmos e movimentos dos trabalhadores em atividades fracionadas de trabalho. O objetivo principal era a redução de custos, com a manutenção de uma baixa qualificação da mão-de-obra e uma maior velocidade na produção, o que tornava o produto menos custoso e mais acessível aos consumidores.

O “pacto fordista”, incentivo financeiro e de vantagens ofertado por Ford aos seus operários, garantia um aumento salarial e a concessão de benefícios sociais e trabalhistas, mas sua principal finalidade era diminuir a rotatividade da mão-de-obra e garantir a alta produtividade.

No livro, *My life and work* – Minha vida, minha obra – publicado em 1922, Ford desenvolveu três princípios de administração, a seguir: Intensificação – redução do tempo de produção, emprego imediato de equipamentos e matéria prima e rápida disponibilização do produto no mercado; Economicidade – estoques mínimos de matéria prima – e Produtividade – maior produção por trabalhador em menor tempo – especialização e linha de montagem (Szezerbicki<sup>1</sup>, Pilatti, Kovaleski, 2004, 108).

Este modelo foi o mais difundido no século XX no processo de organização industrial influenciando todos os ramos da produção de mercadorias, tanto nos Estados Unidos, quanto em todo o mundo, sendo mantido até a atualidade em diversos países com algumas alterações.

As modalidades de gestão taylorista/fordista de produção foram desenvolvidas em um período de vigência de um Estado Norte Americano Liberal que preconizava a defesa da liberdade e da igualdade jurídica e onde as relações trabalhistas não sofriam interferência do governo que priorizava o contrato privado.

Outro impactante modelo de gestão industrial foi o Toyotismo, desenvolvido ao final da década de 60 pelo engenheiro Eiji Toyota e incorporado como alternativa ao modelo de produção em massa. Considerado como uma nova fase de disputa pela acumulação entre os países capitalistas mais desenvolvidos, onde a competitividade passou a ser o principal elemento de defesa e que representou, ao mesmo tempo, uma nova fase de expropriação da mão de obra associada à degradação das condições de trabalho, dos direitos trabalhistas e da vida dos trabalhadores.

Toyota idealizou este modelo após constatar problemas de adaptação do modelo fordista para seu país. Características como um grande estoque de produção, o tamanho físico das fábricas americanas e um volume grande de funcionários seriam elementos incompatíveis com as dimensões de um Japão possuidor de pequena extensão territorial e devastado pela guerra. (WOOD, 1992,12). Orientado pelo pequeno mercado consumidor interno, com pouca disponibilidade de capital e escassez de matéria prima, criou um modelo de diversidade de produtos, com redução de estoque de matéria prima e de produtos, eliminação de desperdício, otimização de tempo de manutenção, nos processos de manufatura, transporte e movimentação humana. A partir destes princípios instala-se um modelo composto por elementos como: a cronometragem de todas as ações – o *just-in-time*, a automação, o trabalho em equipe, a flexibilização da mão de obra, gestão participativa, controle de qualidade e terceirização.

Como consequência para o trabalho, ocorre uma diminuição significativa da quantidade da força de trabalho decorrente da automação e também a racionalização do trabalho, que passa a se dar em equipe na qual um líder, entre outras funções, substitui qualquer trabalhador ausente. A movimentação na cadeia produtiva no fordismo era a do produto, passando a ser, nesta forma de produção, a do trabalhador, o qual passa também a ser polivalente com sua consequente sobrecarga.

No Brasil ocorreu uma mescla de modelos produtivos, onde relações ultrapassadas convivem atualmente com as aceleradas transformações que o mundo do trabalho tem sofrido em função de movimentos como a globalização, a massificação das tecnologias de comunicação e a informatização. Observou-se uma redução dos postos de trabalho e desemprego, e como alternativa surgiram novas modalidades de contrato de trabalho e formas de vinculação do empregado: informalidade, ou seja, trabalhadores sem registro em carteira, com trabalho precário e contratos flexíveis.

## Saúde e Trabalho

A relação entre a saúde e o ambiente de trabalho é constatada desde a antiguidade, mas foi durante a Revolução Industrial na Inglaterra da primeira metade do século XIX que surgem as primeiras preocupações com a saúde do trabalhador

(Minayo-Gomez, Thendim-Costa, 1997, 22). O trabalho era executado em ambientes desfavoráveis e caracterizado por jornadas extenuantes que consumiam os trabalhadores, entre eles, mulheres e crianças. Evidencia-se na época um aumento de doenças infectocontagiosas decorrentes da aglomeração de pessoas, tanto nos locais de trabalho quanto nas cidades emergentes, sem estrutura urbana adequada. Ocorre também, nos ambientes fabris, o aumento de acidentes com mortes e mutilações decorrentes do manuseio de máquinas sem segurança. Estas ocorrências na saúde colocam em risco a força de trabalho.

Surge então, para a sustentação do próprio processo de produção, a Medicina do Trabalho, especialidade médica, cuja proposta inicial era a locação do médico dentro da fábrica, que passou a ser o responsável pela prevenção e recuperação de doenças decorrentes do trabalho (Mendes e Dias, 1991, 341).

### Médicos e Medicina do Trabalho

As concepções sobre a saúde e a doença são limitadas pelo desenvolvimento teórico e conceitual da ciência, assim como são condicionadas por componentes ideológicos que legitimam as opções conceituais, tornando-as hegemônicas (Oliveira, Egry, 2000, 12).

A hegemonia da Medicina do Trabalho enquanto campo de conhecimento tem início por volta de 1930, e sua sustentação ideológica se relaciona aos propósitos existentes já em sua criação. Estabelecida para analisar as relações entre trabalho e saúde e como recurso de intervenção e enfrentamento de problemas neste âmbito, a Medicina do Trabalho iniciou sua constituição, a partir de então e amplamente aplicado até os dias atuais, no âmbito da organização empresarial. Trouxe a presença do médico para dentro das fábricas em um esforço para detectar os danos e as causas das doenças resultantes do trabalho e, ao mesmo tempo, recuperar a mão de obra adoecida. Os “Serviços Médicos do Trabalho”, em sua criação, tinham como requisito serem dirigidos por pessoas de confiança e que defendessem os interesses do empregador, centrados na figura do médico que seria o responsável pela prevenção e pelos problemas de saúde locais.

Desta maneira, o Serviço Médico do Trabalho, em sua concepção sobre o adoecimento no trabalho, era orientado por uma visão clínica de uni causalidade, baseada na história natural da doença e sua abordagem focava a dimensão biológica e individual do adoecer. Na resolução de problemas, desconsiderava os determinantes sociais que configuram também o ambiente e o processo de trabalho na produção de doenças.

Seguindo a lógica destas bases científicas, suas intervenções em saúde, com uma prática meramente curativa, se davam no isolamento dos riscos específicos,

agindo somente em suas consequências, através da medicalização dos sintomas, da reparação dos desastres e das doenças do trabalho, em detrimento da prevenção dos fatores de risco e das intervenções no ambiente que gerariam custos para o empresário e prejudicariam a produção. A obrigatoriedade legal relativa às ações de saúde no trabalho se restringia apenas aos exames admissionais – de seleção – cuja finalidade era a verificação da aptidão do trabalhador.

Este modelo de assistência expandiu-se prontamente a outros países, acompanhando o processo de industrialização e passou a ter um destaque na assistência ao trabalhador e a seus familiares em decorrência da inexistência ou debilidade dos sistemas de saúde providos pelos Estados, o que, de certa forma, estabeleceu uma dependência do trabalhador, que ficou sujeito também ao controle direto de sua força de trabalho.

Em 1953, a Organização Internacional do Trabalho – OIT estabelece recomendações aos Estados membros sobre a “Proteção da Saúde dos Trabalhadores” (OIT, 1953) apontando para a necessidade de se prover atendimento médico aos trabalhadores e de formar médicos do trabalho qualificados, revendo através de um estudo a organização dos serviços médicos do trabalho nos países industrializados. Como resultado desta experiência e com a aprovação na Conferência Internacional do Trabalho de 1959 foi publicado o primeiro instrumento normativo de âmbito internacional denominando “Serviços de Medicina do Trabalho”.

O “Serviço de Medicina do Trabalho” passa a ser definido como um serviço organizado nos locais de trabalho ou em suas imediações destinado a:

- assegurar a proteção dos trabalhadores contra todo o risco que prejudique a sua saúde e que possa resultar de seu trabalho ou das condições em que este se efetue;*
- contribuir para a adaptação física e mental dos trabalhadores, em particular pela adequação do trabalho e pela sua colocação em lugares de trabalho correspondentes as suas aptidões;*
- contribuir para o estabelecimento e a manutenção do nível mais elevado possível do bem estar físico e mental dos trabalhadores (OIT, 1959).*

Este instrumento avançou nas concepções sobre o adoecimento decorrente do trabalho e a respeito das formas de intervenção ao recomendar a necessidade da assistência em casos de urgências em acidentes de trabalho, no enfoque de que a atuação dos serviços deveria ser prioritariamente preventiva e em defender a importância da detecção denexo causal com o trabalho em casos de absenteísmo por doença. Também propunha o estabelecimento de relações do Serviço com outras unidades

de atenção à saúde pública, assim como a adoção de um prontuário individual do trabalhador e o adequado registro dos dados pertinentes, como as ações coletivas executadas e o estado de saúde geral dos trabalhadores.

Em contrapartida, consolida a medicina do trabalho como uma atividade exclusivamente médica, cuja prática se desenvolve nos locais de trabalho e confere a este profissional o poder de “adaptar os trabalhadores as condições de trabalho e de contribuir para o estabelecimento e manutenção de um bem estar físico e mental dos trabalhadores”, desconsiderando ainda a complexidade das relações e dos determinantes sociais envolvidos. O Brasil muito se pautou nesta Recomendação para a elaboração de diretrizes e organização da assistência ao trabalhador.

Apesar dos avanços conceituais trazidos pela Medicina do Trabalho, o desenvolvimento desta atividade vinculada à empresa, como um setor de sua responsabilidade, favorece mais a um controle da força de trabalho do que a uma real preocupação com sua saúde. Observa-se que o processo obrigatório de exame de admissão de pessoal funciona como fator de seleção de candidatos mais saudáveis, com menor probabilidade de adoecimento e seus gastos decorrentes (absenteísmo, previdência, interrupção da produção). Outras evidências de controle são perceptíveis nesta atividade por facilitar a análise de faltas motivadas por doenças, na qual a causa geradora do afastamento/adoecimento pode ser mais bem avaliada e até questionada, e pelo fato do Serviço locado no trabalho, ou próximo dele, tornar mais ágil o atendimento em busca de uma rápida recuperação e retorno à produção do trabalhador.

## Medicina Ocupacional

Durante a Segunda Guerra Mundial e no período pós-guerra, com a aceleração da produção industrial, a piora das condições de trabalho e sua intensificação provocaram um desgaste desmedido nos trabalhadores. O aumento da incidência de acidentes e doenças de trabalho gerou custos para as companhias de seguros, pelo pagamento de indenizações por perdas de vidas e incapacidades laborais. Concomitantemente houve uma acelerada produção de novas tecnologias industriais – processos, equipamentos e produtos químicos e biológicos. Todos estes fatores, associados à necessidade de mão de obra produtiva, oneravam os empregadores e revelavam a limitação da Medicina do Trabalho na intervenção nos problemas de saúde decorrentes dos processos produtivos.

Diante da pressão dos empregadores e companhias de seguros e da insatisfação dos trabalhadores diante das condições precárias, constatou-se a necessidade da ampliação da atuação médica para além do âmbito individual. A Saúde Ocupacional surgiu dentro de grandes empresas como uma proposta de intervenção no ambiente de trabalho e de uma nova composição multiprofissional.

A Saúde Ocupacional, enquanto campo de conhecimento e de atuação foi vinculado à saúde ambiental e desenvolveu-se sobre duas vertentes. Uma delas, de cunho da higiene industrial e ocupacional, desqualificava o enfoque médico-epidemiológico da relação saúde-trabalho. Os primeiros estudos americanos sobre doenças ocupacionais com enfoque epidemiológico foram realizados na Universidade de Harvard, entre 1919 a 1930 (Mendes e Dias, 1991, 344).

No Brasil desenvolveu-se tardiamente, havendo uma participação intensa da Faculdade de Saúde Pública da USP nos estudos, divulgação e formação acadêmica em Saúde Ocupacional e, no âmbito institucional, o Instituto de Saúde Ocupacional – FUNDACENTRO – Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho é criado em 1966 pelo governo federal, subsidiado por discussões realizadas com a OIT e preocupado com os crescentes índices de acidentes e doenças do trabalho no Brasil, com a finalidade de promover estudos e apontar soluções.

Na legislação trabalhista, regulamentou-se o Capítulo V da CLT – Consolidação das Leis do Trabalho, que trata da “Segurança e Medicina do Trabalho”, pela Lei nº 6.514, em dezembro de 1977. Em 1978 a Norma Regulamentadora (NR) nº 4 foi aprovada pela portaria ministerial nº 3.214, referente aos Serviços Especializados de Segurança e Medicina do Trabalho e trouxe a obrigatoriedade das equipes multiprofissionais nos locais de trabalho, a NR nº 7 – que dispõe sobre o Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional e a NR – 15 – que relaciona as atividades insalubres (MTE).

Em relação à previdência, a legislação manteve-se com a abordagem no indivíduo, garantindo direitos apenas para os trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho.

O modelo de Saúde Ocupacional mostrou-se insuficiente para atender às necessidades do sistema produtivo, o que poderia ser explicado, segundo Mendes e Dias (1991, 343), por fatores como reprodução do mecanicismo da medicina do trabalho como referencial; dificuldade de atuação em equipe multidisciplinar, com o desenvolvimento de ações desarticuladas e justapostas, resultante de diferentes interesses corporativos; incapacidade de acompanhar os ritmos de transformação tecnológicas dos processos de trabalho, tanto na capacitação de recursos humanos, quanto na produção do conhecimento; por desconsiderar o sujeito trabalhador, apesar do enfoque coletivo de suas ações e, por fim, manter a saúde ocupacional apenas no âmbito do trabalho.

O início da transformação do enfoque deste modelo para o modelo de saúde do trabalhador foi desencadeado por mudanças conceituais na saúde, por processos sociais e políticos, e principalmente pela participação dos trabalhadores e suas representações na reorganização de setores como o da saúde e do trabalho.

## Participação dos trabalhadores

As mudanças radicais que a Revolução Industrial desencadeou tiveram impacto em todos os aspectos da vida social e na dos trabalhadores. Ao mesmo tempo em que se configurou como período de grande progresso material e econômico para o sistema capital, determinou também a configuração urbana e imprimiu novas relações econômicas e sociais, diferenciando as classes trabalhadoras do segundo setor de outros atores da sociedade.

A degradação das condições de vida em função do aumento da concentração urbana, assim como as condições de trabalho desgastantes e o excesso de jornada de trabalho, baixas remunerações e a falta de postos de trabalho para todos desencadearam, nos primórdios da industrialização, problemas como doenças, a drogadição e a prostituição, gerando também tensões entre as classes sociais.

Este cenário contribuiu para a organização dos trabalhadores em busca de melhoria das condições gerais de vida e de trabalho. Na Inglaterra, ao final do século XVIII ocorrem as primeiras manifestações de operários descontentes com as extensas jornadas e os salários insuficientes para a manutenção de suas necessidades básicas. Um dos primeiros, o chamado movimento Ludita, responsabilizava as máquinas industriais pelo desemprego, e sua forma de atuação principal se dava por invasão das fábricas e a destruição do maquinário. Como resposta a este movimento, no ano de 1812, o Parlamento Britânico aprovou a *Frame Braking Act*, lei que punia a quebra de máquinas com a pena de morte.

Como marco inicial na organização da classe operária inglesa, as manifestações em massa de Manchester, no ano de 1819, são consideradas as primeiras reivindicações políticas e sociais organizadas dos trabalhadores. Ainda na Inglaterra, em 1825, após a abolição da proibição do direito de associação surge a primeira onda de greves e a organização de representantes dos trabalhadores como o *Grand Union of Spinners*, em 1929, o *National Association for the Protection of Labour*, 1830 e o *Grand National Consolidated Trades Union* em 1834 (GRAÇA, 2000, 25).

A primeira legislação efetiva regulamentadora do trabalho naquele país foi a *Factory Act*, de 1833, que em sua essência regulamentava a jornada de crianças e adolescentes e controlava a idade de admissão ao trabalho (UK, 1833).

Outro movimento de destaque na Inglaterra foi o Cartismo, que surgiu por volta de 1838, sendo um dos primeiros a reivindicar a participação política dos trabalhadores e a defender a criação de leis em prol do operariado, reivindicando a redução das horas para todos e melhores condições de trabalho, assim como reformas junto ao Parlamento, com a ampliação de direitos de participação política, como a instituição do voto masculino universal e secreto e a renovação parlamentar anual.

Os problemas sociais contribuíram para a reflexão e novas concepções sobre as relações do trabalho e do capital foram idealizadas. Elas contestavam o individualismo liberal e os princípios da economia clássica, responsabilizando-os pelo agravamento desses problemas. O Socialismo Utópico, originário na França e assim denominado por falta de embasamento científico, preconizava que a atuação de um Estado centralizador da economia conseguiria controlar os abusos do capitalismo e que, junto com a ação da bondade humana, promoveria a partilha espontânea dos bens.

A concepção revolucionária se dá com o surgimento na Alemanha, no século XIX, do Socialismo Científico. Com a publicação de “O Manifesto Comunista” em 1848, de Friederich Engels e de Karl Marx, e de “O Capital”, em 1867, de Marx, surgem os conceitos de luta de classes e de mais valia, entre outros. Advogam o fim da propriedade privada dos meios de produção com a redistribuição das riquezas em busca do fim das diferenças entre as classes sociais.

No ano de 1864, cria-se a Associação Internacional dos Trabalhadores – AIT, também conhecida como a Primeira Internacional, entidade que pela primeira vez organizou a classe trabalhadora em caráter internacional, com a participação do operariado francês, alemão, inglês, italiano, suíço e polonês e tinha por intuito discutir questões políticas e trabalhistas como a limitação da jornada de trabalho diária em 8 (oito) horas, a criação de medidas sócio políticas em favor de mulheres e crianças, a supressão de exércitos permanentes e o comando sindical das greves. Uma de suas principais resoluções foi a que incentivava a participação política do proletariado, de forma organizada em Partidos Operários, como condição necessária a uma Revolução socialista. Foi marcada por constantes conflitos político-ideológicos internos e seu Conselho Geral foi dissoluto no ano de 1876 (MOREIRA, 1999).

O movimento do operariado italiano (MOI) foi originariamente organizado a partir do movimento socialista, que surgiu e se desenvolveu naquele país como um primeiro protesto contra o regime de opressão das massas trabalhadoras, privadas de qualquer direito, e sua intenção era direcionar e guiar a classe operária na luta por liberdades democráticas. A trajetória do movimento italiano também foi alterada pelas duas grandes guerras mundiais e pelo surgimento do fascismo, fatores que enfraqueceram a luta do operariado.

A reconstrução da organização de seus trabalhadores decorreu da necessidade de intervenção no grave quadro de insalubridade instalado nos ambientes de trabalho no período posterior à segunda guerra. Nas décadas de 1950 e 1960 os acidentes de trabalho, inclusive os fatais, tiveram um acréscimo de 80% (oitenta por cento) em seus índices, que ultrapassaram o valor de um milhão ao ano (França, 2013, 91). A necessidade de trabalho levava à aceitação dos riscos à saúde em troca de compensações salariais, como horas extras e insalubridade.

Nos anos 60, uma nova consciência em construção leva os trabalhadores italianos a se organizarem em defesa de sua saúde e que, com o auxílio da “*Confederazione Generale Italiana del Lavoro – CGIL*”, de militantes partidários e técnicos, desencadearam uma reavaliação do conceito de monetização da saúde e a identificação dos fatores de nocividade do ambiente e dos processos produtivos. As experiências de discussões e intervenções envolvendo os diferentes atores com o protagonismo dos operários, melhores conhecedores dos processos de trabalho, seus riscos e consequências, geraram um acúmulo de conhecimento e a criação de acervos e centros de memória de luta. As informações coletadas relativas às doenças do trabalho se tornaram referência para a construção de um novo modelo de intervenção em ambientes de trabalho, com a apropriação do conhecimento pelo trabalhador e das possibilidades de sua intervenção.

Este processo levou a mudanças importantes na legislação do trabalho, principalmente em relação à saúde e segurança do trabalhador. O “*Estatuto dos Trabalhadores*” italiano, a Lei 300, de 20 de maio de 1970, considera esse conhecimento e incorpora as reivindicações dos trabalhadores.

A Organização Internacional do Trabalho – OIT – agência das Nações Unidas-ONU, sediada em Genebra, Suíça, foi construindo também, ao longo de sua existência, um importante acervo desse conhecimento específico em saúde do trabalhador. Fundada em 1919, possui um caráter de atuação de mediadora de discussões e promotora de consensos, constituiu-se como um banco de conhecimentos em saúde e relações do trabalho. Tem como missão declarada a promoção da justiça social e possui uma composição tripartite, com representantes dos governos, de organizações de empregadores e de trabalhadores dos Estados membros, permitindo uma participação igualitária e a sua prática consiste na discussão de assuntos pertinentes ao trabalho com a produção de diretrizes orientadoras. Desde a sua criação, os membros da OIT adotaram 188 Convenções Internacionais de Trabalho e 200 Recomendações sobre diversos temas, entre eles emprego, proteção social, saúde e segurança no trabalho. Em 1998, a Conferência Internacional do Trabalho aprovou a Declaração dos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho. Esta Declaração estabelece quatro princípios fundamentais: liberdade sindical e reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva; eliminação de todas as formas de trabalho forçado; abolição efetiva do trabalho infantil; eliminação de todas as formas de discriminação no emprego ou na ocupação (OIT, 1998).

O acúmulo de saberes e a experiência do MOI na prática de participação dos trabalhadores, tanto na construção do conhecimento distintivo, quanto em sua mobilização e organização sindical sobre a relação saúde-trabalho, contribuíram de maneira importante para a construção de um modelo brasileiro de intervenção em saúde do trabalhador.

## Saúde do Trabalhador

No Brasil, o modelo de Saúde do Trabalhador começa a ser delineado a partir da década de 1970, acompanhando as intensas discussões que vinham sendo realizadas para a implantação da Reforma Sanitária.

A agregação do conhecimento acadêmico dos departamentos de Medicina Preventiva ou de Medicina Comunitária de universidades como a UERJ – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, a Unicamp – Universidade Estadual de Campinas, USP – Universidade de São Paulo e a Escola Nacional de Saúde Pública, da Fundação Oswaldo Cruz– FIOCRUZ, e de Entidades como o CEBES – Centro Brasileiro de Estudos da Saúde e a ABRASCO – Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, juntamente com a experiência cotidiana dos profissionais atuantes na saúde pública contribuíram para a construção de uma base conceitual, já presente na América Latina, que evidenciava a íntima relação entre saúde e estrutura social e desencadearam propostas para o estabelecimento de um sistema único, de responsabilidade e regulação do Estado, no setor Saúde.

O 1º Simpósio de Política Nacional de Saúde, promovido pelo CEBES, em outubro de 1979 aprovou documento que estabelecia alguns princípios e diretrizes para a saúde como o direito universal e inalienável, a descentralização, regionalização e hierarquização do sistema de saúde, e a participação popular para o controle democrático. Princípios estes que viriam a constar do Capítulo V – da Saúde, da Carta Constitucional de 1988 (CORDEIRO, 346, 2004).

No ano de 1983, a Organização Pan-americana de Saúde – OPAS, organismo da OMS nas Américas, reforça as diretrizes para a implantação de programações em saúde na rede pública de serviços sanitários voltadas para aqueles que trabalham, através do lançamento do Documento “*Programa de Acción em la Salud de los Trabajadores*”, assim como a OIT, em 1985, adota a Convenção nº 161 e a Recomendação nº 171, em sua 71ª Conferência Internacional do Trabalho, denominadas de “Convenção e Recomendação sobre os Serviços de Saúde no Trabalho”, que defendiam o princípio da ampla participação dos trabalhadores, atuação em equipes multiprofissionais e a sua implementação principalmente a partir de políticas públicas (Lacaz, 1997, 9).

A VIII Conferência Nacional de Saúde, ocorrida em março de 1986, em seu relatório final, considerou a saúde como um conceito não abstrato e amplo, histórico e socialmente determinado, e também como um direito resultante de conquistas sociais com requisitos para o seu exercício pleno. Entre esses requisitos encontra-se a garantia de “trabalho em condições dignas, com amplo conhecimento e controle dos trabalhadores sobre o processo e o ambiente de trabalho” (CNS, 1986, 05). Observou ainda a coexistência no panorama nacional de formas rudimentares de

organização do trabalho produtivo com a mais avançada tecnologia da economia capitalista.

Em relação à participação social, o relatório final constatou a existência de debilidade na organização da sociedade civil e uma escassa participação popular na formulação e controle de políticas públicas em saúde.

A 1ª Conferência Nacional de Saúde dos Trabalhadores (CNST), ocorrida em dezembro de 1986 aconteceu após as amplas discussões realizadas nas conferências estaduais e municipais e caracterizou-se por um debate que transcendeu a questão técnica e aprofundou o âmbito político. Com o Tema “Saúde e Trabalho” no mesmo entendimento da “Saúde como Direito do Cidadão e Dever do Estado”, realizou um diagnóstico da situação da saúde e segurança no trabalho, propondo novas alternativas de atenção à saúde e a criação de uma política nacional, com uma concepção de saúde dos trabalhadores que extrapolava os limites da saúde ocupacional e resultante de um conjunto de fatores de ordem política, econômica e social, englobando neste conceito as condições dignas de vida, garantia de emprego, estabilidade e boa remuneração, lazer, organização livre, autônoma e representativa de classe e acesso a toda informação relativa aos trabalhadores.

Ao descrever a realidade do trabalhador brasileiro, trazia à discussão o momento político vivenciado na época. Arrocho salarial, baixos salários, desemprego, a inexistência de espaços participativos nos processos de decisão, e a rigidez de um regime de governo que coibia a organização e participação política. Sobre o mundo do trabalho, constatou problemas desencadeados pela contradição capital-trabalho que determina as condições materiais de vida e de saúde do trabalhador: ambientes de trabalho sub-humanos, incorporação de novas tecnologias para incremento da produtividade e seus riscos a saúde, uso indiscriminado de agrotóxicos na produção agrícola, entre outros.

Analisou a legislação, vigente no período, descrita como dúbia e mal elaborada, pois se baseava em modelos importados, como sendo ineficaz, tanto pela inadequação à realidade do trabalho, quanto pela impunidade no seu descumprimento, favorecendo os interesses do capital, e que permitia uma gama de interpretações decorrentes da diversidade de concepções e conceitos legais acerca de doenças e acidentes de trabalho. A Conferência apresentou como proposta a revisão da legislação com a participação dos trabalhadores.

Em seu relatório final enfatizou a importância da atuação dos trabalhadores no processo de defesa de sua saúde, através do envolvimento com os sindicatos, enquanto pauta de luta e reivindicações. Alertou para o risco destas ações se restringirem a categorias mais organizadas com sindicatos mais envolvidos, mas destacou como aspecto positivo o olhar mais apurado para as especificidades das relações de trabalho dentro de determinada categoria.

A percepção dos problemas brasileiros relativos ao mundo do trabalho só foi possível pela ampla participação, nesta conferência, de instituições engajadas no movimento operário e/ou preocupadas com o tema da saúde e trabalho, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT); a Central Geral dos Trabalhadores (CGT); a Confederação Nacional da Agricultura (CNA); a Confederação Nacional do Comércio (CNC); a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG); o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM); o Departamento Intersindical de Estudos e Pesquisas de Saúde e dos Ambientes de Trabalho (DIESAT) e o Fundacentro.

Ao apontar a necessidade da construção de políticas públicas em saúde do trabalhador enquanto direito fundamental, a 1º CNST concluiu que a participação dos trabalhadores seria decisiva para a abertura de espaços e obtenção de conquistas em saúde. Orientou como diretrizes a organização por meio da composição de comissões sindicais de saúde nas empresas, a obtenção de estabilidade de emprego dos delegados sindicais, o uso do instrumento legal de acordo coletivo para a efetivação de conquistas em saúde, assim como a garantia da participação sindical na elaboração de políticas governamentais e empresariais e na fiscalização das condições de trabalho.

Suas propostas relativas a uma nova forma de atenção à saúde do trabalhador estavam em consonância ao desejo do movimento de Reforma Sanitária para a criação de uma base legal e construção de um Sistema Único de Saúde, estatal, descentralizado, regionalizado, igualitário, que proporcionasse o atendimento integral universal, com garantia de participação dos trabalhadores na formulação da política, administração e gestão do sistema em todos os níveis. Outras sugestões foram apontadas, como a necessidade de ampliação de recursos de financiamento para o setor saúde e a disponibilização de informações pertinentes ao ambiente e riscos de trabalho, de doenças e acidentes ocupacionais e dados estatísticos, entre outros (RENAST, 1986).

Como fruto desta construção coletiva e de intensa mobilização social de diversas entidades, instituições e trabalhadores, em outubro de 1988, a garantia de direitos aos trabalhadores e a base legal para a construção do novo sistema de saúde são estabelecidas na promulgação da Constituição Federal.

A Constituição, em seu segundo capítulo, Dos Direitos Sociais, registra os avanços nas relações de trabalho. Este enquanto direito social fica estabelecido no artigo 6º, assim como são a educação, saúde e alimentação, entre outros, e nos artigos 7º e 8º são definidos os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais que visam à melhoria das condições sociais e se refere a temas variados como a proteção do emprego, remuneração e benefícios, jornada de trabalho, entre outros.

Observa-se, ainda, que em incisos relativos à proteção da saúde no trabalho termos herdados da visão higienista da saúde ocupacional são mantidos em sua redação, assim como a monetarização dos riscos por meio de proventos adicionais, como visto a seguir:

*Art.7.*

*XXII – redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;*

*XXIII – adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei; (CF, 1988)*

Garantias de livre associação profissional ou sindical e do direito de greve são asseguradas aos trabalhadores nos artigos 8º e 9º, garantindo constitucionalmente canais de manifestação e de participação organizada.

Mas é no Título VIII – Da Ordem Social, Capítulo II – Da Seguridade Social, Seção II – Da Saúde, que se consolida a base legal para o Sistema Único de Saúde – SUS – e torna-se constitucional o direito à saúde e a participação da comunidade. As ações de saúde do trabalhador são definidas, em seu art. 200, inciso II, como de competência e atribuição do SUS, incorporando-as às ações integrais de vigilância à saúde, no mesmo âmbito da vigilância epidemiológica e da sanitária.

A Lei Orgânica da Saúde, Lei Federal nº 8.080 de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, inclui em seu art. 6º, inciso I, alínea c a execução de ações de saúde do trabalhador no campo de atuação do SUS e, em seu parágrafo 3º, define a Saúde do Trabalhador como:

*“...conjunto de atividades que se destina, através das ações de vigilância epidemiológica e vigilância sanitária, à promoção e proteção da saúde dos trabalhadores, assim como visa à recuperação e a reabilitação da saúde dos trabalhadores submetidos aos riscos e agravos advindos das condições de trabalho...”(BRASIL, 1990)*

O respectivo artigo da legislação torna a Saúde do Trabalhador um conjunto de ações em consonância com os princípios do Sistema de Saúde em construção, tendo como exemplo, a busca da garantia da integralidade ao assegurar a assistência ao trabalhador portador de doença ocupacional e vítima de acidente de trabalho.

Ao estabelecer um leque ampliado de atuação de competência do SUS, traz para o âmbito da saúde pública a responsabilidade do Estado como fiscalizador de todos os processos de trabalho que envolvam a totalidade da cadeia produtiva e também inclui como locus de atuação o interior dos ambientes de trabalho:

*III – participação, normatização, fiscalização e controle das condições de produção, extração armazenamento, transporte, distribuição e manuseio de substâncias, de produtos, de máquinas e de equipamentos que apresentem riscos à saúde do trabalhador,*

*VI – participação na normatização, fiscalização e controle dos serviços de saúde do trabalhador nas instituições e empresas públicas e privadas (BRASIL, 1990)*

Outros avanços são estabelecidos em direção a uma forma diferente da abordagem hegemônica de atuação das relações saúde trabalho como a legalização da participação do trabalhador e dos sindicatos em intervenções no ambiente de trabalho, garantindo também o direito às informações pertinentes:

*V – informação ao trabalhador e à sua respectiva entidade sindical e a empresas sobre os riscos de acidente de trabalho, doença profissional e do trabalho, bem como os resultados de fiscalizações, avaliações ambientais e exames de saúde, de admissão, periódicos e de demissão, respeitados os preceitos da ética profissional*

*VIII – a garantia ao sindicato dos trabalhadores de requerer ao órgão competente a interdição de máquina, de setor de serviço ou de todo o ambiente de trabalho, quando houver exposição a risco iminente para a vida ou saúde dos trabalhadores (BRASIL, 1988).*

Relativamente ao controle social, a Lei Federal nº 8.142, de dezembro 1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde, elegeu como instâncias colegiadas de representação a Conferência de Saúde e o Conselho de Saúde. A primeira, a ser realizada a cada quatro anos e com a incumbência de possuir representação de vários segmentos sociais. Seu propósito consiste em “*avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes, devendo ser convocada pelo Poder Executivo ou, extraordinariamente, por este ou pelo Conselho de Saúde*” (art. 1, § 1º).

A partir dessa normatização as Conferências Nacionais setoriais foram estabelecidas e realizadas a II CNST, em maio de 1994, com o tema de “Construindo uma Política de Saúde do Trabalhador” e, em novembro de 2005, a III CNST, com o tema “Trabalhar sim, Adoecer, não”, assim como Conferências Estaduais e Municipais de Saúde dos Trabalhadores, tendo algumas delas desempenhado importante papel na implantação de ações de saúde do trabalhador no SUS.

Já o Conselho de Saúde tem caráter permanente e deliberativo, constituindo-se em “*órgão colegiado de representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários. Tem por fim atuar na formulação de estratégias e no e no controle da*

*execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo” (art. 1, § 2º).*

A Comissão Intersetorial de Saúde do Trabalhador – CIST- foi instituída pela Resolução CNS nº 11, de 31 de outubro de 1991, juntamente com outras comissões intersetoriais nacionais, com a finalidade de promover a articulação e a intercomplementariedade de políticas, programas e ações, no que concerne ao interesse da saúde, cuja execução envolva áreas não compreendidas no âmbito específico do Sistema Único de Saúde – SUS. A Resolução CNS nº 185, de 08 de maio de 1996, definiu a estruturação de sua composição, com a garantia da participação de representantes de serviços e programas de saúde do trabalhador do SUS, de instituições públicas de ensino e pesquisa na área, de representantes de centrais sindicais participantes das ações e agregou representantes institucionais ligados aos temas pertinentes, trabalho, previdência, educação, meio ambiente, empregadores e outros.

Atualmente, a sua composição está definida na Resolução CNS nº 482, de 7 de agosto de 2013, com a participação de 18 (dezoito) titulares e 16 (dezesesseis) suplentes, com a coordenação da Central Única dos Trabalhadores – CUT e da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde – CNTS e representação de diversas Confederações e Centrais Sindicais de Trabalhadores de diversos setores, como ramo financeiro, indústria, construção, agricultura, saúde; de movimentos populares e sociais de gênero, de direitos sexuais e reprodutivos; da Confederação Nacional da Indústria – CNI e de representantes de Conselhos de Classe.

A construção material da representatividade dos Conselhos de Saúde do Trabalhador pode ser considerada enquanto um processo e, ao longo dos anos posteriores à promulgação da legislação federal e a exemplo dos conselhos em saúde, ocorreu em uma arena de disputa entre os interesses conflitantes do capital e dos trabalhadores.

O “Programa de Saúde dos Trabalhadores” – PST surgiu como um movimento político e ideológico assumido ativamente pela Saúde Pública e pelo movimento sindical a partir de 1984, antecedendo as mudanças constitucionais, e desenvolveu experiências em alguns estados como São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia e Rio Grande do Sul. As unidades de PST, primeiros núcleos de atenção formados para a implantação da nova política, contavam com a participação sindical em sua gestão local e surgiram em alguns municípios com perfis mais democráticos, após as eleições municipais de 1988, como Campinas, São Paulo, Porto Alegre, Diadema, Santos, São Bernardo do Campo, Santo André, Contagem, Ipatinga, entre outros.

A criação dos Centros de Referência em Saúde dos Trabalhadores – CRSTs – teve a intenção de ampliar as práticas em gestão participativa dos sindicatos, em controle social através de Conselhos Gestores e de desenvolvimento das ações com

equipes multiprofissionais e de forma interinstitucional, como por exemplo, desenvolvendo ações junto com o Ministério do Trabalho, através das Delegacias Regionais do Trabalho –DRTs e com o Ministério Público.

Ainda na primeira década pós Constituição, os núcleos de PST e CRST trouxeram uma contribuição importante ao dar visibilidade à magnitude das estatísticas de doenças ocupacionais, alterando o perfil epidemiológico para mais próximo da realidade e acumulando conhecimentos relativos às doenças ocupacionais.

Por preconizar uma abordagem diferente no entendimento e enfrentamento da relação adoecimento-trabalho, o Programa encontrou dificuldades para seu desenvolvimento.

No setor saúde brasileiro a prática era predominantemente curativa e, até a promulgação da Constituição, centrada em atendimento médico-hospitalar. A Promoção à Saúde era pontual e desenvolvida por um número reduzido de postos de saúde, que possuíam ações programáticas fragmentadas nas áreas da saúde da criança, mulher, adulto e doenças transmissíveis, geralmente de responsabilidade dos Estados e que serviam de campo formador para a área de saúde pública.

A ênfase na formação de recursos humanos era determinada por currículos que priorizavam o modelo hegemônico e constituiu uma barreira a ser enfrentada para a implantação do SUS. No que tange à Saúde do Trabalhador, além dos entraves da formação profissional, a falta de sensibilização dos profissionais da rede básica para os problemas de saúde decorrentes do trabalho agravavam a situação. Mesmo na atualidade, observam-se nas ofertas de formação as diferentes bases conceituais dos modelos coexistentes. Encontramos cursos de especialização de Medicina, Enfermagem e Técnico de Segurança do Trabalho, assim como em Saúde do Trabalhador, com matrizes curriculares completamente distintas, que reproduzem suas respectivas ideologias, a primeira centrada em uma visão legalista, de intervenção de riscos e ambiental com um número expressivo de cursos oferecidos pelo mercado, e a segunda focada no entendimento de política pública, ofertada por instituições de ordem pública.

Outras barreiras foram enfrentadas para a implantação do novo programa, entre elas o momento político imediatamente após 1988, com a eleição de um presidente que defendia os princípios de um estado mínimo, com a redução de investimentos em políticas públicas, e com restrições dos recursos orçamentários necessários para o SUS em fase de expansão.

A crise das relações de produção que desencadeou o crescimento do trabalho informal; a globalização e a cartelização da economia mundial refletindo em um maior nível de desemprego tanto no capitalismo central quanto no periférico e um deslocamento da atuação propositiva sindical para ações de resistência diante das necessidades foram também fatores de entrave a sua efetiva implantação.

De acordo com Dias (1994), foram contabilizados mais de 180 núcleos de atenção à saúde do trabalhador por todo o Brasil, atuando junto à assistência ou ligado à vigilância epidemiológica e sanitária de Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde ou por Serviços e Hospitais ligados à Universidade,

Somente em 2002, com a criação da Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador, Renast, por meio da Portaria no 1.679/GM, é que se inicia uma uniformização e disseminação das ações e de capacitação de recursos humanos para a saúde do trabalhador em âmbito nacional, rede que passou a se configurar enquanto estratégia principal de implantação do programa dentro do Sistema Único de Saúde, após definição da Política Nacional de Saúde do Trabalhador em 2005. A referida portaria criou também os CERESTs – Centros de Referência em Saúde do Trabalhador, no âmbito Estadual ou Regional com o objetivo de promover ações para melhoria das condições de trabalho e a qualidade de vida do trabalhador por meio da prevenção e vigilância e prover retaguarda técnica especializada em saúde do trabalhador para o conjunto de ações e serviços da rede SUS.

Em agosto de 2012, a Política Nacional é reformulada e estabelecida pela Portaria nº 1.823 e denominando-se, a partir de então, de Política Nacional de Saúde do Trabalhador e Trabalhadora (PNST), com o propósito de definir os princípios, as diretrizes e as estratégias a serem observados nas três esferas de gestão do SUS, para o desenvolvimento das ações de atenção integral à Saúde do Trabalhador, com ênfase na vigilância, visando promover e a proteger a saúde dos trabalhadores e reduzir a morbimortalidade decorrente dos modelos de desenvolvimento e dos processos produtivos.

A referida portaria estabelece o princípio do controle social e, em seu art. 5º- V define a inclusão da comunidade em diversas ações como estratégia instrumental para sua efetiva participação, pressupondo que o estímulo deva ocorrer por meio do acolhimento e resposta às demandas da comunidade, de sua capacitação e educação permanente em saúde do trabalhador e em políticas de saúde; da facilitação do acesso às informações e do fortalecimento das relações entre serviços e instituições de pesquisa e universidades, estabelecendo uma rede colaboradora para construção de saberes e solução de problemas demandados.

Observa-se que, no que tange à produção de uma base legal para a efetivação do controle social em saúde do trabalhador, ocorre um processo equivalente ao do Sistema Único de Saúde como um todo. Somente uma boa legislação que busca incorporar e detalhar cada vez mais conceitos de inclusão e de ampliação dos direitos sociais, com estratégias e definições de competências e responsabilização dos diferentes níveis de gestão, não garante a sua efetivação.

Não se deve perder a perspectiva do conflito permanente entre os interesses dos sistemas produtivos do Capital e as demandas sociais, estas muitas vezes definidas pelos próprios meios de produção, que transformam necessidades não essenciais

em urgências de consumo. A distância entre a definição legal e a sua efetiva aplicação tem se demonstrado como um caminho de avanços e retrocessos, sempre determinado por esses interesses econômicos que influenciam na definição de políticas partidárias e programas de governo.

O Controle Social na concepção da atuação da sociedade civil organizada na gestão de políticas públicas constitui-se também em uma arena de disputa de diferentes interesses. Em saúde do trabalhador, esse conflito é acirrado ao acrescentar à disputa capital-trabalho, os interesses de representações sindicais e corporativas, que muitas vezes entendem a saúde como um direito trabalhista e concentram suas reivindicações em benefícios para a própria categoria.

Apesar deste viés, a participação destes segmentos é crucial no controle social em saúde do trabalhador, vista que são eles que vivenciam as mazelas do sistema produtivo e que, de forma organizada, melhor podem entender os diferentes ambientes e relações de trabalho, a diversidade de modalidades de gestão da produção, a avaliação da capacidade de organização da categoria, e seus riscos à saúde, o que compõe um pool de conhecimentos específicos do cotidiano do trabalhador. Essa experiência acrescida da compreensão da dinâmica das relações de trabalho, com maior ou menor intervenção do Estado, e das variações da economia que determinam diretamente a oferta de postos de trabalho, também justificam uma melhor efetividade no controle social exercido pelos trabalhadores com a participação do movimento sindical.

Já a ampliação do entendimento da saúde do trabalhador enquanto direito social concorre para a criação de políticas públicas estruturadas e integradas, no âmbito do Sistema Único de Saúde, com um possível controle do Estado na subordinação do capital ao bem comum. A concepção de saúde enquanto resultante de melhores condições gerais de vida pode desencadear a ampliação da atuação do controle social para além do mundo do trabalho, em busca do fortalecimento da sociedade como um todo e não de apenas algumas categorias com maior poder de mobilização.

## Referências Bibliográficas

BERGALLI, R. – **Relaciones entre control social y globalización: Fordismo y disciplina. Post-fordismo y control punitivo** – Sociologias, ano 7, nº 13, jan/jun, p. 180-211- Porto Alegre, 2005

BRASIL – CONSTITUIÇÃO FEDERAL (1988). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)> Acesso em: 07 jun 2014

\_\_\_\_LEI 8.080 de 19 de setembro de 1990. **Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento**

**dos serviços correspondentes.** Disponível em: < [http://dtr2004.saude.gov.br/susde-az/legislacao/arquivo/04\\_lei\\_8080.pdf](http://dtr2004.saude.gov.br/susde-az/legislacao/arquivo/04_lei_8080.pdf)>. Acesso em 07 jun. 2014.

\_\_\_ **LEI 8.142 de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde.** Disponível em: < [http://conselho.saude.gov.br/web\\_siacs/docs/l8142.pdf](http://conselho.saude.gov.br/web_siacs/docs/l8142.pdf)>. Acesso em: 07 jun. 2014.

BRASIL – CNS – CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **Histórias das Confe-rências de Saúde.** Disponível em: <[http:// conselho.saude.gov.br/14cns/historias.html](http://conselho.saude.gov.br/14cns/historias.html)> Acesso em: 15 jun. 2014

\_\_\_ **Relatório da VIII Conferência Nacional de Saúde – 1986 – p 1-29.** Dis-ponível em: < [http://www.conselho.saude.gov.br/biblioteca/ Relatorios/ relatório\\_8.pdf](http://www.conselho.saude.gov.br/biblioteca/Relatorios/relatório_8.pdf)>. Acesso em: 15 jun 2014.

\_\_\_ **Resolução nº 185 de 8 de maio de 1996. Reestruturação da Comissão Intersetorial de Saúde do Trabalhador – CIST do Conselho Nacional de Saúde.** Disponível em: < [http://conselho. saude.gov.br/resolucoes/reso\\_96.htm](http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/reso_96.htm)> Acesso em: 07 jun. 2014.

\_\_\_ **Resolução nº 482 de 7 de agosto de 2013. Reestruturação da Comissão Intersetorial de Saúde do Trabalhador – CIST.** Disponível em: [http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/reso\\_13.html](http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/reso_13.html)>. Acesso em: 07 jun. 2014.

BRASIL – MTE – Ministério do Trabalho e Emprego – Normas Regulamentado-ras (1978). Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/legislacao/normas-regulamen-tadoras-1.htm>>Acesso em:10 jun. 2014.

\_\_\_ **Lei 6.514 de 22 de dezembro de 1977 – Altera o Capítulo V do Título II da Consolidação das Leis do Trabalho, relativo à segurança e medicina do trabalho e dá outras providências.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6514.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6514.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2014.

\_\_\_ **NR 4 – Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho.** Disponível em: <[http://portal.mte.gov.br/data/files/F80808145B269620145D2D2CC874DCC/NR04%20\(Atualizada%202014\).pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/F80808145B269620145D2D2CC874DCC/NR04%20(Atualizada%202014).pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2014

\_\_\_ **NR 7 – Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional.** Disponível em: <[http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080814295F16D0142E2E773847819/NR-07%20\(atualizada%202013\).pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080814295F16D0142E2E773847819/NR-07%20(atualizada%202013).pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2014.

\_\_\_ **NR 15 – Atividades e Operações Insalubres.** Disponível em: [http://por-tal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A47594D040147D14EAE840951/NR-15%20 \(atu-alizada%202014\).pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A47594D040147D14EAE840951/NR-15%20(atualizada%202014).pdf)>. Acesso em:10 jun 2014.

BRASIL – RENAST – Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalha-dor – **Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador.** Disponível em: <[http://www.renastonline.org/temas/confer%C3%Aancia-nacional-sa%C3%BAde traba-lhador](http://www.renastonline.org/temas/confer%C3%Aancia-nacional-sa%C3%BAde-traba-lhador)> Acesso em: 15 jun 2014

\_\_\_ 1ª CNST – **Relatório da 1ª Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador** – p1-21 1986. Disponível em: [http://www.renastonline.org/sites/default/files/arquivos/recursos/1a\\_conf\\_nac\\_saude\\_trabalhador.pdf](http://www.renastonline.org/sites/default/files/arquivos/recursos/1a_conf_nac_saude_trabalhador.pdf)> Acesso em: 15 jun 2014

\_\_\_ Portaria nº 1.679 de 19 de setembro de 2002. **Dispõe sobre a estruturação da rede nacional de atenção integral à saúde do trabalhador no SUS**. Disponível em: <<http://dtr2001.saude.gov.br/sas/PORTARIAS/Port2002/Gm/GM-1679.htm>> Acesso em: 07 jun 2014.

\_\_\_ Portaria nº 1.823 de 23 de agosto de 2012. **Institui a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora**. Disponível em: < [http://www.renastonline.org/sites/default/files/arquivos/recursos/Portaria\\_1823\\_12\\_institui\\_PNSTT.pdf](http://www.renastonline.org/sites/default/files/arquivos/recursos/Portaria_1823_12_institui_PNSTT.pdf) > Acesso em: 07 jun 2014

BRAZ – V.A.G.A. – **O trabalhador entre a saúde e a (in)segurança do trabalho**. Em Pauta, Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – 2º Semestre– nº 2, v11, p.273-295 – Rio de Janeiro, 2013

CORDEIRO, H. **O Instituto de Medicina Social e a Luta pela Reforma Sanitária: Contribuição à História do SUS**. PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 14(2):343-362, 2004

CORREIA, M.V.C. – **Controle Social** – Dicionário da Educação Profissional em Saúde – ENSP – Fundação Oswaldo Cruz. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, – p.66-72 – Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/consoc.html>> Acesso: 13 março 2014

DIAS, E.C. **A Atenção à Saúde dos Trabalhadores no Setor Saúde (SUS), no Brasil: Realidade, Fantasia ou Utopia?** Tese de Doutorado, Campinas: Faculdade de Ciências Médicas, Universidade Estadual de Campinas 1994.

EUA – US immigration legislation online

\_\_\_ 1924 **Immigration Act (An act to limit the immigration of aliens into the United States and for others purposes)**. Disponível em: <[Dhttp://library.uwb.edu/guides/usimmigration/43%20stat%20153.pdf](http://library.uwb.edu/guides/usimmigration/43%20stat%20153.pdf)>. Acesso em: 26 mar. 2014

FONTES, V. – Sociedade Civil – Dicionário da Educação Profissional em Saúde – ENSP – Fundação Oswaldo Cruz. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, – p. 1 -12 – Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/socciv.html>> Acesso em: 18 março de 2014

FRANÇA, M. J. P. **O Pensamento de Antonio Gramsci na Luta pela Saúde do Trabalhador**. Em Pauta, Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – 2º Semestre– nº32, v11, p.89-113 – Rio de Janeiro, 2013

GRAÇA, Luís – **Textos sobre saúde e trabalho / Papers on health and work**. p 25. Escola Nacional de Saúde Pública – Universidade Nova Lisboa – Lisboa – **Disponível em:**<<http://www.ensp.unl.pt/luis.graca/textos25.html>>**Acesso em: 20 jun. 2014**

LACAZ, f.a.c, **Saúde dos trabalhadores: cenário e desafios**. Cad. Saúde Pública 13(Supl. 2): 7-19, 19. Rio de Janeiro, 1997.

MATOS, E. PIRES, D. – **Teorias Administrativas e Organização do Trabalho: de Taylor aos dias atuais, influências no setor saúde e na Enfermagem**. Texto Contexto Enfermagem, Florianópolis, 2006 Jul – Set; 15 (3): 508-14.

MENDES, R., DIAS, E.C. – **Da medicina do trabalho à saúde do trabalhador** – Revista de Saúde Pública, vol.25 n. 5, p 341 – 349 – **Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo** - São Paulo – São Paulo, 1991.

MINAYIO-GOMES, C; THENDIM-COSTA, S. M.F. – **A construção do campo da saúde do trabalhador: percurso e dilemas**. Cadernos de Saúde Pública, 13(Supl. 2):21-32 – Rio de Janeiro, 1997

Moreira, Aloizio – **A Primeira Internacional** – Fundação de Estudos Políticos, Econômicos e Sociais Dinarco Reis. 1999. Disponível em: <[http://pcb.org.br/fdr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=405:a-primeira-internacional&catid=2:artigos](http://pcb.org.br/fdr/index.php?option=com_content&view=article&id=405:a-primeira-internacional&catid=2:artigos)> Acesso em: 12 jun. 2014

OIT – Organização Internacional do Trabalho – **Recomendações**. Disponível em:<<http://www.ilo.org/global/standards/lang-es/index.htm>> Acesso em:05 maio 2014

\_\_\_\_**Recomendação R 97 – Recomendación sobre la protección de la salud de los trabajadores en los lugares de trabajo**. Genebra -1953 (num. 97). Disponível em: <[http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R097](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R097)>Acesso em: 05 maio 2014

\_\_\_\_**Recomendação R112 – Recomendación sobre los servicios de medicina del trabajo**. Genebra – 1959 (núm. 112). Disponível em:<[http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312450](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312450)> Acesso em: 05 maio 2014.

\_\_\_\_**Promovendo o Trabalho Decente**, OIT – Escritório Brasil. Disponível em:<<http://www.oitbrasil.org.br/content/apresenta%C3%A7%C3%A3o>>Acesso em: 12 jun. 2014.

OLIVEIRA, M.A.C., EGRY, E.Y. **A historicidade das teorias interpretativas do processo saúde-doença**. Revista da Escola der Enfermagem da USP, v.34, n. 1, p. 9-15, mar. – São Paulo, 2000

SZEZERBICKIL, A.S. PILATTI, L.A.; KOVALESKI, J.L. **Henry Ford: A Visão Inovadora de um Homem do Início do Século XX**. Publ. UEPG Humanit. Sci., Appl. Soc. Sci., Linguist.,Lett. Arts, Ponta Grossa, 12 (2) 105-110, dez. 2004

UK – Parliament – **The 1833 Factory Act** – Disponível em: <<http://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/livinglearning/19thcentury/overview/factoryact/>>Acesso em: 12 jun. 2014

WOOD, T.Jr. – **Fordismo, Toyotismo e Volvismo: Os Caminhos da Indústria em Busca do Tempo Perdido**. 1992. Revista de Administração de Empresas / EAESP / FGV, São Paulo, Brasil.

# Poder local, conflitos e os limites da participação social

*“EM REGIME CAPITALISTA, A DEMOCRACIA É ACANHADA, TRUNCADA, DESFIGURADA PELA ESCRAVIDÃO ASSALARIADA, A MISÉRIA E O PAUPERISMO DAS MASSAS” (LÊNIN, O ESTADO E A REVOLUÇÃO)*

Roberto Tadeu Noritomi<sup>1</sup>

## Preâmbulo

Muito se tem falado sobre os efeitos positivos da descentralização político-administrativa, da democratização no âmbito da gestão pública e, junto com isso, do fortalecimento das organizações da assim chamada sociedade civil e do seu protagonismo na proposição, fiscalização e condução das políticas nos limites municipais. Este texto surgiu a partir de algumas dúvidas sobre o quadro apresentado, principalmente com relação às condições de desenvolvimento e funcionamento de mecanismos de participação e controle social do aparato estatal local, ou melhor, daquilo que se convencionou denominar de poder local.

Desse questionamento fomos encaminhados para as discussões sobre o próprio estatuto dessa ideia de poder local e das suas derivações para o entendimento do problema da gestão pública. Seguindo algumas pistas indicadas pelo tema acabamos por adentrar a sociologia urbana e as ponderações críticas que esta “disciplina” levantou a propósito do poder local. O problema aberto infelizmente é profuso, e mais do que nortear acabou por sinalizar para várias direções, que inadvertidamente tentamos seguir. Talvez por isso o texto se ressinta de um caráter errático, permeado de trilhas mal demarcadas. No fundo, o que se expõe aqui é apenas um percurso inicial e exploratório de leituras sobre a ideia do poder local e da sua abordagem. Se algum exercício conclusivo despontar, e pode acontecer, isto se deve estritamente ao descuido do autor.

---

<sup>1</sup> Doutor em sociologia pela FFLCH-USP e consultor técnico legislativo-sociologia na Câmara Municipal de São Paulo.

## 1. O contexto político-institucional e seus limites

O interesse sobre a noção de poder local é algo que dista no tempo e produziu uma rica reflexão, no entanto, no Brasil esse objeto adquiriu uma proeminência especial (e muito positiva) num passado recente (FISCHER, 1992; KOEBEL, 2006). No final dos anos setenta, as mobilizações do Novo Sindicalismo e dos igualmente novos movimentos sociais (SADER, 1988) lastrearam o amplo e difuso processo político liberalizante que atravessou o país até a elaboração da Constituição de 88. O corpo da carta constitucional foi o corolário dos esforços de múltiplos segmentos no sentido de construir um espaço democrático, ainda que sem a transformação revolucionária, que minimamente atendesse aspirações de mudança e garantisse o acesso da população organizada (ou não) nas decisões dos órgãos públicos, tanto em termos dos serviços prestados quanto da própria concepção das políticas.

Ao mesmo tempo em que trazia para a responsabilidade do aparato estatal uma série de obrigações na prestação de serviços públicos, a Constituição buscava promover a descentralização político-administrativa e a redistribuição de poder. Tratava-se de um divisor de águas, como foi acentuado por Maria Tereza Sadek:

*O contraste entre os princípios descentralizadores consagrados pela Constituição de 1988 e os preceitos centralistas do passado é tão profundo, que se pode sustentar que estamos face a uma modificação de alcance imprevisível. Trata-se de uma alteração de rota que poderá dividir a história político-administrativa do país em duas fases: a que antecedeu a atual Constituição e a que lhe seguiu. (SADEK, 1991, p. 09)*

De fato, a descentralização era uma das bandeiras mais desfraldadas ante o colosso ditatorial que havia assolado o país nas décadas anteriores. Foram estabelecidos mecanismos que conferiam aos estados e municípios maior autonomia tributária e de gestão, principalmente com a perspectiva da construção da lei orgânica municipal, até então sob responsabilidade das assembleias estaduais. Isso fica patente nos dizeres da geógrafa Fanny Davidovich:

*A via de democratização que o Brasil vem atravessando implica, necessariamente, a reestruturação de diferentes setores da vida nacional. No tocante ao território, o fortalecimento das esferas estadual e municipal, consagrado pela nova Carta Constitucional, representa seguramente um vetor importante das transformações em curso, relacionado sobretudo à dimensão política que envolve. (DAVIDOVICH, 1993, p. 04)*

O município, portanto, se convertia no alvo das atenções e aparecia como importante protagonista no cenário político brasileiro<sup>2</sup>. Os conservadores apostavam nisso como forma de garantir suas bases locais e aumentar a capacidade de influência e distribuição de favores nos redutos; o velho coronelismo em novo figurino. Por sua vez, as hostes à esquerda viam no município a possibilidade de estruturar e ensaiar experiências de democracia direta e de gestão coletiva, a exemplo do que indicavam algumas cidades europeias do pós-guerra governadas por partidos comunistas e socialistas, como foi o caso do Partido Comunista Italiano. É esse aspecto que aponta Francisco de Oliveira:

*O PCI implantou-se ao longo e ao largo da 'bota', desenvolvendo-se – com perdão da redundância – efetivos governos locais cujos resultados do ponto de vista da acumulação de bem-estar e qualidade de vida são incontestáveis. Bolonha, por exemplo, ficou conhecida como a Disneylândia do PCI. (OLIVEIRA, 2002, p. 14)*

Essa perspectiva já começara a despontar nas primeiras vitórias do PT e de outros partidos de base popular anteriores à Constituição e continuou nas conquistas eleitorais seguintes em importantes centros urbanos, entre os quais São Paulo e Porto Alegre.

Nesse processo, o que se observou no Congresso Constituinte foi não apenas a transferência de capacidade administrativa e orçamentária para os municípios, mas a institucionalização de canais de participação e de controle social para acompanhamento em todos os níveis de governo. Isso significa que, segundo Celina Souza, a Constituição:

*(...) desenhou uma ordem institucional e federativa distinta da anterior. Voltada para a legitimação da democracia, os constituintes de 88 optaram por duas principais estratégias para construí-las: a abertura para a participação popular e societal e o compromisso com a descentralização tributária para estados e municípios. (SOUZA, 2001, p. 513)*

Assim, também ganhava contornos mais definidos e densos a presença da população na condução da política municipal. Isso fica claro quando se constata a fixação dos órgãos e arenas colegiadas, conselhos e afins, que deveriam partilhar da elaboração e da orientação das políticas públicas bem como da própria administração.

---

<sup>2</sup> O capítulo IV da Constituição de 88, guardadas as evidentes competências administrativas, é generoso nas atribuições destinadas às unidades municipais.

Portanto, com o peso maior da unidade municipal juntamente com a estruturação de uma gestão permeável à população, ganha força e se firma na seara política a ideia do poder local. Nessa toada, políticos, intelectuais e militantes das mais diversas frentes sociais se voltaram para a expectativa de reconfiguração do fazer político, colocando o âmbito municipal como importante palco do exercício da cidadania e da participação política. Isso era algo novo e promissor e os estudos sobre o tema se multiplicaram. Tal fato convergia com a guinada que as ciências sociais vinham conduzindo em direção a um corte epistemológico “microscópico”<sup>3</sup> em detrimento das grandes narrativas e escalas societárias, e nesse caso as estruturas e os agentes locais de disputa e de organização do poder ascendem ao primeiro plano. Escrevendo em meados dos anos 90, o pesquisador João Bosco Araújo da Costa constata que:

*Nas últimas duas décadas, operou-se no imaginário político brasileiro uma ressignificação do estatuto das estruturas de poder local. De espaço por excelência das relações coronelísticas de poder no âmbito dos pequenos e médios municípios, de relações clientelísticas de populistas nas médias e grandes cidades, as estruturas de poder local passaram a espaço de possibilidades de experimentos democráticos inovadores e do exercício da cidadania ativa. (COSTA, 1996, p. 113)*

Um dado interessante para se ressaltar aqui foi a convergência entre a prática político-administrativa desses “experimentos democráticos inovadores” e a reflexão técnico-acadêmica. Verifica-se, no período, a preocupação em trazer para tais práticas um conhecimento científico acumulado e, ao mesmo tempo, a problematização teórica de tais práticas. Daí a estreia de muitos intelectuais, professores e pesquisadores, na gestão de prefeituras (ocupando cargos eletivos ou assumindo secretarias e outros órgãos).

Desde aquele momento, no bojo da onda legislativo-constitucional, dos debates acadêmicos e da forte pressão organizações representativas de importantes segmentos sociais, tudo pareceu confluir para o poder local. Gestão participativa, representação local, controle social, cidadania ativa, participação e consulta popular, e uma miríade de outras tantas expressões relativas à democratização institucional se difundiram de maneira prolífica e sem critérios, sendo incorporadas, indistintamente, por todos os matizes do espectro partidário.

Como consequência concreta disso, vários mecanismos de “gestão participativa” local começaram a ser implantados pontualmente, de forma imediata ou ao

---

<sup>3</sup> Micro-história, vida cotidiana, entre outros termos, se tornam comuns na produção discursivo-bibliográfica daqueles fervilhantes anos 80.

longo das décadas seguintes. Alguns exemplos disso são: a organização e implantação do SUS em termos territoriais, seguindo a metodologia dos distritos sanitários, conforme levantado por Mendes (1993); o orçamento participativo; a promulgação de Leis Orgânicas municipais; as propostas de Plano Diretor<sup>4</sup>; o Estatuto da Cidade; os conselhos e conferências, principalmente no setor de saúde, educação, assistência social etc. No mesmo sentido, Mota (2006) fala do estabelecimento de outros tantos mecanismos de transparência, *accountability* e *checks and balances*<sup>5</sup>, todos decorrentes dos arroubos democratizantes inscritos na carta constitucional.

Criou-se, portanto, um cenário político-institucional incensado pela perspectiva de construção de uma democracia participativa com amplo enraizamento popular. Conselhos e conferências nos mais diversos setores da vida social, nas três esferas de governo, irradiaram-se pelo país juntamente com a expressão “controle social”. Mas à medida que se ampliou tal controle se reduziu o recorte territorial/temático. A escala das ações tem se encerrado num particularismo cada vez maior e mais fragmentado. O regional dá lugar à cidade, ao bairro, à rua, ao estabelecimento público de serviços. Exige-se que cada unidade sanitária, escolar, cultural, esportiva, ambiental, entre outras, possam assumir uma competência decisória em detrimento de diretrizes centrais do Poder Executivo. O espontâneo local não pode ser coagido pela estrutura; a comunidade deve se sobrepor ao ordenamento abstrato da instituição estatal. O Estado é substituído pelas organizações sociais, cada qual agindo segundo suas peculiaridades locais. É desse modo que o partido cede lugar aos movimentos e frentes “horizontalizados” e a política se converte em “evento”, ou seja, uma manifestação amorfa, despolitizada e voltada para a satisfação abstrata de toda a diversidade.

Pois bem, diante de uma “constituição cidadã” e num contexto tão profuso de estímulos e condições institucionais para a participação, principalmente no nível municipal, não é difícil surgirem algumas inquietações. Afinal, as informações e opiniões proferidas na mídia e nos estudos especializados (excetuando aqueles adeptos da teoria da “escolha racional”, para quem tudo é uma questão de acomodação de interesses num tabuleiro de opções e obstáculos<sup>6</sup>) costumam indicar um

<sup>4</sup> “Promulgada a Constituição Federal de 1988, com a conseqüente consolidação do Município, na figura de ente autônomo da Federação, dá-se início ao processo de elaboração das Leis Orgânicas Municipais LOM, exigidas pelo Poder Executivo Federal, as quais deveriam incluir um capítulo específico sobre a política urbana local, quando da elaboração do Plano Diretor.” (MOREIRA, 2008, p. 11). Deve ser lembrado que o artigo 77 da Lei Orgânica Municipal de São Paulo previa a descentralização administrativa por meio das subprefeituras.

<sup>5</sup> *Accountability*: processo de “prestação de contas” institucional em que a população “avalia” o desempenho dos governantes; *checks and balances*: diz respeito ao equilíbrio entre os poderes por meio do sistema de controle mútuo.

<sup>6</sup> A teoria da escolha racional (*rational choice*) surgiu nas ciências sociais por volta dos 80 e procurou centrar no indivíduo (no seu discernimento sobre as opções de ação) o escopo de análise dos processos sociais.

quadro caleidoscópico, que aponta para interpretações variadas e contraditórias: ora se ressaltam a inconsistência e a apatia da população, ora se aclama que o “gigante acordou”<sup>7</sup>. A própria natureza desse objeto não permite nenhuma aferição precisa e cabal, nem mesmo interpretações pacíficas.

De toda forma, algumas questões podem ser postas com relação aos mecanismos de “participação e de controle” constitutivos da “institucionalidade cidadã” e sua aplicação no nível do poder local. Será que com a descentralização é cabível afirmar que o eixo do processo político pode garantir mais importância para a esfera do poder local? É possível falar em “democracia participativa” efetiva? Quais as possibilidades e os limites dos canais de participação social no âmbito municipal? As pressões sociais conseguem interagir com o poder local de modo “equilibrado” e efetivo? Como atuam as forças políticas locais? Os “movimentos de junho” não ignoraram as instâncias de participação local na medida em que foram às ruas e miraram os poderes indistintamente, atropelando essas mesmas instâncias (conselhos, por exemplo)? Os mecanismos de participação e de controle tornam o Estado “permeável” às pressões sociais? Esses mesmos mecanismos possibilitam que o parlamento incorpore a prática da democracia participativa? O controle social pode ser exercido por meio dos instrumentos legislativos do parlamento?

A partir desses questionamentos o objetivo proposto aqui é o de analisar a configuração institucional no interior do poder local e verificar se, do ponto de vista teórico, é possível identificar o exercício da “democracia direta” conforme vem se alardeando. Portanto, nosso interesse se dirigirá às condicionantes e disposições práticas e teóricas estabelecidas pela dinâmica política local.

## 2. Uma questão de abordagem

A discussão proposta exige uma breve consideração de método. Alguns preparativos são necessários para estabelecer um corte analítico que consideramos mais recompensador e, talvez, permita expor determinações bastante elucidativas, mas nem sempre observáveis.

---

A Ciência Política foi particularmente bastante influenciada por essa teoria.

<sup>7</sup> Alguns levantamentos de opinião permitem sondar esse cenário: Castro e Reis (2012) Disponível em: <http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/viewFile/311/214>; Pesquisa Nacional sobre Perfil e Opinião da Juventude Brasileira (2013) Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/163-noticias-destaques-pequeno/775-pesquisa-juventude>; e em: <http://www.reformapolitica.org.br/noticias/democracia-direta/865-pesquisa-revela-interesse-dos-jovens-brasileiros-pela-participacao-na-politica.html>

Normalmente as análises têm recorrido aos instrumentos da ciência política (AVRITZER, 2004, 2008; GOULART, 2006; SCHATAN, 2007; entre outros)<sup>8</sup> para dar conta das questões de participação, controle social e poder local. Em geral estes estudos realizam aportes de viés institucionalista, concentrando-se em aspectos da formalidade institucional, da maximização de interesses, da disputa de atores desencarnados socialmente dentro de um palco a-histórico, segmentado e encerrado em si mesmo. Na esteira da descentralização e da importância que adquire a ideia de poder local, os estudos acadêmicos também tenderam a seguir essa “particularização” e se voltaram (quase em unísono) aos levantamentos empíricos descritivos de realidades circunscritas a instâncias políticas (conselho, órgão etc) ou territórios isolados. Para isso, muitas vezes são empregados procedimentos que convertem ações sociais em “práticas estratégicas” destinadas à obtenção de bens ou conquistas dentro de um tabuleiro de interesses estatisticamente verificáveis. Como escreveu o sociólogo Christian Topalov (1988, p. 6), a propósito da produção científica na área, “querem nos fazer crer que é melhor descrever as pequenas coisas do que explicar as grandes.”

Esse tipo de estudo não é de todo problemático e pode oferecer dados empíricos e conjunturais úteis, mas ele fica muito aquém da aproximação do concreto e da riqueza de determinações. Sua visada quantitativa e formalista “compra o título pelo valor de face”, ou seja, o pesquisador se atém ao desenho institucional, a registros de atas e de votação e aceita as informações como expressão do real sem problematizá-las. Ficam ausentes as tensões e os embates de fundo e se envereda por um arremedo funcionalista que se resume a atores sem dimensão social.

Diante dessas limitações e desafios, acreditamos que o Materialismo Histórico seja o eixo de trabalho que poderia contribuir de modo mais eficaz na interpretação do poder local. Parece-nos suficientemente claro e inarredável que as relações que compõe todo fato social se reportam, direta ou indiretamente, às suas condições materiais de produção da vida, e, portanto, possuem uma função explicativa central. É isso que Marx aponta quando afirma que:

*(...) os pressupostos de que partimos não são pressupostos arbitrários, dogmas, mas pressupostos reais, de que só se pode abstrair na imaginação. São os indivíduos reais, sua ação e suas condições materiais de vida, tanto aquelas por eles já encontrada como as produzidas por sua própria ação (Marx, 2007, p. 86).*

---

<sup>8</sup> Estudos com esse viés analítico são predominantes nas discussões sobre o tema em pauta, entretanto, ainda que falte um balanço sobre isso, não assumiremos no presente texto essa tarefa tão árdua e necessária.

Tais pressupostos, portanto, possuem um papel heurístico inarredável no entendimento da sociedade e é sobre eles que é necessário iniciar a abordagem. Esse encaminhamento ganha contornos mais definidos numa passagem de seu célebre *Prefácio*<sup>9</sup>, ao enunciar que:

*(...) na produção social da própria vida, os homens contraem relações determinadas, necessárias e independentes de sua vontade, relações de produção estas que correspondem a uma etapa determinada de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídica e política, e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. (MARX, 1986, p. 25).*

Portanto, aqui se estabelecem os marcos de uma abordagem, que acreditamos mais pertinente, dos fatos sociais, e, por conseguinte, dos eventos que compõem a ocupação humana no espaço, da constituição da realidade urbana e da dinâmica do poder local.

O interessante a se notar aqui é a atenção dedicada ao processo histórico como o próprio processo de produção e reprodução da vida humana. Trata-se, assim, de uma leitura da realidade lastreada nas condições concretas dadas e não em generalizações abstratas que só existem no campo das formas puras. Todo evento não é uma substância em si, pelo contrário, é relativo e estruturado por relações internas e externas definidas pela atividade produtivas. Aqui a *démarche* dialética confere vibração ao olhar materialista e permite o enfoque do objeto social como aquilo que efetivamente ele é, ou seja, um fenômeno histórico que é posto e reposto ao longo do tempo sob a clivagem de múltiplas determinações que têm como eixo a atividade econômica. É isso que Lênin vai ressaltar sobre o materialismo histórico ao afirmar que “para conhecer realmente um objeto, é preciso apanhar e estudar todos os seus aspectos, todas as suas ligações e ‘mediações’” (Lênin (1920) citado por Fernandes (1978, p. 28).

Disso decorre que as relações sociais, e tudo que delas emana, devem ser abordadas e explicadas tendo como referência a totalidade histórico-social, ou “formação social”, dialeticamente constituída a partir do processo de produção material da vida. Por essa via analítica, uma problemática social qualquer necessariamente impõe a remissão ao conhecimento de uma série de fatores, especialmente o padrão de

---

<sup>9</sup> O *Prefácio para a Crítica da Economia Política* se tornou uma referência para a discussão sobre a relação entre a produção material e a produção ideológico-institucional, incluindo aqui a esfera da política.

acumulação econômica, a estrutura e os conflitos de classes. Aliás, pensar a política a partir das classes é o que abre as portas para conexões que transpõem os limites do formalismo estéril. Nessa acepção, o sociólogo Ralph Miliband escreve que:

*(...) a análise de classes é com efeito uma análise da luta de classes: é um modo de análise que procede da crença segundo a qual a luta de classes constituiu o fato crucial da vida social desde o passado remoto até o presente (MILIBAND, 1999, p. 473).*

O objeto se enriquece quando é pensado no interior de um campo de forças portadoras de interesses derivados da produção material da vida. Em decorrência desse embate, essencial e incontornável, os atores sociais deixam de ser vistos parcialmente como entidades formais num jogo institucional, estanque e indeterminado<sup>10</sup>, e surgem como protagonistas dotados de interesses radicados no movimento histórico-social mais amplo – o movimento do Capital.

Portanto, um conhecimento que pudesse romper com a couraça positivista que tem prevalecido nas análises sobre poder local deveria considerar o espectro conceitual e metodológico materialista. Somente nessa perspectiva seria possível entender as instituições político-administrativas e os mecanismos legais de participação e controle como mediações superestruturais postas pelo padrão de luta e dominação político-econômica capitalista.

A sociologia se dispôs a enfrentar esse desafio. Não a sociologia de extração funcionalista, que se dedicou aos estudos da “comunidade urbana” e “sistemas urbanos”, mas aquela que apareceu no final dos anos 60, orientada por discussões propostas por alguns sociólogos franceses que ansiavam por um olhar crítico do modelo vigente, tanto em termos teóricos quanto políticos. O sociólogo Raymond Ledrut foi um dos pioneiros nessa visada, propondo uma linha de pensamento sociológico que apontasse para o fato de que:

*As cidades, como as nações, são formas históricas da vida coletiva possuindo suas condições de existência e cujo modo de organização depende de causas diversas relacionadas tanto às estruturas do modo de produção quanto aos sistemas políticos. (LEDROUT, 1973, p. 12)*

---

<sup>10</sup> Nos estudos institucionalistas citados no início todo processo parece ocorrer num contexto indeterminado historicamente. Não se menciona as condições e o modo de produção vigente e muito menos a configuração de forças postas nele.

Como uma espécie de carta programática, essa obra de Ledrut procurou pensar a vida urbana de forma múltipla e tensa, enfocando a integração e o convívio de coletividades sociais no interior de um ambiente fervilhante.

No seio dessa reorientação disciplinar, o sociólogo Manuel Castells<sup>11</sup> realiza um corte epistemológico mais ousado e aponta para a necessidade de incorporação do viés analítico do materialismo histórico na abordagem da “questão urbana”. Emerge, assim, uma linha de reflexão sociológica que ficou conhecida como a “escola francesa de sociologia urbana marxista”, que abarcou, além de Castells, pesquisadores como Francis Godard, Jean Lojkiné, Edmond Préteceille e Susanna Magri). Ao comentar esse período, Topalov (1988) afirma que para esses sociólogos:

*(...) deixa-se de aceitar o ambiente urbano como um dado ao qual os cidadãos deveriam se adaptar individualmente, e passa-se a considerá-lo como um produto social, que resulta ao mesmo tempo da dinâmica da acumulação capitalista e da ação coletiva. (TOPALOV, 1988, p. 11)*

Em que pese a forte marca estruturalista de autores como Castells, o referencial teórico e metodológico do marxismo vai ser bastante prolífico na abordagem da “questão urbana”, enquadrando-a como uma totalidade histórica determinada materialmente, ou seja, como um processo de produção da vida social urbana sob a égide dos interesses e contradições dados na economia capitalista. Por isso:

*(...) quer se trate do ambiente construído, das políticas públicas ou das práticas sociais, não existe mais variável independente, tudo deve ser analisado simultaneamente como parte de um mesmo processo, a urbanização capitalista. Não se pode estudar os usos que se faz da cidade sem estudar também sua produção. Não se pode considerar separadamente os agentes econômicos privados e a ação pública. Não se pode isolar a técnica da política, nem a política dos movimentos sociais (...) Tem-se que analisar ao mesmo tempo a acumulação do capital nas produções urbanas e o papel das políticas públicas neste processo. (TOPALOV, 1988, p. 12).*

---

<sup>11</sup> Castells publicara em 1968 um ensaio de ruptura e fundação teórica fundamental: “Y a-t-il une sociologie urbaine” (*Sociologie du Travail*, N. 1, 1968, pp. 72-90). Esse documento ganharia fama e após ele se seguiriam dois outros trabalhos importantes na constituição dessa corrente marxista no âmbito da sociologia urbana: *La question urbaine* (1972) e *Luttes urbaines* (1973). Atualmente as análises de Castells são tidas como datadas e o próprio autor se distanciou delas e do marxismo que professava à época. Um trabalho relevante que discorre sobre as vertentes da sociologia urbana francesa foi realizado por Pierre Lassave (1997).

Com essa visada orientada pelo marxismo, a sociologia abre portas para tratar da configuração e da dinâmica política no contexto urbano capitalista, isto é, para enfocar o “poder local” como um campo de forças imantado pela luta de classes. A formulação e execução das políticas públicas, as pressões sociais nos seus variados matizes, os mecanismos político-institucionais de participação e controle coletivos, todo esse arcabouço de elementos passa a ser objeto da problemática em torno da disputa pela cidade e pela construção da hegemonia de classe<sup>12</sup>.

Por fim, além desse recurso ao materialismo histórico, que deve servir de eixo analítico, é preciso também incorporar as contribuições da sociologia política clássica brasileira, principalmente os trabalhos de Victor Nunes Leal (1949), Raimundo Faoro (1958) e Maria Silvia Carvalho Franco (1969). A sociologia política permite entender a formação histórico-social das instituições políticas brasileiras, em especial aqueles mecanismos sociais úteis para pensar as relações de poder no plano local/municipal. Os autores acima mencionados trouxeram à luz alguns desses mecanismos: o favor; a condição do agregado; o patrimonialismo; o coronelismo; o patriarcalismo e o clientelismo. Por meio desses mecanismos, e de outros, poderemos percorrer a especificidade do solo histórico latino-americano e do brasileiro em particular.

É incontestável que a experiência brasileira, marcada pelo sentido da colonização e todos os seus desdobramentos, é a base constituinte da forma urbana municipal que prepondera no país. Os arranjos locais estabelecidos para acomodar o sistema de acumulação capitalista nascente criaram relações de dominação de características singulares. Graças a esses arranjos, em que o pré-moderno e o moderno se acoplam, é que foi possível o impulso que aquela acumulação sofreu e sustentou de maneira fundante. Isso tudo delineou o capitalismo periférico, que por sua vez conformou o município brasileiro e a composição de interesses em disputa pelo poder local<sup>13</sup>.

O emprego desse enquadramento teórico possibilitará desenvolver o antídoto contra o predomínio dos estudos de matriz formalista/institucionalista que tendem a ver os fenômenos políticos sob o ângulo de protocolos institucionais e atores sociais desencarnados de interesses e outras determinações de classe. Isso será um procedimento necessário para entender como a estrutura e a luta de classes são permeadas pelos mecanismos arcaicos de dominação.

---

<sup>12</sup> A sociologia urbana de inspiração marxista se desloca das análises globais das políticas do Estado central para estudar as municipalidades, que se tornam o terreno privilegiado de observação da formação das hegemonias políticas. (TOPALOV, 1988, p. 19).

<sup>13</sup> Celso Daniel (1988) e Teresa Kerbauy (2000) apontam para o fim do coronelismo como prática de poder nos municípios brasileiros. Sobre isso não temos dúvida também, no entanto, o mecanismo ainda é útil para rastrear alguns processos políticos em vigência.

### 3. A configuração do poder local

Como já apontamos no início, as atenções, tanto político-administrativas quanto acadêmicas, recaíram fortemente sobre o assim chamado poder local em função da descentralização político-institucional carreada pela Constituição de 1988. Sabe-se, contudo, o quão longa e abrangente é a jornada de pesquisas e debates sobre essa questão, ainda que sob outras denominações. Como Castells (1988) já identificara<sup>14</sup>, a sociologia americana foi pródiga nessa tematização, o que fica claro quando se levanta a profusão de estudos sobre comunidade gerada nas universidades americanas ao longo do século XX. Trata-se de uma seara complexa, em que ocorre a intersecção científica de um variegado espectro de áreas: da política, da sociologia urbana, da economia, da administração pública etc.

Para fins de nossa argumentação sobre o poder local, vamos fazer uma brevíssima menção a duas tipologias de abordagem que surgiram entre as décadas de 50 e 60 e firmaram sua importância teórica e ideológica por algum tempo, sendo até hoje arroladas nos debates sobre o assunto<sup>15</sup>. A primeira delas, atribuída a Floyd Hunter (1953), foi a chamada “teoria das elites” ou “elitista”, pois estava baseada no princípio de que o poder local estava nas mãos de uma elite de homens de negócio cuja atuação se dava nos bastidores e garantia as tomadas de decisão de acordo com seus interesses restritos. A segunda linha de raciocínio veio um pouco depois e é associada a Robert Dahl (1961). Ela se refere à visão que procurava demonstrar que o poder decisório local contava com a participação de uma pluralidade de atores sociais, todos eles dotados de anseios e interesses os mais diversos. Tais atores abrangeria um leque amplo e se alternariam na gestão municipal de maneira bastante variável, daí ter sido essa linha chamada de “pluralista”. Nessas duas posições analíticas o pressuposto era o de que haveria um grupo ou grupos de indivíduos dispostos ativamente a participar e conduzir os rumos da política municipal. A contrapartida seria a existência de uma ampla maioria numa posição amorfa e passiva. Em nenhum dos casos havia espaço para a contradição estrutural, pois as iniciativas políticas seriam deflagradas a partir de orientações subjetivas (estratégias de decisão) e pontuais (por temas e objetos) de atores no “tabuleiro comunitário”.

Muitos dos trabalhos seguiram (e ainda seguem, conforme mostram as pesquisas próximas da visão institucionalista/formalista) a concepção americana da comunidade urbana como uma realidade autônoma e isolada histórica e politicamente.

---

<sup>14</sup> Castells e Ledrut fizeram um importante balanço crítico da produção científica sobre o urbano e o poder local.

<sup>15</sup> Alguns balanços interessantes, ainda que irregulares, sobre o poder local são encontrados em: Joel Feli- zes (2000); Eduardo César Marques (2003); Márcia da Silva (2008). Todos eles discorrem sobre a relevância dessas tipologias de abordagem e o lugar que ocupam.

Com base nesse pressuposto, o poder local é entendido como algo circunscrito aos limites da cidade. Isso leva muitos pesquisadores “a tratar a gestão dos problemas urbanos como essencialmente determinada pela cena política local, considerada em si mesma como expressão de uma espécie de microssociedade, a ‘comunidade’” (CASTELLS, 1988, p. 292). O poder local acaba sendo visto de duas perspectivas: como uma reprodução ao nível micro da lógica política macro, cabendo aí a repetição dos conceitos aplicáveis ao que ocorre no cenário nacional; ou como uma situação peculiar, própria e que não dialoga com as demais instâncias – um “caso”<sup>16</sup>.

É justamente nesse ponto que a contribuição do materialismo histórico faz a diferença analítica. De acordo com o que foi exposto, essa perspectiva se baseia no princípio da totalidade, o que implica entender todos os fenômenos como parte interdependente de um processo maior e determinante. Tal processo nada mais é do que o próprio movimento da acumulação capitalista, que engendra uma estrutura de classes, relações e instituições que definem a formação social predominante. A realidade urbana é decorrência direta disso, como expõe Jean Lojkin:

*(...) a aglomeração da população, dos instrumentos de produção, do capital, dos prazeres e das necessidades – em outras palavras a cidade – não é de modo algum um fenômeno autônomo sujeito a leis de desenvolvimento totalmente distintas das leis da acumulação capitalista: não se pode dissociá-la da tendência que o capital tem a aumentar a produtividade do trabalho pela socialização das condições gerais da produção – das quais a urbanização, já vimos, é componente essencial. (LOJKINE, 1981, p. 137).*

Portanto, a cidade é resultado do entrelaçamento de injunções políticas, econômicas, culturais e ideológicas que se articulam local, regional, nacional e, até mesmo, internacionalmente (quando se trata das grandes cidades e das metrópoles). A divisão (internacional) do trabalho, por exemplo, possui um papel de relevo nessa interferência sobre as organizações locais, pois, como lembra Alejandra Massolo:

*(...) às instituições centrais se reservam as grandes e cruciais decisões e intervenções voltadas às políticas econômicas e financeiras do modelo de desenvolvimento, enquanto ao governo local está destinada a gestão local das consequências sociais dessas decisões*

---

<sup>16</sup> Um exemplo que se tornou clássico nesse tipo de abordagem é o estudo do renomado cientista político americano Robert Dahl: *Who governs? Democracy and power in American city*. New Haven: Yale/University Press, 1961. Esse trabalho é considerado um dos marcos para a discussão sobre o tema do poder local, juntamente com outras obras, tais como: HUNTER, F. *Community power structure*. Chapel Hill: University of North/Carolina Press, 1953; JANOWITZ, M. (org.) *Community political systems*. The Free, Glencoe, 1961.

*centralizadas na vida das pessoas. Em particular, as autoridades municipais devem regular a distribuição de bens e serviços de consumo coletivo necessários à reprodução da força de trabalho (...). (MASSOLO, 1988, p. 41)*

Complementando o argumento, Davidovich reitera que:

*Um certo denominador comum pode ser encontrado em posições que privilegiam, basicamente, a inter-relação que se estabelece entre as escalas de poder. Nesse sentido, concebe-se um nível local que não seria independente de outras esferas de decisão subnacionais, nacionais e até internacionais. Sob tal enfoque, emerge, com maior evidência, a relativização da autonomia de instâncias de poder, particularmente quanto a estados e municípios. (DAVIDOVICH, 1993, p. 07)*

Fica reforçado que há no âmbito local uma espécie de curto circuito político-administrativo entre as ações perpetradas pelos governos nacionais, pelas grandes corporações, pelas organizações civis e pela administração municipal.

O poder local emerge assim dentro da configuração sócio-espacial clivado pela multiplicidade de relações que o atravessam e se conforma num campo de forças em disputa intensa pela condução político-administrativa. Nesse campo dispõem-se interesses e problemáticas de extração tanto interna quanto externa aos limites fronteiriços da cidade. Ao contrário das análises funcionalistas citadas, neste caso a noção de poder local ganha concretude e lastro histórico-social abrangente.

A sociologia urbana marxista francesa, como argumentamos na seção anterior, foi fundamental na mudança e na construção mais precisa do paradigma de abordagem, que até então estava mais assentado no subjetivismo liberal de extração americana. Em que pese a carga estruturalista que conferia um certo engessamento aos agentes históricos, principalmente em autores como Castells, a guinada marxista realizou uma reorientação decisiva, qual seja, lançou a cidade no interior da acumulação capitalista. Isso permitiu reler a “questão urbana” e o poder local sob o filtro dos interesses materiais contraditórios e, portanto, da luta de classes. Tratava-se, portanto, de ver a disputa e a condução da política urbana como resultado de contradições sociais definidas a partir do lugar das coletividades na estrutura de produção e dominação econômica. Sobre essa perspectiva nova de conhecimento, vale invocar a diretriz inaugural esboçada por Castells a respeito do que ele denomina de “estudo da política urbana”:

*Temos, pois, por um lado, o estudo da intervenção dos aparatos de Estado, em todas as suas variantes, sobre a organização do espaço e*

*sobre as condições sociais de reprodução da força de trabalho. Por outro, o estudo da articulação da luta de classes, incluída a luta política, no campo das relações sociais assim definido. Neste sentido, dado que a intervenção dos aparatos de Estado são também uma expressão da luta de classes, a unidade teórica de nosso campo é evidente. (CASTELLS, 1985, p. 310).*

Significa dizer que as relações políticas no âmbito da cidade se configuram a partir das necessidades de produção e reprodução postas pelo movimento do capital. Os interesses dados nesse processo, cujo núcleo é a relação entre o Capital e o Trabalho, vão definir a forma institucional e a atuação política no plano local. Essa atuação engloba tanto as estratégias e programas de planejamento urbano (a política estatal, local ou não) e os movimentos sociais nas suas variadas vertentes de manifestação da luta de classes.

Nessa seara de discussão, que gerou uma série de estudos no Brasil, vale a pena trazer à discussão o trabalho de Celso Daniel (1983; 1988). Sua abordagem estabeleceu um intenso diálogo com o marxismo e a sociologia urbana francesa, sendo um pioneiro na aplicação daquele referencial à realidade do poder local no Brasil. Daniel procurou pensar o poder estatal local, a política municipal, a partir dos conflitos de interesses entre as classes. Diante de uma situação de precariedade conceitual, a iniciativa foi um alento ao debate acadêmico e político, mas não ganhou o relevo merecido<sup>17</sup>.

*Colaborando para o esforço reflexivo, Daniel escreveu um pequeno ensaio com a tentativa de elaborar e sintetizar algo que fosse a caracterização mais demarcada da noção de poder local. Sua preocupação foi a de expor um princípio analítico e com base nele derivar uma espécie de tipologia dos componentes do poder local. Conforme ele escreve: A abordagem adotada busca encontrar a lógica do poder local na interseção do material e do simbólico, do econômico e do político, no interior de um movimento contraditório. (DANIEL, 1988, p. 26)*

<sup>17</sup> Basta lembrar que entre o final dos anos 70 e o início dos 80 havia uma vibrante mobilização social nos grandes centros e algumas cidades já começavam a se tornar palco de experiências de governos à esquerda, incensados pela ideia dos governos locais populares. O próprio Celso Daniel estava vinculado à luta política e se tornaria prefeito de Santo André em 1989. Do ponto de vista teórico, muitos trabalhos foram feitos com a perspectiva crítica (Kowarick e Brant, 1976; Kowarick, 1979; Blay, 1985; Maricato, 1982), mas nenhum havia procurado delinear conceitualmente a configuração do poder local. Um trabalho recente e muito interessante é o de Marques (2003), cuja proposta é a de abordar o poder local sob o prisma do conceito de “redes sociais”. Não trataremos disso agora, mas não deixa de ser relevante a contribuição.

O contraditório essencial será a pedra de toque das tensões e disputas urbanas. Nesse momento é enunciada a configuração pela qual será estudado o poder local, com sua territorialidade e os elementos de tensão política inseridos dentro dela. Nesses termos, o que se verifica é que:

*O que se denomina de local remete, no Brasil, à esfera municipal. Na medida em que o lugar do exercício no poder não se resume ao Estado – prefeitura e câmaras municipais, no nível local -, mas está disseminado em múltiplas instituições sociais, é preciso considerar as diferentes modalidades do poder local e sua relação com o poder político propriamente dito, até chegar à compreensão da virtualidade das crises do poder local. (DANIEL, 1988, p. 26).*

Vemos que a preocupação de Daniel é identificar o poder local como uma malha de “poderes” na qual o político é apenas mais um dos poderes que compõem o sistema decisório municipal. Em sua caracterização seriam três as modalidades: o poder político (concentrado no executivo; no seu aparato burocrático; e no legislativo); o poder social (as “elites” locais formadas pelas famílias tradicionais e associações corporativas; os movimentos sociais e demais grupos de pressão por serviços públicos); e, por fim, o poder econômico (os setores capitalistas cujos lucros dependem das medidas e demandas do poder político local). Cada um desses poderes derivaria sua identidade e seus interesses conflitantes do lugar ocupado na ordem sócio-econômica local. Com esse cenário o autor procurou contemplar um leque de disputas dos mais variados matizes, sem, entretanto, perder de vista o eixo dado pela acumulação capitalista.

Apesar da potência explicativa dessa chave tipológica, ela apresenta um problema classificatório que merece ponderações.

Inicialmente, a divisão do poder local em três modalidades, praticamente intercambiáveis, é frágil do ponto de vista sociológico. Daniel acaba por fundir e dividir grupos sem atentar para diferenças e intersecções estruturais. Talvez tenha faltado alguma precisão nos atributos dos elementos e mecanismos sociais envolvidos, especialmente quanto à condição do aparato estatal. Na chave interpretativa de Daniel esse aparato perde a centralidade fundamental que nos parece necessária para abordar o poder local. É interessante, portanto, fazermos uma breve digressão em torno desse ponto.

Na clássica exposição de Weber (1996), o Estado moderno é caracterizado por uma particularidade fundamental e estruturante: o monopólio da coação física.

*Hoje o Estado é aquela comunidade humana que (...) reclama para si (com êxito) o monopólio a coação física, pois o específico da atualidade*

*é que a todas as demais associações ou pessoas somente se atribui o direito de exercer coação física na medida em que o Estado o permita. Este é considerado como a única fonte do 'direito' de coação. (WEBER, 1996, p. 1056).*

Esta é, portanto, a origem de todos os outros monopólios, isto é, do direito (ou poder) de por e dispor de recursos humanos, materiais e simbólicos. Todavia, não se trata apenas do poder de exercer (Poder Executivo), sem controle, a coação. Na ordem social moderna, a legitimidade estatal (para a violência) é garantida pela dominação burocrático-legal, que se assenta na exigência de que todos os atos de mando sejam amparados na lei (só se obedece aquilo que é legal) deliberada no parlamento e julgada por corpo de operadores do direito. Conforme Weber observa:

*Obedece-se, não à pessoa em virtude de seu direito próprio, senão à regra estatuída, a qual estabelece ao mesmo tempo a quem e em que medida se deve obedecer. Também o que ordena obedece, ao emitir uma ordem, a uma regra estatuída: a 'lei' ou o 'regulamento' de uma norma formalmente abstrata. (WEBER, 1996, p. 707).*

Como consequência desse complexo de prerrogativas e dispositivos, o aparato burocrático-estatal (Executivo, Legislativo e Judiciário) é, sem dúvida, a matriz e o eixo do poder, no sentido absoluto, sem adjetivação.

Pierre Bourdieu, por sua vez, inspirado por Weber e indo além, adiciona uma compreensão ainda mais precisa para a questão. Segundo ele, o Estado:

*(...) é resultado de um processo de concentração de diferentes tipos de capital, capital de força física ou de instrumentos de coerção (exército, polícia), capital econômico, capital cultural, ou melhor, de informação, capital simbólico, concentração que, enquanto tal, constitui o Estado como detentor de uma espécie de metacapital, como poder sobre os outros tipos de capital e sobre seus detentores. (BOURDIEU, 1996, p. 99).*

Essa ideia de “metacapital” merece ser destacada, pois servirá como baliza para pensar a centralidade do Estado, não como uma entidade hipostasiada, mas como um *locus* de estruturação sociológica. E aqui Bourdieu nos apresenta uma passagem particularmente útil:

*Segue-se que a construção do Estado está em pé de igualdade com a construção do campo do poder, entendido como espaço de jogo no interior do qual os detentores de capital (de diferentes tipos) lutam*

*particularmente pelo poder sobre o Estado, isto é, sobre o capital estatal que assegura o poder sobre os diferentes tipos de capital e sobre sua reprodução (...). (BOURDIEU, 1996, p. 99).*

Percebe-se, assim, que a centralidade do Estado é incontornável e isso deve estar no horizonte de reflexão sobre o poder local. É esse aparato que detém o monopólio legítimo de concepção, implementação e execução do ordenamento público e privado, o que se deve às prerrogativas formais que possui para utilizar os “mecanismos de poder”, isto é, para legislar, anuir, fiscalizar, interpretar, julgar, punir, corrigir e mediar as relações dentro do território. Enfim, é a autoridade que oficializa. Por mais que os agentes sociais tenham capacidade de mobilizar seus interesses perante a população, jamais poderão implementá-los legitimamente se não o fizerem sob a chancela estatal (pela lei, pela anuência da burocracia oficial etc). Ainda que possam aplicar ordens e regras em seus “campos” de atuação, seja pública ou privadamente (como uma empresa privada em relação a seus funcionários), só o farão se houver a normatização respaldada legalmente. Pode-se contra-argumentar que “poderes paralelos” surgem a todo momento, buscando impor regras em determinados territórios (o crime organizado, por exemplo), mas sabemos que tal legitimidade é limitada e está sempre em situação ameaçada. Também não cabe aqui discutir o problema de legitimação dos Estados na atualidade<sup>18</sup>.

Portanto, obedecendo a esse enquadramento que tem o Estado como eixo de poder, com prerrogativas exclusivas, consideramos necessário pensar o poder local como um campo estruturado (por isso variável) territorial e historicamente. Esquemáticamente<sup>19</sup>, esse campo conteria forças em luta política dentro de limites institucionais que poderiam ser chamados de instâncias formais. A partir da ponderação feita sobre o Estado, acreditamos ser mais adequado denominar de forças sociais os agentes em luta, e não de “poderes”, como faz Daniel<sup>20</sup>. É em torno desse eixo que uma constelação de forças sociais, determinada antes de tudo (mas não apenas) pela acumulação econômica, se digladiam e tenta legitimar seus interesses e firmar sua hegemonia. O importante é caracterizar essas forças e interesses e identificar em que

<sup>18</sup> São intensas, e já antigas, as discussões sobre a crise de legitimação do Estado democrático vigente, a insuficiência dos processos de representação política, a incapacidade de oficialização integral da trama social. Seja à direita seja à esquerda, estudos têm surgido para dar conta do problema e a questão do poder local está inserido nisso, contudo, tanto os limites de escopo e de tempo, quanto os do próprio autor, impedem a incorporação dessa reflexão. Fica aqui apenas a notação de que a condição clássica do Estado não é tão pacífica assim. De todo modo, quando se fala em “poder paralelo” (do crime organizado, dos grupos de guerrilha etc) é sempre em relação a um Estado que ainda é tido como referência de poder.

<sup>19</sup> Todo esquema deve ser sempre encarado enquanto tal, ou seja, um modelo asséptico. O processo histórico-social redefine incessantemente as condições materiais, forças sociais e toda a institucionalidade.

<sup>20</sup> “Há um acordo geral em considerar a política urbana como um processo político, em que se enfrentam as forças sociais com interesses específicos” (Castells, 1985, 294).

solo estão radicadas socialmente. Dado que estamos trabalhando no horizonte do materialismo histórico, tais forças são determinadas a partir das condições materiais de produção, isto é, são as classes sociais que travam os embates com vistas a assumir o controle e a condução do poder local. Para dar conta disso é interessante utilizar os níveis de distinção propostos por Nicos Poulantzas (1968), e apropriados por Jean Lojkin (1981), para caracterizar as classes.

Num primeiro nível, como a base de toda estrutura, teríamos as duas classes fundamentais diretamente ligadas ao processo de valorização de capital e à sua contradição imanente: burguesia e proletariado; sobre essa base haveria o nível da reprodução ampliada do capital, quando encontramos o fracionamento das classes fundamentais segundo as mais diversas modalidades de metamorfose do capital (capital industrial, capital financeiro, capital comercial etc). As organizações empresariais e operárias (sindicatos, associações, federações etc) estariam presentes aqui na sua variedade de segmentos, estabelecendo alianças ou confrontos não apenas entre as classes estruturais, mas igualmente entre as frações dessas mesmas classes. Podem ser incluídos nesse grupo os interesses empresariais: que estão sediados no município, não mantêm necessariamente contratos com a prefeitura, mas podem sofrer impacto das medidas estatais; que fornecem bens e serviços para o funcionamento da prefeitura; que atuam tanto na construção quanto na comercialização imobiliária.

Sobrepostos a esses dois níveis acrescentaríamos os grupos de interesse que comportam um enorme e complexo espectro de matizes e combinações. De alguma forma eles estão referidos, direta ou indiretamente, aos interesses econômicos estruturais, mas se manifestam na forma de reivindicações e temas de caráter superestrutural. Nesse caso encontramos as organizações voltadas a demandas de direitos e serviços municipais (saúde, educação, cultura, transporte, habitação, lazer etc); as organizações dedicadas a questões sócio-culturais supramunicipais (aborto, mulher, idoso, criança, juventude, sexualidade etc); as associações de bairros e afins; etc.

Quanto aos partidos, estes merecem uma atenção maior. Em princípio as ditas forças partidárias poderiam ser entendidas como o canal de confluência final das demais forças sociais. No sentido que estamos dando para o poder local, as forças são todas políticas e podem, ou não, se converter em expressão político-partidária. Em geral, um partido acaba por representar e dar voz parlamentar a um variado leque de forças sociais, pois é somente por meio deles que se pode aceder ao Parlamento e ao Executivo e, conseqüentemente, promover normas, diretrizes ou serviços que efetivem os interesses em disputa. A rigor, dentro dos pressupostos assumidos, o partido não seria uma força política independente e em concorrência com as demais forças sociais (sindicatos, associações patronais, organizações de direitos etc). Ele seria, idealmente, um canal/veículo de projetos gestados a partir dos interesses de fundo sedimentados na estrutura social. No entanto, muitos pesquisadores, principalmente

da área de ciência política, tendem a identificar os ocupantes ou postulantes de cargos eletivos, ou seja, os chamados políticos, como portadores de interesses próprios (político-ideológicos, corporativistas ou meramente fisiológicos) e componentes de uma “classe”, fato que converteria o partido em uma força política autônoma e concorrente em relação às outras forças<sup>21</sup>. Consideramos essa categorização problemática, pois ainda que provenham das mais diversas origens e desenvolvam um *ethos* próprio, os “políticos” acabam sendo expressão de interesses de classe que estão para além deles – é o que chamaríamos de base social que dá suporte eleitoral para o político.

A burocracia estatal também apresenta dilema semelhante ao dos políticos e partidos. Daniel (1988) chama a essa burocracia de “poder administrativo” e a coloca como importante agente no quadro de poderes. Na mesma linha, outros autores da ciência política, como Skocpol e Amenta (1986) tendem a reconhecer um certo protagonismo aos funcionários estatais (tecnoburocracia), que de algum modo poderiam desenvolver interesses próprios que contrastaria com as outras forças sociais. Poulantzas (1968) também considera que há uma especificidade da burocracia no Estado capitalista que não poderia ser ignorada. É até possível que assim ocorra, mas é preciso ter cautela com esse afã de identificar classes com tanta facilidade. Tanto para os políticos quanto para a burocracia, o ambiente é nebuloso e não se encerra pacificamente.

De uma perspectiva sistemática, tendo esquadrihado as forças em confronto e o seu objeto (Estado e mecanismos de poder), agora é o momento de delinear a arena em que isso se dispõe. Dado que se trata de um processo que ocorre segundo os parâmetros da dominação burocrático-legal, tal arena é uma configuração de instâncias oficiais que obedecem a uma tecnicidade jurídico-institucional (prazos, fluxo de tramitações, hierarquias, publicidade etc). Estas instâncias encontram-se sob a égide do Estado, por ele são regidas, foram amoldadas pela luta política e refletem a correlação de interesses em conflito. Tratam-se, no caso brasileiro, de instâncias constituídas pela marca da democracia liberal.

Num desenho exploratório podemos distingui-las da seguinte maneira:

a) a eleitoral, na qual as forças sociais periodicamente entram em disputa para a manutenção ou substituição dos cargos máximos e dos projetos políticos instaurados no Executivo e no Legislativo. O acesso se dá apenas por meio dos partidos políticos oficializados e os interesses em jogo devem ser submetidos a esses canais;

---

<sup>21</sup> “Os membros da classe [política] são dotados de interesses próprios e representam um conjunto bastante heterogêneo de agentes portadores de projetos e preferências de política bastante diversos.” (MARQUES, 2003, p. 48).

b) a parlamentar, na qual as forças sociais, representadas por partidos ou políticos individuais, debatem e disputam a hegemonia política e a sustentação da coalizão ocupante do Executivo municipal;

c) a de participação e controle de políticas e ações, na qual as forças sociais (sob o figurino da chamada “sociedade civil” ou como indivíduos exercendo a “cidadania”) acompanham, debatem e disputam pela manutenção, ajuste ou mudança radical de atos (administrativos, orçamentários, norteadores etc) do governo vigente. Aqui o acesso se dá por meio de representações não partidárias em conselhos, conferências e audiências públicas. A periodicidade existe para alguns casos (reuniões ordinárias de conselhos, audiências de prestação de contas, conferências etc), mas é dispensada para audiências públicas sobre determinados temas; também é possível se exercer o acompanhamento e o controle por meio da leitura de dados da administração disponibilizados oficialmente (fisicamente em repartições públicas ou nos mais diversos veículos midiáticos);

d) a jurídico-legal, na qual as forças sociais (ou indivíduos) podem questionar e exigir/impedir uma determinada ação estatal (administrativa, legislativa etc). Apesar de ser uma instância atrelada ao Poder Judiciário, que responde a esferas estaduais e federais, no Brasil tem se tornado frequente as forças sociais acionarem o Ministério Público para derrotarem, garantirem ou ampliarem políticas e atos do Executivo municipal<sup>22</sup>.

Além dessas instâncias oficiais, os conflitos entre as forças sociais podem ocorrer espontaneamente em espaços paralelos ao aparato estatal, sem obedecer a regimentos específicos a não ser os estipulados pela legislação relativa à liberdade de participação e expressão. Estas “instâncias paralelas” são as ruas, as redes sociais e os veículos de comunicação em massa (televisão, imprensa etc). Normalmente o impacto político da ocupação dessas arenas é muito variável e pode ou não acarretar resultados efetivos em termos de interferência no rumo da diretriz estatal<sup>23</sup>.

Em síntese, a luta pela cidade ou pelo “direito à cidade”, como diria Lefebvre (1991) se dá a partir dessa constelação de forças determinada estruturalmente. Por um lado, temos as forças atreladas aos interesses do Capital visando controlar

<sup>22</sup> O Ministério Público pode ser uma instância de luta, mas também acaba se identificando e assumindo posições que podem se configurar como uma aliança favorável a uma ou outra parte da contenda.

<sup>23</sup> Um exemplo desse impacto foram as manifestações de rua de 2013 contra a elevação das tarifas de transporte coletivo. Um dos problemas associados a isso é o da desconsideração das instâncias formais de pressão social (conselhos e audiências públicas), o que compromete a qualidade da participação. Quanto aos meios de comunicação, eles acabam funcionando na prática mais como canais/aliados de determinadas forças do que “plataformas” de debate numa esfera pública fictícia. “O jornalismo crítico é substituído pelo manipulativo” (Habermas, 2003, p. 210). Para Habermas as condições sociais da esfera pública burguesa já haviam sido corroídas em meados do século XX, como efeito de uma série de consequências da modernização burguesa da sociedade.

espaços, oferta de bens e serviços e maximizar suas condições de valorização; por outro, temos as forças atreladas à imensa maioria daqueles que não sorvem a existência da valorização e buscam apenas a obtenção dos meios de vida. Grosso modo, a dinâmica do poder local está radicada e é constituída pelo movimento dessas forças no âmbito das instâncias de disputa. A manifestação político-institucional desse processo aparece sob a forma dos confrontos em torno de reivindicações pontuais, do controle das políticas e da administração pública, da formulação de planos municipais, das eleições etc. São esses confrontos – as relações entre as forças sociais – que informam historicamente toda a institucionalidade do campo do poder local.

Diante de tal campo de forças que caracteriza o poder local, algumas questões surgem: as instâncias de controle e participação possibilitam efetivas prestação de contas e efetivas interferências na administração pública municipal? a promessa da “democracia direta” no plano local se realiza?

#### 4. Poder local e pressões sociais: permeabilidade ou opacidade

Como já foi dito, o poder local é um campo de forças em conflito em torno do aparato estatal. Este aparato não é uma entidade encerrada em si mesma ou um instrumento a ser tomado e instrumentalizado; ele se faz pela luta, é parte do campo de forças e não tem existência exterior a ele. Ou como afirmou Poulantzas:

*(...) o Estado não é pura e simplesmente uma relação, ou uma condensação de uma relação; é a condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classe. (POULANTZAS, 1985, p. 148).*

No entanto, é evidente que esse aparato estatal não paira equidistante das classes e em equilíbrio pacífico. Na disputa pelo poder, uma força ou, o que é mais provável, uma coalizão (de frações de classe, por exemplo) acaba, através da instância eleitoral, conquistando o papel prevalecente (hegemônico) nos cargos eletivos do Executivo e do Legislativo. Mas essa posição de poder é tensa; dependendo da capacidade de ação das forças oponentes, ocorrerão abalos significativos ou apenas vibrações sem grandes consequências políticas. Uma administração político-partidária pode passar seu período de mandato incólume ou enfrentar crises na instância parlamentar que, em último caso, conduzem à paralisia ou ao *impeachment*. É nos momentos de tensão, de maior embate, que se explicitam as diferenças ideológicas e a luta de classes fica mais clara. É o caso, por exemplo, das dificuldades de votação

sobre temas ou tramitações legislativas de impactos estruturais que podem afetar interesses de valorização de capital<sup>24</sup>.

Fora da instância parlamentar, várias outras se abrem ao longo de um mandato/legislatura. Isso ocorre principalmente na instância de participação e controle. É aí que se estabelece o ponto de tangência mais direto entre a administração e a população. Esta é, portanto, a instância mais valorizada e invocada pelas organizações da assim chamada sociedade civil, que veem nela a grande conquista no rumo da democracia participativa. Essa crença na importância dos mecanismos de controle social, como mencionamos no início, foi bastante insuflada pela Constituição de 88 e pelos instrumentos de descentralização e participação que vieram na sequência. Um emaranhado de conselhos, informações governamentais, conferências, prestações de contas, agências reguladoras e ministério público alçou ao primeiro plano a crença de que a “cidadania” deve ser a grande protagonista e o acesso e o controle do Estado não devem comportar intermediários.

Nessa perspectiva, surge a imagem de um império da “cidadania ativa”, da *accountability*, do *recall* e da *responsiveness*, além do *checks and balances*. Tudo se passa como se os cidadãos e movimentos sociais podem inquirir, avaliar e julgar o governo (e o parlamento). Se os resultados não são bons e a população está insatisfeita com o que recebe em serviços diante do que pagar em impostos, substituem-se os políticos, ajustam-se os rumos e alteram-se as ações governamentais. No nível do poder local isso seria ainda mais fácil, pois a descentralização ofereceu mecanismos de participação e controle que praticamente tornaram o município numa ágora, com cidadãos interagindo diretamente com seus representantes governamentais.

Esse quadro institucional, que reluz um certo otimismo, nos traz alguns problemas, de ordem prática e político-ideológica, que afetam particularmente as instâncias de participação e controle.

Em primeiro lugar, é preciso observar os pressupostos requeridos pelo modelo reivindicado de participação e controle social. Se não se atenta para isso é grande o risco de ser tragado pelo formalismo institucional e acreditar que as coisas funcionam efetivamente como parecem. Assim sendo, vamos aos pressupostos do modelo: indivíduos detentores de conhecimento básico sobre os temas da cidade, conscientes da agenda política e dispostos a acompanhar esporádica ou sistematicamente as ações de conselhos, conferências e audiências públicas com a administração municipal; informações governamentais e demais dados sociodemográficos disponíveis sem restrições e em plataformas que permitam sua crítica interna; publicidade e mobilização social; competência técnica e deliberativa para os conselhos e conferências

---

<sup>24</sup> A votação do IPTU, do Plano Diretor, de alguma medida referente à terceirização de serviços públicos, entre outras tantas, cabem nesse cenário.

atuarem junto ao Executivo e serem integrados na formulação e planejamento das políticas públicas; vinculação efetiva mínima entre as deliberações coletivas (conselhos, conferências e audiências) e a gestão municipal; padronização mínima da instância de participação e controle, garantindo que todos os órgãos da administração (inclusive as áreas de planejamento e finanças) sejam acompanhados por conselhos com características formais semelhantes no que tange ao perfil e competência.

O fato é que raramente tais exigências são cumpridas conjuntamente. Os indivíduos, em sua maioria por conta da alienação do trabalho, estão atomizados e ignorantes das políticas públicas como um todo, da lógica orçamentária e da agenda política local; as informações oficiais são disponibilizadas seletivamente, sem acesso à base de dados e em formato técnico nem sempre compreensíveis para a maioria; falta publicidade ampla sobre as ações de controle social; os conselhos não são organizados de modo sistemático e padronizado, variando no perfil e nas competências; as decisões deliberadas pelo pleno dos conselhos e afins não constroem minimamente a administração (e quando o fazem, isso ocorre no âmbito judicial); e as audiências públicas são meras formalidades em que muito se fala e pouco se ouve; a cultura política ainda alimenta reivindicações pontuais, estanques e, algumas vezes, pautadas pela relação clientelista e fisiológica com as instâncias do poder local.

Além dessas limitações que comprometem a efetividade e a eficácia da participação e do controle, existe outro complicador que depõe contra as aspirações absolutas do modelo. Trata-se da própria natureza da gestão pública. O sistema de administração municipal, pelo menos nos grandes centros, é multifacetado e tecnicamente complexo, o que impõe dificuldades substanciais para a tomada de decisões compartilhadas e deliberadas em assembleias. Isso pode servir para momentos em que se definem as grandes diretrizes municipais (Plano Diretor, planos setoriais etc), mas apresenta entraves político-administrativos que o atual sistema não consegue contornar<sup>25</sup>.

Por fim, *last but not the least*, um segundo aspecto problemático a ser apontado com relação à instância de participação e controle é o tipo de operação ideológica que ela promove. Numa época em que o aparato estatal e as formas de planejamento público da vida privada sofrem pesados ataques, é explicável que surja a ideia de dicotomia entre o Estado (vilão) e a sociedade civil (vítima e heroína). Segundo essa visão, de um lado estaria a máquina alçoz das liberdades e do outro toda a “sociedade” (a “sociedade civil”) povoada da massa homogênea de cidadãos laboriosos, diligentes e nutridos das melhores intenções (irmanados nas entidades civis solidárias e voluntárias). Entre os dois polos monolíticos haveria a arena de mediação

---

<sup>25</sup> Numa visão provocativa, talvez o esquema dos soviets russos pudesse servir como exemplo para a formatação de uma rede de representação e deliberação com um mínimo de racionalidade.

consubstanciada na instância de participação e controle. O efeito ideológico disso não é novo. Ele se traduz no mascaramento das condições estruturais de fundo e das diferenças sociais daí decorrentes. A diferença e o conflito de interesses de classes são subsumidos no bloco da “sociedade civil”. Assim, no palco político todos são convertidos em “atores” com iguais direitos, os “direitos do cidadão”, e se escamoteia as forças em luta na sociedade. A luta de classes é substituída pela oposição Estado – Sociedade, sendo que o Estado é posto numa relação de externalidade diante da sociedade. Todo o processo acaba se reduzindo a contingências de indivíduos racionais dotados de estratégias de sobrevivência frente a um Estado que se impõe como um monstro necessário, mas que deve ser domado pelo “controle social”, enfim, pela *accountability* (horizontal, vertical, lateral etc).

Portanto, o reino da cidadania, onde todos são iguais e intocáveis nos seus direitos de participação, encobre o reino da diferença, da dominação de classes e da exploração do homem pelo homem. A institucionalidade jurídico-política liberal é o verniz das relações econômicas capitalistas. É isso que a análise de Marx nos indica, a propósito da comparação que faz entre “direitos do homem” e “direitos do cidadão”:

*(...) a cidadania, a comunidade política, é rebaixada pelos emancipadores à condição de mero meio para a conservação desses assim chamados direitos humanos e que, portanto, o citoyen (cidadão) é declarado como serviçal do homme (homem) egoísta; quando vemos que a esfera em que o homem se comporta como ente comunitário é inferiorizada em relação àquela em que se comporta como ente parcial; quando vemos, por fim, que não o homem como citoyen (cidadão), mas o homem como bourgeois é assumido como o homem propriamente dito e verdadeiro. (MARX, 2010, p. 50).*

Nesse sentido, o poder local encontra-se revestido por uma couraça institucional que silencia e camufla a tensão de um solo social fissurado. A participação na prática não é participação, pois as decisões políticas dificilmente são influenciadas ou alteradas pelas demandas manifestadas nos inumeráveis conselhos, conferências, audiências etc. Aquilo que importa, ou seja, que atende aos interesses da classe ou frações da classe dominante invariavelmente já foi decidido por outros canais diretos. Isso é apontado por Ledrut quando ele afirma que: “o governo invisível dos grupos de interesses privados é frequentemente mais potente do que o governo oficial e formal” (1973, p. 61; tradução livre). Não mecanismos de vinculação entre a instância de controle e participação e a administração propriamente. Isso é constatado por Ana Claudia C. Teixeira, José Antonio Moroni e Vanessa Marx (2009) num diagnóstico amplo que foi feito na América Latina. Segundo os autores:

*A impressão é a de que as experiências participativas no Brasil, mundialmente reconhecidas, ‘correm por fora’, permanecendo na periferia do sistema, afetando pontualmente uma ou outra política setorial, dependendo da vontade política dos governos e/ou do poder de pressão da sociedade organizada. Elas não parecem ser o resultado de – ou induzir a – uma estratégia mais profunda de articulação entre representação e participação. (2009, p. 97).*

No fundo, o que se verifica explicitamente, nas tomadas de decisão sobre as grandes políticas públicas locais e nacionais, é o fato de que aquilo que é estrutural passa ao largo do conhecimento e da discussão nos conselhos (excetuando-se aquelas cuja composição é restrita e selecionada pelos filtros do poder). Da mesma forma, aquelas políticas estruturais propostas em conferências em geral assumem o papel de diretrizes inócuas e sem nenhuma vinculação governamental (também há aqui exceções, como no caso dos patamares de investimentos em setores específicos). Dentro desse quadro, a enorme variedade de instâncias de participação e controle que se difundem numa miríade de nomes e competências é reveladora de uma espécie de engodo participativo, no qual se cria o fetiche da “sociedade civil organizada” representante de um corpo uno, coeso e associado ao “bem comum”. Nesse balaio entram também as frações de classes subalternas que, não se confundindo com o proletariado, cumprem papel semelhante, porém sob a forma de “prestadores de serviços” (conveniados e afins).

### Aportes (in)conclusivos

O percurso realizado neste texto procurou pensar algumas noções relacionadas ao poder local, colocando certa ênfase na própria configuração desse poder. A discussão tinha como objetivo repor o poder local como campo dinâmico e tenso, ou melhor, como a expressão da própria luta de classes radicada no movimento de acumulação de capital. Tratou-se, assim, de tentar apontar para a especificação da luta de classes no plano local. Ao colocar o problema tínhamos como alvo a abordagem recorrente, sobretudo na ciência política, que entende o poder local como um palco de atores genéricos, desencarnados socialmente, que se articulam (segundo interesses lábeis e intercambiáveis) com vistas a influenciar e controlar um governo, igualmente genérico, provedor de bens e serviços públicos. O cidadão manteria, nesse contexto, uma relação de cliente diante do Estado, que seria avaliado na qualidade do que oferece.

Dentro dessa argumentação recorreremos a um escopo teórico-metodológico lastreado na sociologia urbana marxista francesa, que, ao nosso ver, permite pensar o

sentido histórico-social do poder local e suas condicionantes estruturais. É com esse recurso metodológico que é possível pensar as instâncias de participação e controle como expressão de uma ocultação ideológica das desigualdades e das limitações que subjazem à ideia de cidadania.

No entanto, se o decorrer da discussão acabou por questionar as instâncias de participação e de controle social (sob a forma da *accountability, checks and balances, responsiveness* e tudo o mais), isso ocorreu com o intuito maior de colocar em perspectiva o papel mistificador que tais instâncias acabaram assumindo no embate político-ideológico. Não se trata aqui de negar a importância dos ditos controles sobre o governo e as políticas públicas. No interior da democracia liberal é necessário que se constituam mecanismos de transparência e controle social. Contudo, não se pode perder de vista o caráter de classe e toda tensão embutida nisso, assim como não se pode esquecer o fundamental: que os “atores” são forças sociais com interesses de fundo irreconciliáveis.

Nosso trabalho está longe de se encerrar aqui. Na verdade, este é apenas o início de uma investigação que pretende pensar a dinâmica política municipal em sua complexa articulação. Por ora ficaram apenas andaimes e ferramentas à vista.

## Bibliografia

AVRITZER, L. **A participação em São Paulo**. São Paulo: Edunesp, 2004.

\_\_\_\_\_. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

BOURDIEU, P. Espírito de estado. In: \_\_\_\_\_. **Razões práticas**. Campinas: Papirus, 1996.

Castells, M.. Y a-t-il une sociologie urbaine . *Sociologie du Travail*, N. 1, 1968, pp. 72-90.

\_\_\_\_\_. **La custión urbana**. 10ª edicion. Mexico: Siglo XXI, 1985.

\_\_\_\_\_. **Luttés Urbaines**. París: Maspero, 1973.

COELHO, V. S.. Democratização dos Conselhos de Saúde: o paradoxo de atrair não aliados. **Novos Estudos-CEBRAP**, n. 78, p. 77-92, 2007.

COSTA, J. B. A. A resignificação do local: o imaginário político brasileiro pós-80. **São Paulo em perspectiva**. São Paulo, 10(3), 1996.

DANIEL, C. A.. **Poder estatal municipal: um quadro teórico e uma análise dos governos locais com participação popular no Brasil recente**. 1982, 228 p., Dissertação (Mestrado em planejamento urbano), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

\_\_\_\_\_. Poder local no Brasil urbano. **Espaço e Debates**, São Paulo, n. 24, p.26-39, 1988. DAVIDOVICH, F. Poder local e município: algumas considerações. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 27 (1) jan./mar. 1993.

FELIZES, J.. Três abordagens do poder local enquanto formas diferenciadas de construção das identidades – uma breve exploração. In: IV Congresso Português de Sociologia. 2000. [http://www.aps.pt/cms/docs\\_prv/docs/DPR462dba0dc0e89\\_1.PDF](http://www.aps.pt/cms/docs_prv/docs/DPR462dba0dc0e89_1.PDF)>. Acesso em 04 set. 2014.

FERNANDES, F. (org.). **Coleção grandes cientistas sociais: Lênin**. São Paulo: Editora Ática, v. 5, 1989

FISCHER, T. Poder local: um tema em análise. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.4, p. 105-113, 1992.

GOULART, Jefferson O. Orçamento participativo e gestão democrática no poder local. **Lua Nova**, v. 69, p. 49-78, 2006.

HABERMAS, J.. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

KERBAUY, M. T. M. **A morte dos coronéis: política interiorana e poder local**. São Paulo: Cultura Acadêmica; Araraquara: Laboratório Editorial – UNESP, 2000.

Koebel, M. **Le pouvoir local ou la démocratie improbable**. Paris: Éd. du Croquant, 2006.

**Lassave, P.** *Les sociologues et la recherche urbaine dans la France contemporaine*. Toulouse: Presses universitaires de Toulouse, 1997.

LEDROUT, R.. **Sociologie urbaine**. Paris: Presses Universitaire de France, 1973.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Moraes, 1991.

LOJKINE, J.. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MARQUES. E. C.. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: FAPESP-Annablume, 2003.

MARX, K.. **Para a crítica da economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1982 (Os economistas).

MARX, K.. **Sobre a questão judaica**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007. MASSALO, Alejandra. Em direção às bases: descentralização e município. **Espaço e Debates**, São Paulo, n. 24, p.40-54, 1988.

MENDES, E. V. Introdução. In:\_\_\_\_\_ (Org.). **Distrito sanitário: o processo social de mudança das práticas sanitárias do Sistema Único de Saúde**. São Paulo – Rio de Janeiro: HUCITEC-ABRASCO, 1993.

MILIBAND, R.. Análise de classes. In: GIDDENS, A.; TURNER, J. (orgs.). **Teoria social hoje**. São Paulo: Edunesp, 1999.

MOTA, A. C. H. de A. **Accountability no Brasil. o cidadão e seus meios institucionais de controle dos representantes.** 2006, 243 p., Tese (Doutorado em Ciência Política), FFLCH, Universidade de São Paulo, São Paulo.

OLIVEIRA, F. Aproximações ao enigma: que quer dizer desenvolvimento local? In: SPINK, P., Caccia Bava, S. e PAULICS, V. Paulics (Orgs.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção.** São Paulo: Pólis, 2002. p. 11-32.

POULANTZAS, N.. **Pouvoir politiques et classes sociales.** Paris: François Maspero, 1968.

\_\_\_\_\_. **O estado, o poder, o socialismo.** Rio de Janeiro: Graal, 1985.

SADEK, M. T. Poder local: perspectiva da nova ordem constitucional. **São Paulo em perspectiva.** São Paulo, 5(2) Abril-junho 1991.

SADER, E. **Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80).** São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SILVA, M. Poder local: conceito e exemplos de estudos no Brasil. **Sociedade & Natureza,** Uberlândia, 20 (2), p. 69-78, dez. 2008.

SKOCPOL, Theda e AMENTA, Edwin. States and social policies. **Annual review of sociology.** Volume 12, p. 131-157, 1986.

SOUZA, C. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. **DADOS — Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro. 44 (3), 2001.

TEIXEIRA, A. C. et ali. Políticas de participación y nuevas institucionalidades democráticas en el contexto brasileño reciente. In: MORONI, A.; SERAFIM, L. (orgs). **Sociedad civil y nuevas institucionalidades democráticas en America Latina: dilemas y perspectivas.** São Paulo: Instituto Pólis e Inesc, 2009.

TOPALOV, C.. Fazer a história da pesquisa urbana: a experiência francesa desde 1965. **Espaço & Debates,** n. 23, p. 5-29, 1988.

WEBER, M. **Economia y sociedad.** 2ª edición. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1996.



# Aspectos Históricos da Evolução dos Transportes Públicos na Cidade de São Paulo no Século XIX

Fernando Távora Heitmann Ferreira Machado<sup>1</sup>

José Guimar Cocco Júnior<sup>2</sup>

## Introdução

Desde a sua fundação, a pequena vila conhecida como “São Paulo de Piratininga” (nome que significa, na língua indígena tupi, “peixe seco”, ou “peixe a secar”), viveu os primeiros séculos de sua existência bastante isolada das cidades do litoral, como Santos e São Vicente, pois a Serra do Mar constituía grande obstáculo ao transporte. Desta forma, a comunicação era mais precária, o que impunha a necessidade de penosos deslocamentos em lombos de burros e mulas.

De qualquer forma, a promessa de riquezas no interior desconhecido, a possibilidade da descoberta de “um novo Peru”, atraiu inúmeros exploradores para o interior da colônia, além da muralha que era a Serra do Mar.

A cidade foi crescendo, a princípio com a conquista dos índios pela Igreja e pelas expedições levadas a cabo pelos bandeirantes e, a partir de 1630, com o surgimento de uma agricultura comercial, baseada no trigo, que era “exportado” para o litoral.

No fim do século XVII, foi descoberto ouro em Minas Gerais, o que levou a grande afluência de gente de toda colônia e da metrópole para ali tentar a sorte na mineração e em atividades correlatas. Nessa época, São Paulo experimentou grande queda na sua produção agrícola e viveu um extenso período de retração econômica.

No início do século XVIII ocorreu a recompra da capitania de São Paulo e Minas do último donatário pela Coroa Portuguesa, no valor de 3,14 arrobas de ouro, equivalentes a aproximadamente 47 quilos de ouro em pó. Em Carta Régia de 11 de julho de 1711, a vila de São Paulo foi elevada à categoria de cidade. Em 22 de abril de 1745, foi criado o bispado de São Paulo, confirmado por bula papal de 6 de dezembro daquele ano.

<sup>1</sup> Consultor Técnico Legislativo da Câmara Municipal de São Paulo. É graduado em Economia (USP). Pós-graduado no curso de Gerente de Cidades (FAAP-2000). Mestre em Administração Pública e Governo (FGV-2004)

<sup>2</sup> Consultor Técnico Legislativo da Câmara Municipal de São Paulo. Graduado em Administração de Empresas (USP). Pós-graduado em Gestão Pública (FGV-2012)

Em 1765, foi realizado o primeiro censo da cidade: a população totalizou menos de 21.000 habitantes, com cerca de 30% desse total vivendo em regime de escravidão.

No século XIX, o antigo vilarejo, fundado por padres jesuítas em 1554, viria a desenvolver-se de forma acelerada. Em 16 de dezembro de 1815, São Paulo foi elevada à categoria de capital. O rápido crescimento de nossa metrópole foi impulsionado pelo café, pela instituição da Faculdade de Direito do Largo São Francisco (1827), pela chegada do trem, pela imigração e pela industrialização.

E esse desenvolvimento foi acompanhado por uma verdadeira revolução nos transportes utilizados na cidade, com a chegada de veículos de aluguel, ônibus e bondes, todos com tração animal. Mas, afinal, o que são esses novos transportes e como a cidade chegou a esse patamar?

Para responder a essas questões, muitos livros e artigos já foram escritos, com descrições detalhadas do processo de evolução tecnológica experimentada pelo setor de transporte, e sobre a própria história do município. O presente estudo, com o intuito de complementar o entendimento que essas pesquisas anteriores já proporcionaram sobre essas áreas, vai observar um aspecto até agora pouco estudado: a legislação existente sobre o transporte no século XIX, com foco geral no modo como eram transportadas as pessoas, e foco particular sobre como isso ocorria na cidade de São Paulo.

Assim sendo, para a compreensão do contexto histórico em que a cidade de São Paulo estava inserida naquela época, foi levantada a legislação do período sobre transporte terrestre considerada relevante, com o intuito de pesquisar, nas próprias fontes primárias, a época analisada. Fez-se necessário verificar primeiramente a legislação federal sobre o assunto, tendo em vista que o Rio de Janeiro, capital da colônia, e depois do País, era o centro de poder e, portanto, de irradiação do processo de evolução do setor de transporte no período em pauta.

Também foi pesquisada a legislação da província, depois Estado de São Paulo, que ditava as regras para o transporte na capital (inclusive pelo fato dos seus presidentes serem nomeados diretamente pelo Imperador – com algumas exceções, seu mandato não excedia o período de um ano), até que, finalmente, a cidade de São Paulo adquiriu autonomia, com a Constituição Federal de 1891, para produzir sua própria legislação sobre a matéria. Sempre que possível, as citações da legislação mencionada reproduziram os termos e a ortografia originalmente utilizados, com o objetivo de enriquecer o entendimento sobre a evolução experimentada pela própria língua portuguesa, vis-à-vis o tema em pauta.

Nesse ponto, convidamos os leitores e leitoras a acompanhar esse vertiginoso processo, que resultou na transformação radical da então pequena cidade de São Paulo na metrópole que alcançaria a posição de liderança econômica do País. Boa viagem!

## CAPÍTULO 1: O BRASIL NA PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XIX – ECONOMIA E TRANSPORTE

### 1) O CONTEXTO ECONÔMICO

No século XIX, grandes descobertas científicas impulsionaram a economia e estreitaram as comunicações entre as nações do mundo. Desse conjunto de nações, uma já estava em evidência e conseguiu destacar-se ainda mais, devido ao seu processo de industrialização e o domínio dos mares: a Inglaterra.

O Brasil, no início do século XIX, ainda era uma colônia de Portugal. A família real portuguesa, fugindo da invasão napoleônica, chegou ao Brasil com a ajuda da Inglaterra, em 1808. Com a corte, vieram técnicos, intelectuais e cientistas de diversas áreas do conhecimento, o que resultou num impulso ímpar ao estabelecimento de uma melhor estrutura da administração pública nacional, bem como o favorecimento à liberdade de imprensa e instalação de manufaturas no Brasil.

Pelo Decreto de 28 de janeiro de 1809, ficou estabelecido que *“todas as mercadorias estrangeiras pagassem nas Alfândegas do Brasil 24%, e pelo Decreto de 11 de junho do mesmo anno, que as que fossem de propriedade portuguesa, importadas em navios nacionais, pagassem 16%”*.

A Carta Régia de 28 de janeiro de 1808, já com a família real em território nacional, trouxe a abertura do comércio às *“nações amigas”* -*“das Potências, que se conservam em paz e harmonia com a minha Real Côroa, ou em navios dos meus vassallos, pagando por entrada vinte e quatro por cento”*.

Através do Decreto de 11 de junho de 1808, D. João VI estabeleceu que *“todas as fazendas e mercadorias que forem próprias dos meus vassallos, e por sua conta carregadas em embarcações nacionais, e entrarem nas Alfândegas do Brasil, paguem de direito por entradas dezeseis por cento somente”*.

A relação mais favorecida da Inglaterra com o País foi consolidada, praticamente, desde a chegada da família real. Através do Decreto de 18 de outubro de 1810, os produtos ingleses pagariam 15% de taxa de importação.

Os produtos e mercadorias provenientes de Portugal só receberiam tal privilégio somente alguns anos depois, por meio do Alvará de 25 de abril de 1818, que em seu Inciso IX, estabeleceu que *“as mercadorias portuguesas em geral, a que estava imposta a tarifa de pagarem 16% de entrada, ficarão de agora em diante pagando 15%.”*

A Carta de Lei de 17 de agosto de 1827 estabeleceu, em seu artigo XIX, que todos *“os generos, mercadorias, e artigos quaesquer de sejam de produção ou manufatura dos territorios de Sua Magestade Britannica, assim dos seus portos da Europa, como das suas colonias, que se acham abertos ao commercio estrangeiros, podem ser livremente importados para o consumo em todos e cada um dos portos do Imperio do Brazil, sendo*

*consignados a quem que fôr pagando geral e unicamente direitos que não excedam quinze por cento conforme o valor que lhes é dado na Pauta das avaliações das Alfândegas”.*

A Carta de Lei de 27 de novembro de 1827 estendeu, em seu Artigo 6º, a mesma porcentagem, para os navios procedentes das cidades livres e Hanseáticas de Lübeck, Bremen e Hamburgo, que passaram a gozar dos direitos garantidos às “nações mais favorecidas”. Tratamento igual recebeu o Império Austríaco, conforme o Artigo VI da Carta de Lei de 29 de novembro de 1827.

As baixas tarifas de importação de mercadorias produzidas por outros países contribuíam para desincentivar a sua produção no Brasil, o qual figurava no comércio internacional como comprador de mercadorias industrializadas e exportador de produtos primários.

Em 1844, foi publicado o Decreto nº 376, de 12 de agosto, o qual também ficou conhecido como “Tarifa Alves Branco”. Com o objetivo de aumentar a arrecadação federal, foi aumentado o imposto de importação cobrado nas alfândegas nacionais, que poderia chegar, dependendo do produto, a até 60% do seu valor. Esse incremento constituiu uma condição favorável para incentivar a produção de manufaturas no Brasil.

Um ano depois, a Inglaterra, grande prejudicada pelo aumento do imposto de importação decorrente da edição do referido Decreto nº 376/44, promulgou em 8 de agosto de 1845 o “Aberdeen Act”, conhecido no Brasil como “Lei Bill Aberdeen”, em homenagem ao Ministro das Relações Exteriores do Governo Britânico à época. Esse diploma legal concedia às autoridades britânicas o direito de perseguir e apreender navios que transportassem escravos, mesmo dentro das águas territoriais brasileiras.

O término do tráfico de escravos era uma reclamação antiga da Inglaterra em relação ao Brasil. Finalmente, em 1850, foi editada a Lei nº 581, de 4 de setembro, conhecida como “Lei Eusébio de Queiroz, que estabelecia a repressão ao tráfico de escravos no Império do Brasil.

Esses dois fatores: o aumento do imposto de importação e o fim do tráfico de escravos – contribuíram sobremaneira para o subseqüente processo de industrialização do Brasil, de 1850 a 1870, conhecido como “Era Mauá”.

## **2) A EVOLUÇÃO DOS MEIOS DE TRANSPORTE NO MUNDO E NO BRASIL ATÉ A PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XIX**

### **2.1) Evolução dos transportes no mundo:**

A locomoção humana, por milênios, dependeu exclusivamente do uso da força de cada indivíduo para a realização da atividade de transporte, o que limitava drasticamente a quantidade de bens a serem transportados, bem como a distância a ser percorrida.

Com o desenvolvimento da agricultura e a domesticação dos animais, foi possível o surgimento de sociedades mais organizadas, em núcleos urbanos cada vez mais complexos. Para o transporte de pessoas e mercadorias, primeiro foram utilizados animais de carga e, com a invenção da roda, começou o uso de veículos de transporte, cuja complexidade foi aumentando ao longo do tempo. Diversas sociedades antigas fizeram uso dos meios de transporte, tanto para fins civis quanto para fins militares.

## **2.2) O surgimento dos transportes públicos**

Quanto ao transporte público, foi apenas em 1661 que o Rei Luís XIV concedeu ao filósofo e matemático Blaise Pascal (1623-1662) a licença para a exploração de um serviço de transporte. O serviço durou até o ano de 1678.

De acordo com Stiel (1978, p.20), já em 1627 havia sido realizada uma tentativa de transporte por meio de viaturas públicas circulando em Paris, sem que ocorresse a aceitação do público, o que motivou o fechamento da empresa. Em 1819, novo pedido de autorização para a instalação de um serviço de transporte público foi feito pelo Sr. M. Godot, para a Polícia de Paris, mas foi rejeitado com o argumento de que tais veículos, ao pararem constantemente na via pública, para embarque e desembarque de passageiros, atrapalhariam a fluidez do trânsito.

Em 1825, o dono de uma casa de banhos situada a dois quilômetros da cidade de Nantes (França), chamado Stanislas Baudry, instituiu por sua própria conta um serviço de transporte para seus clientes. Esse serviço foi tão bem sucedido que, logo, o Sr. Baudry percebeu que os passageiros o utilizavam para deslocar-se de um lugar para outro, e não necessariamente para ir a sua casa de banhos. Desse modo, o empreendedor vendeu o estabelecimento e passou a explorar o serviço de transporte, com a cobrança de tarifas. O veículo era chamado “Omnibus” (“tudo para todos”, em tradução livre). Essa seria a origem da palavra “ônibus” utilizada atualmente. Outra versão dá conta que o termo “Omnibus” deriva do nome de um fabricante de chapéus, de nome “Omnes”, cuja loja situava-se no trajeto da linha da cidade até o estabelecimento do Sr. Baudry.

A utilização da força animal para a atividade de transporte, que por milênios moveu a humanidade, logo teria concorrência: no século XVIII foram realizados experimentos científicos visando ao aproveitamento da energia do vapor para mover, primeiro máquinas, e depois veículos, e a partir daí o impacto nos meios de transporte seria definitivo. No século XIX, a tração animal e a vapor primeiro vão conviver no setor de transportes, e depois a vantagem do vapor (e de outras formas de energia) vai preponderar definitivamente.

### 2.3) Evolução dos transportes no Brasil

Tradicionalmente, o transporte terrestre no Brasil colonial utilizou a força de burros, mulas, jegues e bois para mover pessoas e mercadorias. Além de carroças, também foram utilizados carros de boi para o trânsito em estradas que, via de regra, eram de terra, sem pavimentação, o que contribuía para um maior isolamento das cidades. Não se deve esquecer que a mão de obra escrava também era utilizada, principalmente nas cidades, para transportar e pessoas (em liteiras<sup>3</sup>) e mercadorias.

A pesquisa da legislação do período fornece informações preciosas sobre o transporte no Brasil. O estudo das leis federais do período foi dividido em duas partes: a legislação sobre transporte aplicável ao Rio de Janeiro, capital da Colônia (e depois do Reino Unido a Portugal e Algarve e, após a independência, do País) e o restante da legislação aplicável ao setor.

#### PARTE 1: LEGISLAÇÃO DE TRANSPORTE APLICÁVEL AO RIO DE JANEIRO

Em 1817, através do Decreto de 18 de agosto, foi concedido por D. João VI a Sebastião Fabregas Suriguê o privilégio exclusivo para a criação e operação, por cinco anos, de um serviço de carruagens (coches<sup>4</sup> e seges<sup>5</sup>) entre a Real Fazenda de Santa Cruz e a Real Quinta da Boa Vista, um percurso de cerca de cinquenta quilômetros, para possibilitar às pessoas beijar a “*augusta e real mão*” de sua majestade.

Esse curioso decreto também estabeleceu horários, número de carruagens, número de animais por carruagem (quatro animais, com quatro trocas pelo caminho) e os preços a serem cobrados pelo serviço, além de dispor, em seu Artigo 5º, sobre a bagagem dos passageiros (uma pequena mala por passageiro, com peso não superior a 10 libras, ou cerca de 4,54 kg).

A concessão, um bônus, foi acompanhada de um ônus, que consistia na obrigatoriedade do transporte gratuito, “*em bom recado e segurança*” das cartas particulares do público e demais papéis endereçados ao rei e às Secretarias de Estado.

É interessante destacar que o Decreto de 1º de outubro de 1818 também concede, por um prazo de 10 anos, “*a Joaquim José de Mello privilegio para o estabelecimento de carros e animaes de posta para transporte de passageiros desta Cidade ao sitio da Real Fazenda de Santa Cruz, e ao Palacio da Real Quinta da Boa Vista.*” Os dois decretos abrangem, portanto, a possibilidade de transporte dos interessados à cerimônia do “beija-mão”, não só entre a Real Fazenda de Santa Cruz e a Real Quinta da Boa Vista,

<sup>3</sup> Liteira: cadeira portátil, aberta ou fechada, suportada por duas varas laterais, podendo ser movida por dois liteiros, ou por animais.

<sup>4</sup> Coche: tipo de carruagem antiga, utilizada em solenidades.

<sup>5</sup> Sege: carruagem antiga, com pelo menos duas rodas.

mas também desde a cidade do Rio de Janeiro até estas duas residências reais. No Rio de Janeiro, capital do Império, utilizavam-se à época, para o transporte de passageiros, carruagens, tálburis e cabriolés.

A pesquisa da legislação sobre transporte do período também traz algumas curiosidades, como o Decreto de 2 de setembro de 1825, que *“Permitte que as pessoas, que têm o tratamento de Excellencia, andem nesta corte em carruagem puxada por quatro bestas.”*. Esse decreto esclarece que não foram verificadas na corte brasileira as mesmas condições que impediam, conforme o Alvará de 2 de abril de 1762, que qualquer pessoa, de qualquer condição social, pudesse andar na cidade de Lisboa, e num raio de uma légua (6,66 km) dela, em carruagem com mais de duas bestas.

Ainda na Corte Imperial do Rio de Janeiro, o Decreto de 14 de setembro de 1837 *“Concede á Companhia de Omnibus privilegio exclusivo por 10 annos para o estabelecimento nesta Cidade de carros destinados ao transporte de passageiros, e approva os respectivos estatutos.”*. O decreto mencionado, em seu artigo 1º, faz referência à introdução e exploração, no Brasil, de um serviço de transporte em coches, composto por três linhas, todas partindo do mesmo ponto (Largo da Constituição) e dirigindo-se a: São Cristóvão; Praia do Botafogo; e à ponte de Segunda-Feira no Engenho Velho.

De acordo com Lopes (1985, p.15), em 1838, portanto, foi fundada a “Companhia de Omnibus” naquela cidade, com a utilização de quatro ônibus de dois andares, importados de Paris e puxados por quatro burros.

O Decreto nº 659, de 5 de dezembro de 1849, *“Concede a Ruffier Martelet e Companhia privilegio exclusivo por oito annos para o estabelecimento de seges de quatro rodas, com a denominação de – Andorinhas.”*.

## **PARTE 2: LEGISLAÇÃO FEDERAL GERAL DE TRANSPORTE**

O Alvará de 20 de outubro de 1812, que *“estabelece um imposto sobre seges, lojas e embarcações para fundo de capital do Banco do Brazil”* já fazia menção a um imposto sobre carruagens ou seges de duas e quatro rodas, que havia sido determinado anteriormente pela Carta Régia de 18 de março de 1801. Ou seja, antes mesmo da vinda da família real para o Brasil, já havia taxaço sobre meios de transporte no País. Em 1844, o Decreto nº 361, de 15 de junho, isentou do pagamento do referido imposto as carruagens, coches e seges do serviço da Casa Imperial, bem como as dos empregados diplomáticos das nações estrangeiras.

Também é digna de nota a preocupação com a salvaguarda dos direitos dos inventores, expressa na legislação da época: a Carta Imperial de 6 de fevereiro de 1834 concedeu a um cidadão de nome João Baptista Midosi o privilégio exclusivo, por cinco anos, de quatro espécies de carros de duas rodas, de sua invenção. O mesmo prazo foi dado, pela Carta Imperial de 7 de novembro de 1836, a João Antonio Pinto de Miranda, para o carro de duas rodas que inventou. Idem para a invenção de

Theodoro Klett, segundo o Decreto nº 1.096, de 19 de dezembro de 1852 (já fora do período analisado nesta seção).

A seguir, encontra-se o restante da legislação federal e aplicável à província de São Paulo. Há um complemento à legislação fiscal promulgada em 1812, porém destaca-se a concessão de privilégio para a construção de uma ferrovia, invenção inglesa do início do século XIX, na província de São Paulo (foi a primeira ideia de construção de uma ferrovia entre a cidade de Santos e o interior da província de São Paulo, que fracassou, tendo sido retomada anos depois pelo Barão de Mauá, na forma da Estrada de Ferro Santos-Jundiaí, desta vez com sucesso).

Outro ponto de interesse do Decreto nº 64/1838 é a licença para a importação de colonos para a província: a mão de obra livre foi fator fundamental para o sucesso da cafeicultura em São Paulo, além de propiciar um potencial mercado consumidor interno, não compatível com o regime de escravidão. Esta é a legislação mencionada:

- 1) Decreto nº 64, de 29 de outubro de 1838 – concede privilégio para construção de estrada ferro na Província de São Paulo para Aguiar Viúva, Filhos & Comp., Plat e Reid, bem como a licença para importar colonos para aquela província;
- 2) Decreto nº 361, de 15 de junho de 1844 – estabelece regulamento para o lançamento de arrecadação e fiscalização dos impostos instituídos pelo Alvará de 20 de outubro de 1812.

## CAPÍTULO 2: A ERA MAUÁ (1850-1870)

A São Paulo imperial da década de 1850 era uma cidade bem diferente da atual. A iconografia consolidada por Lago (2003) existente nos desenhos e fotografias de Hildebrandt (1818-1869), Kidder (1815-1891), Tschudi (1818-1889) e Militão (1837-1905) mostra uma cidade bem acanhada, que podia ser percorrida a pé, conforme relatou Bonduki (2011, p. 18). Apesar de já ter, desde 1827, uma Faculdade de Direito, constituindo, assim, um pólo de atração de estudantes do restante da província e de outras partes do País, pode-se dizer que era basicamente composta por escravos, tropeiros, homens a cavalo e até mesmo índios habitando à época próximo ao Rio Tamandateí. As mulheres raramente saíam às ruas, ficando confinadas em casa na maior parte do tempo.

As edificações do núcleo central da cidade eram rústicas, feitas de taipa de pilão, em sua maioria de natureza religiosa, residencial ou comercial. De acordo com Dos Santos (2004), desde os tempos pré-coloniais as trilhas entre a orla e o Planalto eram percorridas com grande dificuldade. Com o passar do tempo, todavia, a necessidade de trânsito de pessoas e escoamento de mercadorias entre essas áreas só cresceu.

A transição dos métodos construtivos em São Paulo pode ter sido acelerada em decorrência do temporal de grandes proporções que a atingiu em janeiro de 1850. Ocorrido o fato, foi elaborado pelo engenheiro do governo provincial, o polonês Cristino Wysewski, ofício recomendando a adoção da alvenaria de pedra ou tijolos em lugar da taipa de pilão. Esta proposta de renovação dos sistemas construtivos estimulou a criação de olarias em São Paulo. De acordo com Campos (2010, p.69) este acontecimento facilitou a construção da Estrada de Ferro Santos-Jundiaí, que delas demandaria intensa produção de tijolos, material de construção até então difícil de ser encontrado.

Além do Triângulo, que era a área principal da cidade, correspondente às ruas São Bento, Direita e 15 de Novembro (antiga Rua da Imperatriz), São Paulo era dividida em Comarcas. A Comarca da Capital abrangia a Cidade de São Paulo, formada pelas *Freguesias da Sé, de Santa Ifigênia e do Bom Jesus do Brás*. Além disso, havia as *Vilas de Santo Amaro, do Paranahyba e de Jundiahya*.

De acordo com Somekh (2008, p.15), os caminhos eram percorridos por tropas de mulas, que constituíam o principal meio de transporte, e poucas eram as portas para se chegar à cidade.

Os vínculos entre São Paulo e o litoral para o transporte de mercadorias, de acordo com Lanna (1996, p.38), eram existentes desde o século XVI. Para alcançá-lo, o caminho percorrido passava pela Rua da Liberdade (atual Avenida Liberdade), atingindo a Calçada do Lorena, depois Estrada da Maioridade, atual Caminho do Mar.

Para chegar aos povoados de Santo Amaro, em direção ao Sul, passava-se pela rua do mesmo nome e seus prolongamentos, correspondentes às atuais Avenidas Brigadeiro Luís Antônio e Santo Amaro.

A porta pelo lado Sudoeste referia-se à direção ao Aldeamento dos Pinheiros, por meio da Estrada para Sorocaba (pela atual Rua da Consolação).

Ao Norte, o caminho a seguir era para a região de Santana, passando pelo Rio Tietê, em direção à Província de Minas, por meio do Caminho do Guaré (atuais Rua Florêncio de Abreu e Avenida Tiradentes).

A Capital da Corte, Rio de Janeiro, e a região do Vale do Paraíba eram alcançadas por meio da direção Leste, passando pela Ladeira do Carmo e Rua do Brás, (atual Avenida Rangel Pestana).

De acordo com Dos Santos (2004, p.70), desde a década de 1830 havia o entendimento quanto à real necessidade de se construir uma estrada de ferro que ligasse o porto de Santos ao interior da Província de São Paulo. Nesse sentido, havia também o temor do risco de sufocamento da espetacular produção de café por falta da boa logística de transporte para seu escoamento.

O discurso de abertura da Assembleia Provincial de São Paulo<sup>6</sup>, em fevereiro de 1855, mostra o senso de urgência da construção da referida linha férrea sob o prisma da administração governamental. Nesta exposição de motivos, foi apresentada a estimativa de produção agrícola à época, que se aproximava de um milhão de arrobas (correspondente a cerca de 14.688 toneladas) de café e açúcar, mas que considerando o potencial das colheitas futuras nos municípios de Jundiaí, Campinas, Limeira, Piracicaba (antiga Constituição), Rio Claro, Mogi-Mirim, Araraquara, Casa Branca e Batatais, poderia triplicar dali a 5 anos.

Além disso, ele apontou que os altos custos de transportes vigentes impediam que 500.000 arrobas (cerca de 7.344 toneladas) de café chegassem ao litoral para serem exportadas. É importante perceber o quão consolidada estava esta iniciativa, pois também foi apontado que a referida construção poderia beneficiar Santos e São Paulo, transportando gêneros e pessoas em ambas as direções. Para se ter uma ideia, passavam pelo pedágio existente à época, a Barreira do Cubatão, cerca de 40.000 cavaleiros por ano. Destacamos o seguinte trecho do referido Discurso:

*“Temos pois 2.500.000 arrobas de gêneros para a exportação. Avaliando em um milhão de arrobas de gêneros importados, que tem de percorrer toda a linha para serem levados aos Municípios referidos, e as Províncias de Minas e Matto Grosso, temos 3.500.000 arrobas transportáveis pela estrada de ferro, e que lhe deixarão um lucro de 1,050 contos de réis, calculando o frete a 15 réis por légua para cada arroba.”*

Ele completa a sua argumentação reconhecendo que os pagamentos das garantias aos investidores não seriam pouca coisa, mas que resultariam em outras melhorias para a Província de São Paulo. Interessante perceber a clareza do raciocínio a respeito das externalidades positivas da empreitada, conforme pode ser visto a seguir:

*“Essas vantagens são na minha humilde opinião as seguintes:  
O desenvolvimento do comércio de Santos;  
O desenvolvimento do trabalho livre, e colonização espantosa;  
Redução do preço dos transportes a uma terça parte do que se paga atualmente, o que realiza para a agricultura uma economia extraordinária;*

---

<sup>6</sup> Discurso com que O Ilustríssimo e Excelentíssimo Senhor Dr. José Antônio Saraiva, Presidente da Província de São Paulo abriu a Assembléia Legislativa Provincial no dia 15 de Fevereiro de 1855. Typographia 2 de dezembro de Antonio Louzada Antunes p. 41-43.

*Melhoramento dos processos industriais;  
Cessação das despesas avultadas, que atualmente fazemos com a parte da estrada, que tem que ser substituída pela linha férrea;  
Influência da facilidade de comunicação sobre o estado moral e político da Província;  
Criação de espírito de empresa.”*

Irineu Evangelista de Souza (1813-1889), mais conhecido como Barão, depois Visconde, de Mauá, era gaúcho de nascimento, mas fez a sua fortuna por meio de diversas sociedades com ingleses, escoceses, franceses e norte-americanos de empresas de diversos ramos, inclusive bancos, companhias de navegação e estradas de ferro. Deste modo, por meio do Decreto 1759/1856, conseguiu junto à Corte e aos capitais ingleses as autorizações e condições para estabelecer a ferrovia entre Santos e Jundiáí.

De acordo com Moura (2010), estudos de campo que possuía indicavam ser viável a sua construção, ainda que existissem os obstáculos oferecidos pela Serra do Mar. Ele buscava assim, o controle do elo entre os cafezais e o porto, área que se dirigia a oeste da província, e que passaria pela sua capital.

O governo à época manifestava-se comprometido com o projeto, conforme mostrava<sup>7</sup> o discurso de abertura da Assembleia Provincial.

Um dos principais sócios da “The São Paulo Brazilian Railway”, empresa que foi constituída em Londres, era o Barão Lionel de Rothschild, componente de tradicional família financeira europeia. Na visão de Moura (2010, p. 165), as habilidades de Mauá “mostravam que era possível aplicar o capital inglês no Brasil e o quanto o país era viável para investidores.”

O capital estrangeiro não se limitava ao apoio financeiro, dando suporte técnico ao empreendimento, por meio dos engenheiros britânicos Robert Milligan, James Brunlees e Daniel Fox, responsáveis pela análise de viabilidade técnica, pelo projeto preliminar e pela construção, uma vez que era necessária a experiência em projetos de linhas férreas em áreas montanhosas.

As obras foram iniciadas em 1860, sob responsabilidade da companhia Robert Sharp & Sons. Em São Paulo, seu impacto à época foi enorme. Para se ter uma ideia, na construção civil e no mercado trabalho, os diversos canteiros de obras demandaram simultaneamente o trabalho de até cinco mil homens, o que representava mais de 18% da população urbana e rural da cidade à época.

---

<sup>7</sup> Relatório apresentado pelo Excellentíssimo Senhor Dezenbargador Francisco Diogo Pereira de Vasconcelos, Presidente da Província de São Paulo ao seu 1º Vice Presidente, o Excellentíssimo Senhor Doutor Antônio Roberto de Almeida, entregando a Presidencia da mesma Província. Typographia Dous de Dezembro de Antonio Louzada Antunes. 22 de janeiro de 1857. p. 17

Todavia, os ingleses seriam os únicos a operar a promissora ferrovia, que começou a funcionar a partir de 1867. De acordo com Moura (2010, p.198) em razão de diversas manobras executadas pelos seus sócios britânicos, Mauá fora retirado do projeto antes da sua conclusão. Além do impacto econômico, a ferrovia alterou para sempre a paisagem da cidade. As estações à época eram pequenas casas de tijolos, cercados por povoados acanhados. Conforme apontam Barro e Bacelli (1979, p.61), dentro do município de São Paulo, no momento em que surgiu, a estrada de ferro Santos-Jundiaí era basicamente uma linha reta que rasgava o território entre o porto e os cafezais.

Para a instalação da estação da Luz, foi escolhida área próxima aos antigos Campos do Guaré, que eram despovoadas, relativamente próximas ao Convento da Luz e ao Jardim Público (atual Parque da Luz).

Em 1860, Policarpo Lopes, então Presidente da Província de São Paulo, entrega à Companhia de Ferro Inglesa “vinte braças de terreno em frente ao jardim”, para ali se construir uma estação férrea, conforme o Relatório<sup>8</sup> provincial de 1860. Destacamos o seguinte trecho do Relatório mencionado:

*“em vista do contrato celebrado com a companhia da Estrada de Ferro de Santos a Jundiahy, e em virtude de requisição, cedi à mesma Companhia o terreno, que pediu, não só inculto, como a parte do Jardim Público inclusive”.*

Lana (1996, p.56) informa que a ferrovia, ao facilitar o deslocamento das pessoas, permitia que elas morassem em São Paulo e trabalhassem em Santos, havendo inclusive o “trem dos comissários, que partia de São Paulo às 10h30, chegava a Santos e retornava à capital às 16h00”.

A fotografia, à época denominada daguerrotipia, pode ilustrar bem as mudanças que estavam ocorrendo. Por um lado ela já existia comercialmente na cidade desde a década de 1850. Porém, é na década de 1860 que foram produzidas as bases da iconografia fotográfica paulistana. Militão Augusto de Azevedo veio do Rio de Janeiro, em 1862, a fim de trabalhar como empregado na filial de São Paulo do estabelecimento de Joaquim Feliciano Alvez Carneiro (fundado no Rio de Janeiro no final da década de 1850). É de sua autoria a publicação “Álbum Comparativo da Cidade de São Paulo 1862-1887”, que permitiu que testemunhássemos as diversas modificações sofridas pela cidade de São Paulo no período.

---

<sup>8</sup> Relatório com que O Illustríssimo e Excellentíssimo Senhor Dr. Policarpo Lopes de Leão, entregou a Presidência da Província de São Paulo entregou a Presidência da Província de São Paulo ao Vice-Presidente O Illustríssimo e Excellentíssimo Senhor Conselheiro Dr. M[anoel] Joaquim do Amaral Gurgel no dia 22 de Outubro de 1860. Typographia Imparcial, de J. R. de Azevedo Marques. p.5.

Ao escrever a um amigo, o próprio autor reconhece a importância do trabalho, como pode ser visto a seguir:

*“Como Verdi despedindo-se da música escreveu o seu Othelo, eu quis despedir-me da fotografia fazendo o meu. É um álbum comparativo de São Paulo de 1862 e 1878 (sic). Parece-me um trabalho útil e talvez o único que se tem feito em fotografia, pois ninguém terá tido a pachorra de guardar clichês de 25 anos (...). Neste trabalho andam um bocadinho de amor próprio do artista e gratidão ao lugar que estou a 25 anos”. (KOSSOY, 2002, p. 71)*

Apesar do aparente progresso, e de iniciado o processo de migração das elites financeiras e intelectuais para acompanhar os deslocamentos decorrentes das fronteiras agrícolas e das linhas de ferro em construção<sup>9</sup>, é fundamental entender que a cidade ainda era irrelevante economicamente.

O Rio de Janeiro, por ser a sede da Corte e possuir uma economia mais desenvolvida, era uma referência para delegações estrangeiras que buscavam ampliar o seu comércio internacional. Conforme os Almanques do período, Santos e Campinas possuíam significativamente mais representações diplomáticas que São Paulo. Além disso, a cidade à época não era rota das delegações estrangeiras para o comércio internacional. Para se ter um exemplo, apontamento de McDowall<sup>10</sup> mostrou que as cidades de Belém e Recife, por exemplo, eram destinos de delegações estrangeiras em busca de oportunidades de negócio.

Todavia, ao final da década de 1860, de acordo com Moura (2010) e Saes (1985, p. 81), iniciativas buscavam mudar o panorama da acanhada cidade à época. Um dos serviços públicos foi viabilizado pela fundação, em Londres, da San Paulo Gas Company Ltd., que em 1872 realizou os primeiros testes com lâmpões de gás na capital paulista, permitindo a iluminação noturna na região central.

---

<sup>9</sup> A descrição do caso de Inácio Cochrane (filho de Thomas Cochrane, permissionário do Decreto 1.742/56, que será citado neste capítulo) – que saiu do Rio de Janeiro em 1860 com destino a Santos e São Paulo, a fim de assumir postos na São Paulo Railway, e posteriormente no governo, é feita detalhadamente por Arasawa (2008, p. 29)

<sup>10</sup> “Em 1864, representantes das colônias canadenses ainda não confederadas reuniram-se em Québec para exigir que o governo britânico tomasse medidas para colocar o movimento comercial entre as colônias canadenses e as Índias Ocidentais, Espanha, Brasil e México “em condições mais vantajosas”. Em dezembro de 1865, foi tomada uma iniciativa com o envio de uma delegação de negociação composta de políticos. Após expor suas expectativas em Londres, a delegação subdividiu-se em dois grupos e percorreu a América Latina e o Caribe. Um dos grupos visitou as cidades costeiras de Belém, Recife e Salvador, antes de chegar ao Rio de Janeiro, em fevereiro de 1866”. (P. 29). Mc Dowall, Duncan. Light. A história da empresa que modernizou o Brasil. Rio de Janeiro. Ediouro (2008) apud Report Of The Comissioners From British North America Appointed To Inquire Into The Trade Of The West Indies, Mexico And Brazil (Ottawa, 1866)

## **O MARCO INICIAL DO TRANSPORTE NA CIDADE DE SÃO PAULO**

Em São Paulo, de acordo com Stiel (1985, p. 1), a regulamentação do transporte coletivo inicia-se com um anúncio feito por um cidadão italiano, intitulado “Progresso”, informando os horários e preços dos seus veículos de aluguel (tílburis). O anúncio, publicado no Jornal Correio Paulistano, em 23 de agosto de 1865, consta do acervo do Arquivo do Estado de São Paulo, onde foi fotografado para, com a permissão daquele órgão governamental, ser incluído na forma de anexo a este estudo. Em plena época da Guerra do Paraguai (1864-1870), muitos imigrantes estavam vindo para o País, atraídos pelas novas oportunidades. Concomitantemente, ocorria grande evolução das ferrovias na Província de São Paulo, que influenciariam, no âmbito da metrópole paulistana, a drástica transformação do ambiente urbano e do sistema de transportes que aconteceriam nas décadas seguintes.

O mesmo autor também cita o parágrafo nono da Lei 16, de 10/07/1867 (sobre os “*Impostos a serem arrecadados no ano financeiro de 1 de julho de 1867 a 30 de junho de 1868*”), que estabelecia impostos sobre as seges (carruagens) e mais veículos, no valor de 1:000\$000 (um conto de réis); e também duas leis, a Resolução nº 60 das Posturas da Câmara Municipal, de 23/04/1869, e a Lei 35, de 07/07/1869, que regulamentaram a profissão de cocheiro no Município.

Novamente, o estudo da legislação apresenta importante contribuição para o entendimento da evolução do transporte no País. A legislação pesquisada foi dividida em quatro partes, expostas a seguir:

### **PARTE 1: LEGISLAÇÃO FEDERAL DE TRANSPORTE APLICÁVEL AO RIO DE JANEIRO**

O ano de 1850 foi profícuo em legislação. Em 7 de fevereiro, foi promulgado o Decreto nº 669, que permite a elevação, para duzentos réis, do valor da passagem paga por cada passageiro que utilizar as chamadas “Gondolas Fluminenses” (veículo com tração animal e capacidade para até onze passageiros e um cocheiro, instituído por volta de 1842 naquela cidade).

Em 30 de maio do mesmo ano, o Decreto nº 551 concede “*a Guilherme de Suckow privilegio exclusivo por dez annos para estabelecer na Cidade do Rio de Janeiro vehiculos com a denominação de – Cabs Fluminenses -, sem prejuízo de quaisquer outras empresas da mesma natureza.*” O referido decreto estabelecia que os veículos seriam conduzidos por um ou dois animais, o serviço deveria ser executado entre as 6:00 h e as 22:00 h, e os pontos de espera deveriam ficar sempre do lado da sombra.

Através do Decreto nº 720-A, é feita a concessão exclusiva a Honório Francisco Caldas, por vinte anos, para organizar um serviço de ônibus entre a capital do Império e a Vila de Iguaçu da Província do Rio de Janeiro (criada em 1833, hoje

corresponde a Nova Iguaçu), com lotação de oito a dezesseis pessoas e veículos puxados por duas a três parselhas de animais.

Esse decreto estabeleceu a necessidade de aprovação das respectivas Assembleias Legislativas das duas províncias, e também determinou, em seus artigos 8º e 9º, a realização de obras públicas, à custa da empresa concessionária, a exemplo da construção e conservação de uma ponte de madeira de lei no Rio das Botas, e também do rebaixamento da estrada do morro denominado D'Água Doce, "*cuja posição íngreme dificulta o trânsito dos carros...*".

Em 1851, o Decreto nº 603, de 21 de junho, concedeu a Carlos Augusto Taunay o privilégio exclusivo, pelo prazo de dez anos, para "*estabelecer na Cidade do Rio de Janeiro Caleças ligeiras de quatro assentos, com o nome de – Urbanas.*"

A preocupação com o estabelecimento de linhas férreas está exposta pelo Decreto nº 1.088, de 13 de dezembro de 1852, que concedeu a Irineu Evangelista de Souza privilégio por 80 anos para construir uma estrada de ferro de Petrópolis até o rio Paraíba.

A utilização de bondes puxados a burro teve início com a inauguração da Companhia de Carris de Ferro da Tijuca, em 1859, sendo o Brasil o segundo país do mundo a implantar esse sistema, depois da França (1854).

O Decreto nº 1.742, de 29 de março de 1856, autorizou o inglês Thomas Cochrane a organizar "*uma Companhia, tendo por fim estabelecer o transporte e condução de gêneros, por meio de carris de ferro, desde o Largo do Rocío até o lugar denominado – Boa Vista – na Tejuca.*" O referido decreto previa o transporte gratuito aos agentes do Correio e da Polícia, bem como a quaisquer empregados públicos, em serviço. A tarifa deveria ser proposta pela empresa e aprovada pelo governo, contendo as lotações dos veículos, os preços das passagens, de acordo com as diferentes classes, e os preços relativos ao transporte de carga.

De acordo com Stiel (1978, p. 315), em "30 de janeiro de 1859 é feita uma viagem de experiência, dando os melhores resultados. Em 26 de março é efetuada a inauguração solene, com a presença do imperador Pedro II." O serviço de transporte a cargo da "Companhia de Carris de Ferro da Cidade a Boa Vista na Tijuca" duraria até 28 de novembro de 1866.

É interessante notar a classificação feita pelo Decreto nº 1.849, de 10 de dezembro de 1856, no tocante aos veículos de transporte coletivo: para efeito de taxação, foram divididos em duas categorias: eram considerados "Ômnibus" os veículos de qualquer denominação que conduzissem mais de doze pessoas (sujeitos à taxa anual de cento e vinte mil réis), ao passo que eram consideradas como "Gôndolas" os veículos com lotação de oito a doze pessoas (sujeitos à taxa anual de noventa mil réis).

Pelo Decreto nº 2.243, de 27 de julho de 1859, foram aprovados os estatutos da Companhia denominada "Carruagens Fluminenses".

Em 1862, foi editado o Decreto nº 3.001, de 18 de novembro, aprovando os estatutos da Companhia de Carris de Ferro do Jardim Botânico, capitaneada pelo Barão de Mauá. De acordo com Stiel (1978, p.315), o primeiro trecho foi inaugurado em 9 de outubro de 1868, entre a Rua do Ouvidor e o Largo do Machado.

## **PARTE 2: LEGISLAÇÃO FEDERAL GERAL DE TRANSPORTE**

- 3) Decreto nº 1.759, de 26 de abril de 1856 – autoriza a incorporação de uma Companhia fora do país, pelo Marques de Monte Alegre, Conselheiro José Antonio Pimenta Bueno, e o Barão de Mauá, para a construção de uma estrada de ferro entre a cidade de Santos e a Vila de Jundiaí;
- 4) Decreto nº 2.499, de 29 de outubro de 1859 – alterou as condições anexas ao Decreto 1759/56, relativas à Companhia da Estrada de Ferro entre a cidade de Santos e a Vila de Jundiaí;
- 5) Decreto nº 2.950, de 10 de julho de 1862 – aprovou contrato com Robert Sharp & Filhos, contratadores da estrada de ferro de Santos a Jundiaí, para acelerar o prazo conclusão da via férrea de São Paulo para o dia 1º de janeiro de 1868;
- 6) Decreto nº 3.622, de 28 de fevereiro de 1866 – concedeu ao Barão de Mauá e a João Ribeiro dos Santos privilégio exclusivo por 90 anos para a construção de uma estrada de ferro com início na “Freguesia da Escada” (no município de Mogi das Cruzes) até a estação do Rio Grande (na estrada de ferro Santos-Jundiaí);

## **PARTE 3: LEGISLAÇÃO ESTADUAL ESPECÍFICA PARA A CIDADE DE SÃO PAULO**

A primeira menção à taxação de transporte encontrada na pesquisa da legislação está no Artigo 2º da Lei nº 19, de 10 de março de 1841, ou seja, fora do período analisado como “Era Mauá”. Esse diploma legal estabelecia a obrigatoriedade de pagamento de uma taxa de quatrocentos réis a todos os carrinhos, seges e carruagens que transitassem pela ponte no rio da Barra da vila de São Paulo.

Pela Lei nº 28, de 28 de abril de 1856, o governo ficou autorizado a contratar com Joaquim Marcellino da Silva o serviço da condução de cadáveres para o cemitério da Consolação. A referida lei foi acompanhada de tabela anexa, com os valores a serem pagos, de acordo com os serviços oferecidos.

A Lei nº 32, de 19 de julho de 1867, proibia o charr de carros de eixo móvel, dentro dos limites da povoação da capital. Os infratores (donos ou guias dos carros mencionados) ficariam sujeitos à multa de dois mil réis, dobrada na reincidência.

A Resolução nº 60, de 23 de abril de 1868, estabelecia regras para o exercício da profissão de cocheiro. Dentre outras exigências, deveriam matricular-se na

repartição de polícia, obedecer aos regulamentos organizados pela polícia, trafegar a trote curto e evitar o abalroamento de veículos. A Lei nº 35, de 7 de julho de 1869, estabeleceu que as disposições da referida Lei nº 60/68 só valeriam para os cocheiros de carros ou quaisquer outros veículos de aluguel.

#### **PARTE 4: LEGISLAÇÃO ESTADUAL APLICÁVEL ÀS LOCALIDADES DO LITORAL E INTERIOR DA PROVÍNCIA DE SÃO PAULO**

- 1) Lei nº 66, de 20 de abril de 1865 – garantia de 2% do custo das obras à Companhia de estrada de ferro de D. Pedro p/ estrada de mesmo nome;
- 2) Lei nº 35, de 6 de abril de 1866 – autorização para construção de estrada de ferro entre Jundiaí e Sorocaba e instituição de pedágio para transporte de animais para custeá-la;
- 3) Lei nº 31, de 23 de março de 1870 – autorização para estudos para construção de estrada de ferro entre Campinas a Rio Claro e até Mogi-Mirim;
- 4) Lei nº 34, de 24 de março de 1870 – autorização de dispêndio de até 40 contos de réis com levantamento da planta definitiva e orçamento da ferrovia Jundiaí-Sorocaba.

#### **CAPÍTULO 3: A ASCENSÃO DA METRÓPOLE PAULISTANA**

Durante a presidência do Conselheiro Antônio da Costa Pinto e Silva (05/11/1870 a 13/04/1871), o uso de bondes na cidade de São Paulo começou a se materializar. Em relatório<sup>11</sup> apresentado à Assembleia Legislativa Provincial é citada a solicitação de concessão para estabelecer “uma linha de diligências por trilhos de ferro que, partindo do largo do Carmo, seguiria até a estação da Luz, para transporte de passageiros e carga, mediante a retribuição de até 300 réis por pessoa e 60 réis por arroba de carga ou bagagem”. Requereu, ainda, a exclusividade da linha na zona de meia-légua, proibindo outra linha de natureza idêntica. A Câmara Municipal de São Paulo foi favorável a sua instalação, pois viria a satisfazer uma necessidade pública, sendo permitido ao solicitante o assentamento dos trilhos nas ruas por onde tivesse que passar. Essas diligências, conforme relatou Stiel (1978, p. 42), eram bondes puxados por muares, e rodavam sobre trilhos de ferro.

A Lei Provincial nº 11, de 9 de março de 1871, concedeu privilégio, por cinquenta anos, ao “engenheiro Nicoláo Rodrigues dos santos França Leite, ou a quem melhores vantagens oferecer, para por si, ou por meio de uma companhia, estabelecer uma

<sup>11</sup> Relatório apresentado á Assembleia Legislativa Provincial de S. Paulo pelo Presidente da Província, o exm. sr. dr. Antonio da Costa Pinto Silva, no dia 5 de fevereiro de 1871. S. Paulo, Typ. Americana, 1871 p. 53

*linha de diligencias tiradas por animaes sobre trilhos de ferro, que, partindo do centro desta cidade, se dirija ás estações do caminho de ferro e aos subúrbios.*" A empresa, denominada Cia. Ferro Carris, foi organizada no Rio de Janeiro, instituindo-se definitivamente como "Cia. Carris de Ferro de São Paulo", dirigida inicialmente por Manuel Lemgruber e Temístoles Petrochino, passando a ser dirigida a partir dos anos 1880, conforme relato de Saes (1986, p. 82), por pessoas ligadas ao café e às ferrovias.

O mandato do presidente da Província João Theodoro Xavier, que durou de 21/12/1872 a 30/05/1875, diante das iniciativas de transformar a cidade e atrair riqueza, por muitos historiadores foi considerado revolucionário, sendo chamado até de "segundo fundador da cidade de São Paulo" conforme registram Barbuy (2006, p. 27); Lima de Toledo (1996, p. 15); Martins (2003, p.338).

De acordo com Somekh (2008, p. 16), as principais obras deste período foram melhoramentos urbanos diversos, tais como calçamento das ruas do triângulo, Largo do Rosário e Praça da Sé; reforma do Jardim da Luz; regularização do Largo dos Curros (atual Praça da República); abertura e alargamento de ruas – Conde d'Eu, atual Rua do Glicério; João Teodoro; da Palha (atual Sete de Abril); do Pari; do Gasômetro; do Hospício (atual Frederico Alvarenga) e Municipal (atual Ladeira General Carneiro). Essas modificações visavam melhorar o acesso às estações ferroviárias da Luz e do Brás, permitindo a expansão da cidade no sentido Norte e Leste, atravessados pelas ferrovias e situados na direção das zonas cafeeiras do interior e do Vale do Paraíba.

Além disso, realizou obras de drenagem e aterramento parcial na Várzea do Carmo, implantando um passeio público, e a "Ilha dos Amores" que era uma minúscula ilha próxima ao local onde se situa atualmente a Rua 25 de março, em pleno centro da cidade.

Nesse período também inaugurou a iluminação pública a gás, por meio da concessionária São Paulo Gas Company, empresa constituída em Londres. Anos depois, em 1877, foi constituída a Cia. Cantareira, que buscava oferecer o serviço de abastecimento de água, que era o melhor do mundo, na opinião de Morse, citado por Lima De Toledo (2007, p.82).

O relatório provincial aponta a clareza de sua visão segundo a qual era importante tornar a cidade um lugar atraente para negócios:

*"A Capital (...) chamará a si os grandes proprietários e capitalistas da Província, que nella formarão seus domicílios. (...) O comércio lucrará, ampliando seu consumo, as empresas se fundarão com os recursos vastos e acumulados de seus novos habitantes. As forças productivas da população, enfim serão, serão mais fecundamente empregadas."*

Como veremos a seguir, a literatura aponta o ano de 1870 como o marco inicial da expansão econômica de São Paulo. Pode-se imaginar que São Paulo sempre teve uma economia pujante, mas como vimos no capítulo anterior, esse processo foi lento e estritamente ligado à valorização do café. Apesar de Fausto (1983, p.14) afirmar que o Rio de Janeiro seria ultrapassado em termos de concentração operária por São Paulo somente após a década de 1920, a diversificação das atividades econômicas e a sua complexidade resultaram no grande crescimento econômico da cidade a partir daí.

A imigração, sobretudo vinda da Itália, passou a aumentar neste período, o que refletiu diretamente nos números populacionais dos anos seguintes.

A cidade se apresenta visivelmente em transição na década de 1860, conforme Barbuy (2006, p.27) e Lima de Toledo (1996, p.17). Elementos do passado se misturaram a novidades, mesclando “traços significativos da antiga vila colonial, como o trânsito de carros de boi, as ferrarias e hospedarias servindo ao comércio de passagem de tropas, convivendo ao mesmo tempo com a instalação daquelas primeiras casas de comércio que disponibilizavam produtos estrangeiros”.

Nesse sentido, é interessante observar a tabela abaixo, que mostra algumas das principais empresas e comércios situados na cidade de São Paulo entre as décadas de 1850 e 1890. O rol de negócios está longe de ser definitivo, mas permite que se entenda o quão mesclado estava o comércio à época, envolvendo locais, imigrantes, comerciantes de gêneros de primeira necessidade e distribuidores de gêneros estrangeiros e sofisticados.

A “Schrintzmeyer”, por exemplo, era uma chapelaria fundada pelo alemão João Adolfo Schrintzmeyer que fabricava e comercializava seus produtos na Rua São Bento, via que se destacou neste período por concentrar os estabelecimentos comerciais de maior importância na cidade de São Paulo.

A “Fábrica de Tecidos de Algodão em São Paulo” era propriedade do **maior** Diogo Antonio de Barros, de família originária de Itu, de acordo com Lima de Toledo (1996, p.25). Atraída pela comodidade do transporte ferroviário instalado na cidade, buscava expandir suas atividades ao instalar-se “em posição estratégica entre a Estação da Luz e o centro da cidade”.

Outro estabelecimento bastante famoso à época era a “Loja do Japão”, que surpreendentemente não era fundada por orientais, mas sim por portugueses, que segundo Barbuy (2006, p.168), “se valiam da tradição secular de comércio luso na Ásia para aqui produzir, importar e verter os exotismos orientais”.

**TABELA DE EMPRESAS E ATIVIDADES ECONÔMICAS REALIZADAS NA  
CIDADE DE SÃO PAULO (1850-1890)**

Nome da empresa	Ano de abertura	Setor de atuação	Localização
Schrintzmeyer	1853	Chapelaria	Rua São Bento
Carneiro & Smith (a partir de 1874 denominou-se Photographia Americana).	1862	Importação e comercialização de material, produtos químicos específicos, equipamentos e estúdio fotográfico	Rua do Príncipe; Posteriormente Rua da Imperatriz
Typographia do Livro Verde	1862	Fábrica de livros e encadernação	Rua Direita
Casa Bancária do Dr. Reichert	1864	Desconto de letras, abertura de contas correntes garantidas, empréstimos em geral	Rua da Imperatriz
Livraria Garraux	1865	Livraria, papelaria e casa importadora	Largo da Sé
Fábrica de Tecidos de Algodão em São Paulo	1872	Fábrica de tecidos e fardos de algodão grosseiro	Rua da Constituição
São Paulo Gas Company	1872	Iluminação pública	Rua de São Bento; A usina do Gasômetro ficava no Braz
Banco Mauá & Comp.	1873	Serviços bancários e comissaria	Rua Direita
F. Upton & Co.	1875	Importadores de máquinas para lavoura e especialidades norte-americanas	Rua São Bento
Imperial Litografia	1875	Litografia	Rua Boa Vista
Livraria Genoud	1876	Livros e outras publicações francesas	Rua Direita
Loja do Japão	1879	Importação de produtos europeus, artigos de fantasia e fogos de artifício da China	Rua São Bento

Nome da empresa	Ano de abertura	Setor de atuação	Localização
Wilson Sons & Co	1888(*)	Fornecimento de carvão aos navios no porto de Santos. Agentes de comércio e estivadores.	Rua Barão de Paranapiacaba (antiga Travessa da Caixa D'Água)
Casa Rodovalho	1889	Loja de Carruagens e fábrica de carros. Prestadora de serviços funerários autorizada.	Rua São Bento
Casa Baruel	1890	Comércio de produtos de higiene	Rua Direita
Prado Chaves & Cia.	1890	Comissão, importação e exportação. Fazenda de São Martinho	Rua São Bento

Elaboração própria. Cf. Deaecto (2002); Barbuy (2006)

(\*) Na cidade de São Paulo

Em termos populacionais, São Paulo ainda ocupava uma posição de pouco destaque. De acordo com Toledo (2003, p. 395), “O censo de 1872, o primeiro realizado em âmbito nacional, por iniciativa do governo central, atribuiu-lhe 31.385 habitantes. Era oito vezes menor que a população do Rio (275 mil), três vezes menor que a de Salvador (129 mil) e Recife (116 mil), inferior mesmo a Belém (62 mil), Niterói (47 mil), Porto Alegre (44 mil), Fortaleza (42 mil) e Cuiabá (36 mil) e igual à de São Luís.”

Todavia, após a morte do Barão de Itapetininga (1799-1876), a região começou a mudar. Naquele ano, a região do Morro do Chá foi loteada, sendo abertas as Ruas Conselheiro Crispiniano, 24 de maio, Barão de Itapetininga e Xavier de Toledo.

Logo em seguida, o litógrafo francês Jules Martin buscou autorização para construir um viaduto que ligasse o centro à região Oeste da cidade, a qual foi concedida pela lei provincial nº 48/1880, que será citada neste capítulo.

De acordo com Somekh (2002, p.19), a construção do viaduto do Chá foi viabilizada apenas após a demolição do solar do Barão de Tatuí (1831-1914), sendo inaugurado em 1892 e encampado logo depois pela municipalidade.

“o Viaduto do Chá veio alterar significativamente a hierarquização viária e espacial de São Paulo, valorizando antes o que era visto como “fundos da cidade”: o Morro do Chá e a região Oeste, incentivando a ocupação e valorização imobiliária desse vetor. Somekh apud Simões Junior (2002, p.19)

Neste período, entre os anos de 1878 e 1890 outros empreendimentos habitacionais de alto e médio padrão foram construídos em lugares que outrora eram chácaras, a fim de acomodar a população que crescia, mas também os comerciantes, industriais e fazendeiros que enriqueciam. Os bairros abertos próximo ao centro foram os Campos Elíseos (1878), Vila Buarque (1893), Santa Cecília (1890), Higienópolis (1890) e Avenida Paulista (inicialmente chamado de Bella Cintra, em 1891). É importante lembrar que neste período, a região de Santo Amaro era um município autônomo, fornecedor de legumes e mercadorias comercializados em São Paulo, o que justificou a construção de uma linha de bondes a vapor.

As mudanças na paisagem da cidade prosseguiram na administração de Antônio de Queiroz Telles (26/07/1886 a 19/11/1887), o Visconde de Parnaíba (1831-1888), quando diversas construções<sup>12</sup> particulares e oficiais foram projetadas e construídas, cabendo destacar neste período os trabalhos do engenheiro arquiteto Francisco de Paula Ramos de Azevedo (1851-1928). É neste período que foi construída a “Hospedaria dos Imigrantes”, bem como o início do processo de ocupação do chamado “Centro Novo”, região que historicamente tinha difícil acesso devido à necessidade de se percorrerem os vales dos rios Anhangabaú e do Tamanduateí.

Outro ponto interessante a ser ressaltado, e que não é usualmente abordado no estudo da história de São Paulo, foi a vinda de fazendeiros de Campinas e comerciantes de Santos para morar na cidade, em decorrência do surto de febre amarela, em 1889. De acordo com Toledo (2003, p.395), “Outra parte, se não se mudava em definitivo, pelo menos abria uma segunda residência na cidade. Igualmente, fixavam residência em São Paulo – a principal ou, ao menos, uma residência secundária – os comerciantes de Santos de mais prestígio e maiores ambições.”

A pesquisa da legislação para o período compreendido entre 1871 e 1890 revelou a existência dos seguintes diplomas legais:

### **PARTE 1: LEGISLAÇÃO FEDERAL APLICÁVEL AO RIO DE JANEIRO**

O Decreto nº 5.095, de 25 de setembro de 1872, concedeu à “*Empresa de Carruagens Fluminense*” autorização para organizar e manter um serviço de transporte no Rio de Janeiro. A mesma empresa ganhou, pelo Decreto nº 5.367, de 6 de agosto de 1873, privilégio de utilização de um sistema de carros, destinados ao serviço de transporte, com melhoramentos de sua invenção.

---

<sup>12</sup> De acordo com Somekh (2008, p. 17), dentre os prédios que foram construídos foram os da Secretaria da Agricultura e Fazenda (Largo do Palácio – Atual Pátio do Colégio), Quartel da Luz, Escola Normal (atual Caetano de Campos), a primeira sede da Escola Politécnica, atual Arquivo Municipal e o Liceu de Artes e Ofícios.

A pesquisa também encontrou preocupação com o estabelecimento de linhas férreas e criação de serviço de transporte. A seguir, está exposta a legislação pertinente:

- 1) Decreto nº 5.607, de 25 de março de 1874 – concedeu garantia por 30 anos de juros de 7% sobre o capital da “Companhia São Paulo e Rio de Janeiro” (estrada de ferro);
- 2) Decreto nº 6.676, de 28 de agosto de 1877 – autorização para criação de serviço de transporte de passageiros entre a Corte, Ilha do Governador e Penha.

## **PARTE 2: LEGISLAÇÃO FEDERAL GERAL DE TRANSPORTE**

Destaca-se a preocupação com a implantação de ferrovias, conforme pode ser observado:

- 1) Decreto nº 4.768, de 8 de agosto de 1871 – concedeu autorização para o funcionamento da Companhia Carris de Ferro de São Paulo, e aprova os respectivos estatutos;
- 2) Decreto nº 5.137, de 13 de novembro de 1872 – concedeu autorização para o funcionamento da Companhia Mogiana da estrada de ferro de Campinas a Mogi-Mirim, e aprovou os seus estatutos;
- 3) Decreto nº 5.525, de 7 de janeiro de 1874 – aprovou o acordo celebrado em 06/11/1873 entre o Governo Imperial e a Companhia da estrada de ferro Santos-Jundiá;
- 4) Decreto nº 5.838, de 26 de dezembro de 1874 – concedeu garantia por 30 anos de juros de 7% sobre parte do capital da Companhia Sorocabana, garantido pela Assembleia Provincial de São Paulo.

## **PARTE 3: LEGISLAÇÃO ESTADUAL**

Para fins de melhor entendimento, a legislação estadual pesquisada foi dividida em duas partes: legislação aplicável ao litoral e interior da então Província de São Paulo; e legislação aplicável à cidade de São Paulo, objeto principal deste estudo.

### **PARTE 3.1: LEGISLAÇÃO ESTADUAL APLICÁVEL ÀS LOCALIDADES DO LITORAL E INTERIOR DA PROVÍNCIA DE SÃO PAULO**

O privilégio do estabelecimento de uma linha de diligências entre as cidades de Santos e São Vicente, puxadas por animais sobre trilhos de ferro, foi concedido por 50 anos a Jacob Emmerick e Henrique Ablas. Privilégio por igual período de tempo também foi concedido, através da Lei nº 2, de 9 de março de 1874, para o estabelecimento de uma linha de bondes, “*pelo mesmo systema que estabeleceu-se e funciona nesta capital*”, na cidade de Iguape, a Felix da Silva Guimarães e Diogo Rodrigues de

Moraes. Por meio da Lei nº 49, de 11 de maio de 1877, fica autorizado o governo da Província a conceder ao Dr. Henrique da Ponte Ribeiro o privilégio, por 50 anos, para o estabelecimento de um ferro carril de tração animada entre a raiz da serra de Itajubá e a cidade de Lorena.

É interessante ressaltar que, no período, houve intensa preocupação com a construção de ferrovias e linhas de bondes em várias localidades da Província. Geralmente, essas leis concediam a algum cidadão (ou a quem melhores vantagens oferecer, utilizando-se os termos da época), a construção, uso e custeio do serviço, por um prazo de até 90 anos. Destacamos, a seguir, a legislação pesquisada, que comprova o processo de desenvolvimento pelo qual passava o setor de transportes na Província de São Paulo naquele período:

- 1) Lei nº 27, de 24 de março de 1871 – autorização de garantia de juros de 7% sobre capital da Cia que se organizar p/ construção estrada ferro Bananal -Barra Mansa;
- 2) Lei nº 34, de 29 de março de 1871 – autorização p/ construção de estrada de ferro entre Campinas e Rio Claro;
- 3) Lei nº 54, de 13 de abril de 1872 – garantiu o juro de 7% à companhia que se organizar para construir um ramal de estrada de ferro entre a cidade de Areias à estrada de Ferro Pedro II;
- 4) Lei nº 18, de 21 de março de 1872 – Garantia de juros de 7% e autorização para construção de estrada de ferro entre Campinas a Mogi-Mirim, com a construção de um ramal, onde for mais conveniente, até Amparo;
- 5) Lei nº 36, de 6 de abril de 1872 – garantia de juros de 7% e autorização p/ construção de estrada de ferro entre a ferrovia Santos-Jundiaí e a cidade de Bragança e divisa da Província de Minas Gerais;
- 6) Lei nº 45, de 6 de abril de 1872 – concedeu privilégio por 90 anos a Camilo Pires e outros, para construção de estrada de ferro entre a Vila de Belém de Jundiaí à estrada ferro Jundiaí/Santos;
- 7) Lei nº 54, de 13 de abril de 1872 – garantia de juros de 7% e autorização para construção de estrada de ferro entre a cidade de Areias e a estrada de ferro Pedro II, passando pelo município de Barreiros;
- 8) Lei nº 36, de 24 de março de 1876 – concedeu privilégio por 90 anos, sem garantia de juros, para construção de estrada de ferro entre Mogi-Mirim e as raias do sul da Província de MG;
- 9) Lei nº 2, de 9 de março de 1874 – concedeu privilégio exclusivo por 50 anos para linha de bondes, como a que funciona em São Paulo, a Felix Guimarães e outro, desde o Porto de Ribeira até os subúrbios da cidade de Iguape, dentro do perímetro de uma légua;

- 10) Lei nº 6 A, de 18 de março de 1874 – concedeu privilégio por 90 anos ao Barão de Tietê e outro para construção de estrada de ferro entre Limeira e as margens do rio Mogi-Iguaçu;
- 11) Lei nº 11, de 26 de março de 1874 – estendeu à Companhia Ituana, para a construção de novas linhas férreas, preferência e os mesmos privilégios da linha férrea entre cidades de Jundiaí e Itu;
- 12) Lei nº 12, de 9 de março de 1876 – estabeleceu regras para os requerimentos ou pedidos de garantia de juros às empresas de caminhos de ferro da Província;
- 13) Lei nº 35, de 29 de março de 1876 – concedeu à Companhia de estrada de ferro Paulista privilégio para construir ramal a partir da estrada de ferro de Limeira-Rio Claro até as margens rio Mogi-Iguaçu;
- 14) Lei nº 83, de 3 de abril de 1876 – o Governo assumiu pagamento de dívida de 600 contos de réis da Companhia Ituana, recebendo em troca ações dos ramais de Capivari e Piracicaba;
- 15) Lei nº 49, de 11 de maio de 1877 – autorizou a concessão do estabelecimento de um ferro carril de tração animada entre a raiz da serra de Itajubá e a cidade de Lorena, por 50 anos;
- 16) Lei nº 17, de 12 de abril de 1878 – estabeleceu que os juros garantidos pela Província às Cias de estradas de ferro só seriam pagos a diretorias legitimamente eleitas;
- 17) Lei nº 50, de 7 de abril de 1880 – autorizou o pagamento de 6 contos réis à Companhia Paulista pelos estudos do traçado do prolongamento da ferrovia Rio Claro até São Carlos do Pinhal;
- 18) Lei nº 57, de 10 de abril de 1880 – autorizou a concessão, por 90 anos, para a construção de uma ferrovia entre a cidade de São João do Rio Claro a Araraquara, sem ônus para o governo provincial;
- 19) Lei nº 71, de 15 de abril de 1880 – autorizou a construção de linhas de bondes (tramways) partindo das cidades de Porto Feliz, Tietê e Tatuí, até a estação mais conveniente da linha férrea da Companhia Sorocabana;
- 20) Lei nº 72, de 15 de abril de 1889 – autorizou a construção de linha de bondes (tramways) entre a cidade de São João do Rio Claro, ou de outro ponto da linha Paulista, até a “Villa do Bethlém do Descalvado”;
- 21) Lei nº 78, de 21 de abril de 1880 – autorizou a construção de linhas de bondes (tramways) entre Paraibuna e Santa Branca;
- 22) Lei nº 80, de 21 de abril de 1880 – autorizou a construção de linhas de bondes *“a partir de Nazareth a Atibaia, de Santo Antonio da Cachoeira as cidades de Atibaia e de Bragança, e do Socorro a cidade de Bragança.”*;

- 23) Lei nº 87, de 21 de abril de 1880 – autorizou a construção de dois ramais de estrada de ferro, um partindo da linha Mogiana à Vila do Espírito Santo do Pinhal; e outro, partindo da linha férrea Mogiana, na divisa de Casa Branca, até a divisa da província de Minas, passando por São José do Rio Pardo;
- 24) Lei nº 88, de 21 de abril de 1880 – autorizou a construção de linha de bonde (tramway), a partir da estação de Caldas, na estrada Mogiana, até a divisa da província de Minas, passando por São João da Boa Vista;
- 25) Lei nº 105, de 24 de abril de 1880 – autorizou a construção de duas linhas férreas: de um ou dois pontos diferentes da linha Bragantina até: a Vila de Nazareth e a Vila de Santo Antônio da Cachoeira;
- 26) Lei nº 106, de 24 de abril de 1880 – autorizou a construção de linha férrea entre a estação do Rio Grande (linha Santos-Jundiá), a Mogi das Cruzes e prolongamento até onde fosse conveniente;
- 27) Lei nº 107, de 25 de abril de 1880 – autorizou a contratar com a Cia Mogiana o prolongamento de sua linha à Vila de Ribeirão Preto, passando pelo município de São Simão;
- 28) Lei nº 147, De 26 de abril de 1880 – autorizou a construção de linha de bonde entre a cidade de Piracicaba e a freguesia de São Pedro;
- 29) Lei nº 151, de 27 de abril de 1880 – autorizou a construção de linha de tramway entre a cidade de Caçapava e a freguesia de Buquira;
- 30) Lei nº 152, de 27 de abril de 1880 – autorizou a construção de linha de bonde entre a Vila de Santa Barbara e a estação do mesmo nome da Companhia Paulista;
- 31) Lei nº 155, de 27 de abril de 1880 – autorizou a construção de linha férrea entre o porto de Cananeia, passando por Iguape e Xiririca, às raias da colônia de Assunguy (divisa com a Província do Paraná);
- 32) Lei nº 157, de 30 de abril de 1880 – autorizou a construção de linha férrea entre Guaratinguetá e São José do Paraitinga;
- 33) Lei nº 83, de 17 de junho de 1881 – autorizou a construção de linha férrea entre Bacaetava ou qualquer ponto da via férrea Sorocabana e que vá terminar na cidade de Tatuí;
- 34) Lei nº 134, de 17 de julho de 1881 – autorizou a construção de linha de bonde, desde a estação do Norte em São José dos Campos, até a Vila das Palmeiras;
- 35) Lei nº 135, de 17 de julho de 1881 – autorizou a concessão de privilégio a Joaquim Ignacio de Oliveira Luz, Luiz Quintino de Brito e Dr. Luiz Anhaia de Mello, por trinta anos, do uso e gozo de uma linha de bondes

- que, partindo da estação da estrada de ferro de Mogi-Mirim, viesse até as ruas e arrabaldes da povoação;
- 36) Lei nº 4, de 15 de fevereiro de 1882 – autorizou a construção de linha de bonde de tração animal entre Guaratinguetá e a freguesia de Nossa Senhora da Aparecida;
  - 37) Lei nº 17, de 13 de março de 1882 – autorizou o prolongamento da linha férrea Sorocabana até Itapetininga, passando pela cidade de Tatuí;
  - 38) Lei nº 8, de 1º de março de 1883 – autorizou a construção de linha férrea entre o porto de Iguape e a cidade de Itu;
  - 39) Lei nº 11, de 9 de março de 1883 – autorizou a construção de linha de bonde entre o porto do Eliseu e a Vila de Lençoes;
  - 40) Lei nº 12, de 10 de março de 1883 – autorizou a construção de linha de bonde entre a estação de Piracicaba (linha Ituana) e a estação do canal Porto da Cia de Navegação Fluvial Paulista;
  - 41) Lei nº 22, de 17 de março de 1883 – autorizou a construção de linha de bondes agrícolas entre a estação da Ressaca (linha Mogiana) à estação de São Manoel, passando por várias fazendas;
  - 42) Lei nº 38, de 31 de março de 1884 – autorizou a construção de linha férrea entre estação da Companhia São Paulo e Rio de Janeiro, em Taubaté, que se dirigiria ao bairro de Registro e a São Luiz, passando pelo município de Redenção;
  - 43) Lei nº 41, de 31 de março de 1884 – autorizou a construção de linha férrea entre o porto de Tabatinga e as raias da província de Minas, passando por Paraibuna, Caçapava e São Bento de Sapucaí;
  - 44) Lei nº 58, de 2 de abril de 1884 – concedeu privilégio por 60 anos à Companhia de bondes a vapor de Taubaté ao Tremembé para prolongar seus trilhos à estrada de São Bento do Sapucaí e Campos do Jordão;
  - 45) Lei nº 97, de 21 de abril de 1885 – autorizou a construção de linha de tramway entre a estrada de ferro Bragantina e a divisa com a província de Minas Gerais, passando por Bom Jesus dos Perdões;
  - 46) Lei nº 11, de 27 de março de 1886 – autorizou a concessão para serviço de bondes a vapor entre a cidade de Espírito Santo do Pinhal e Mogi-Guaçu – linha Mogiana;
  - 47) Lei nº 40, de 13 de abril de 1886 – autorizou a prorrogar por mais 12 meses o prazo para construção da linha de bondes entre Porto do Eliseu e a Vila de Lençoes;
  - 48) Lei nº 42, de 15 de abril de 1886 – concedeu o privilégio da construção, uso e gozo de linha de bondes entre a Vila de Pinheiros e a estação Lavrinhas, na Estrada de Ferro Pedro II;

- 49) Lei nº 48, de 15 de abril de 1886 – concedeu o privilégio da construção de estrada de ferro econômica entre as cidades de Cunha e Lorena;
- 50) Lei nº 68, de 30 de abril de 1886 – autorizou a concessão para serviço de bondes a vapor entre Santa Rita do Passa Quatro e a estação de Porto Ferreira – linha férrea da Cia Paulista;
- 51) Lei nº 69, de 30 de abril de 1886 – autorizou a construção de linha férrea entre Pindamonhangaba e a raiz da serra da Mantiqueira, no lugar denominado Piraquama;
- 52) Lei nº 19, de 5 de março de 1887 – concedeu o privilégio da construção, uso e gozo de linha de bondes de tração animada, partindo da estação de Pedreiras ou de Coqueiros da linha Mogiana, até Amparo;
- 53) Lei nº 22, de 12 de março de 1887 – autorizou a construção de linha férrea entre a estação de Cruzeiro e a cidade de Bananal;
- 54) Lei nº 25, de 19 de março de 1887 – aprovou traçado das linhas férreas das Companhias Sorocabana e Ituana em direção, respectivamente, de Boituva a Botucatu, e de Botucatu a Vila de São Manoel;
- 55) Lei nº 45, de 27 de março de 1887 – concedeu privilégio por 50 anos para construção de linha de bondes entre a cidade de São Carlos do Pinhal e os bairros de Agua Vermelha e Quilombo;
- 56) Lei nº 48, de 29 de março de 1887 – concedeu privilégio para a exploração de estrada de ferro entre Boituva e Porto Feliz;
- 57) Lei nº 51, de 31 de março de 1887 – autorizou a construção de linha de bonde entre a estação de Quiririm até a ponte sobre o rio Paraíba, na estrada em direção ao Buquira;
- 58) Lei nº 52, de 31 de março de 1887 – autorizou a construção de linha de bonde entre a cidade de Bragança e a estação da estrada de ferro Bragantina;
- 59) Lei nº 84, de 6 de abril de 1887 – concedeu privilégio para construção de linha de bondes entre as cidades de Piracicaba e Rio Claro;
- 60) Lei nº 91, de 6 de abril de 1887 – concedeu privilégio para a Companhia Rio Claro para prolongar a via férrea de seu ramal da Vila do Jaú à freguesia do Sapé, e desta à colônia naval do Itapura;
- 61) Lei nº 93, de 6 de abril de 1887 – concedeu privilégio para construção de linha de tramways a vapor, a partir da barranca do Rio Paraíba até as raiais da província de Minas Gerais;
- 62) Lei nº 110, de 22 de abril de 1887 – autorizou a construção de linha de bonde entre a estação de Brotas até a Vila do mesmo nome, podendo prolongar-se até a Serra dos Dourados;

- 63) Lei nº 35, de 17 de março de 1888 – concedeu à Companhia Estrada de Ferro Rio Claro privilégio por 50 anos para prolongar sua linha de Araraquara a Jaboticabal e, deste ponto, até Barretos;
- 64) Lei nº 38, de 19 de março de 1888 – autorizou a construção de uma ou mais linhas de bonde na cidade de Amparo;
- 65) Lei nº 70, de 24 de março de 1888 – autorizou a construção de linha de bonde entre a cidade de Paraibuna e a estação de Guararema;
- 66) Lei nº 72, de 24 de março de 1888 – concedeu a autorização para detentores do privilégio concedido pela Lei 85/1887 para levar a estrada de ferro a qualquer ponto do litoral;
- 67) Lei nº 57, de 22 de março de 1889 – autorizou a construção de linha férrea entre a cidade de Queluz e os Campos da Bocaina;
- 68) Lei nº 97, de 4 de abril de 1889 – autorizou a Câmara Municipal de Rio Pardo a conceder privilégio para construção de linha de bondes por tração animal;
- 69) Lei nº 98, de 4 de abril de 1889 – autorizou a Câmara Municipal de Iguape a conceder privilégio para construção de linha de bondes entre aquela cidade e o Porto de Ribeira;
- 70) Lei nº 104, de 9 de abril de 1889 – autorizou a construção de linha férrea partindo de São José do Rio Pardo até as raias da Província de Minas Gerais;
- 71) Lei nº 105, de 9 de abril de 1889 – autorizou a construção de linha férrea entre a cidade de Lorena e os Campos do Buriqui ou Jordão;
- 72) Lei nº 120, de 25 de abril de 1889 – autorizou a construção de uma linha de bonde entre Guaratinguetá e a Capela de Nossa Senhora da Aparecida.

### **PARTE 3.2: LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA PARA A CIDADE DE SÃO PAULO**

A “febre” da construção de linhas ferroviárias e de bondes também chegou à cidade de São Paulo, como pode ser observado pela legislação da época:

No ano de 1877, o governo provincial também autorizou, através da Lei nº 56, de 11 de maio, a concessão, ao coronel Paulo Delfino da Fonseca, por 70 anos, referente à construção, uso e gozo de uma linha férrea, a partir da capital até o aldeamento de São Lourenço, passando pela vila de Santo Amaro.

Pela Lei nº 48, de 6 de abril de 1880, o governo provincial foi autorizado a contratar com Jules Martin, ou quem melhores condições oferecesse, a construção de um viaduto comunicando a Rua Direita com o Morro do Chá, sem ônus para os cofres públicos.

Em 24 de abril de 1880, a Lei nº 106 autorizou a concessão, pelo governo provincial, a qualquer indivíduo ou companhia, de uma estrada de ferro que partisse da estação Rio Grande da linha Santos-Jundiá até a cidade de Mogi das Cruzes.

A Lei 146, de 26 de abril de 1880, autorizou o governo provincial a conceder a Joaquim Marques Leite, ou a quem melhores condições oferecesse, sem ônus para os cofres públicos, o privilégio do estabelecimento e operação de uma linha de bondes da capital à vila de Santa Rita, no limite da província de Minas Gerais, passando pelo Braz, Penha, Guarulhos, Arujá, Santa Isabel, Nazaré, Bom Jesus dos Perdões e Santo Antônio da Cachoeira.

Por meio da Lei nº 160, de 30 de abril de 1880, *“fica o governo autorizado a contractar com o engenheiro Leopoldo José da Silva, a construção, uso e custeio, por cinquenta anos, de uma linha tramway de bitola estreita, tirada por animaes ou locomotivas que partindo do ponto terminal da companhia de bonds do matadouro, nesta cidade, indo terminar na freguesia de S. Bernardo, podendo prolongar a mesma linha até o Rio-Grande.”*

Em 9 de abril de 1885, por intermédio da Lei nº 89, foi autorizado o governo provincial a conceder à Companhia Carris de Ferro de São Paulo a Santo Amaro a permissão para a construção de um ramal, com tração a vapor, a partir da estação Central da Vila Mariana até o local da construção do novo matadouro municipal (onde atualmente funciona a Cinemateca Brasileira).

O ano de 1887 foi importante para o transporte em São Paulo: a Lei nº 28, de 24 de março, autorizou o presidente da Província de São Paulo a contratar a construção de uma linha de bondes de bitola estreita, puxados por animais, a partir do Largo do Paissandu até a Freguesia do Ó, passando pelas ruas São João, Aurora, Duque de Caxias, Largo dos Guaianases, Barra Funda e Água Branca. O uso e custeio do serviço foram oferecidos, por cinquenta anos, a Godofredo José da Piedade, Carlos Americano Freire e Henrique Wright.

No mesmo ano, a Lei nº 44, de 27 de março, concedeu a Francisco Antonio Souza Paulista e Justo Nogueira de Azambuja, privilégio por 50 anos, para o estabelecimento de um serviço de bondes entre o Largo da Sé e a colina do Ipiranga, passando pela rua do Quartel, rua da Glória, e pelos bairros do Lavapés e Cambuci. Esta concessão vinha acompanhada de uma contrapartida: a construção de dois edifícios, no bairro do Lavapés ou do Cambuci, os quais seriam destinados a duas escolas, para ambos os sexos, e ficariam pertencendo à Província.

Pela Lei nº 65, de 2 de abril de 1887, o governo da Província ficou autorizado a conceder à Companhia Carris de Ferro de Santo Amaro a permissão para trazer sua linha, a partir da estação da Vila Mariana, até ao aterrado do Gasômetro, entre as pontes sobre o rio Tamanduateí.

No ano de 1888, a lei nº 67, de 24 de março, concedeu a Alberto Kulmann o privilégio, por cinquenta anos, para o uso e gozo de uma linha férrea elevada sobre

colunas, entre a Rua São Bento e as proximidades do Largo do Paissandu, passando pela Rua São João.

Pela Lei nº 18, de 18 de fevereiro de 1889, ficou o governo autorizado a conceder a Victor Nothmann e Fernando Dumoulin, pelo prazo de cinquenta anos, o privilégio do uso e gozo de duas linhas de bondes que partissem do centro da cidade de São Paulo aos bairros da Bela Vista e do Bom Retiro. É interessante notar que o artigo 2º da referida lei também autorizava os concessionários a desapropriar, a sua própria custa, conforme a Lei nº 36, de 18/03/1836, os terrenos e prédios necessários para a passagem das linhas, serviço de tráfego e estabelecimento das estações.

## CAPÍTULO 4: 1891–1900: A PREFEITURA DE SÃO PAULO GANHA AUTONOMIA

Em termos econômicos, não é possível entender a explosão de crescimento sofrida por São Paulo na década de 1890 sem considerar a influência dos seguintes eventos ocorridos no âmbito nacional: a abolição da escravidão (1888), a Proclamação da República (1889), e a política do Encilhamento (1889-1891). Como vimos até aqui, foi possível perceber que o processo de desenvolvimento da cidade, principalmente como local de atração de investimentos e mão de obra, já estava a pleno vapor.

A emancipação dos escravos, nas palavras de Barcellos (2011, p. XVII) trouxe grande otimismo para a sociedade. Crescia consideravelmente a mão de obra disponível para substituir a originária da escravidão, fruto de uma política de atração de estrangeiros, na maioria europeus, para a implementação de núcleos de colonização. Com a realidade de empregos assalariados, era grande a expectativa quanto à expansão da circulação monetária, bem como do comércio de bens e serviços.

A proclamação da República permitiu, mesmo de maneira limitada, maior autonomia aos estados, que antes eram denominados províncias. Na visão de Cardone (2001, p.38) para a questão econômica, o reflexo imediato da Constituição Republicana é o aprofundamento das políticas que beneficiavam os cafeicultores, principalmente nas questões tributárias, notadamente no âmbito alfandegário. A cidade de São Paulo refletiu essa tendência de enriquecimento local, por meio do impulso de diversos negócios, com crescente diversificação, complexidade e organização.

De acordo com Somekh (2008, p.15), a Proclamação da República permitiu a São Paulo adquirir maior autonomia no quadro político nacional, e o redesenho institucional conferiu ao poder municipal novas responsabilidades como pavimentação de ruas, construção de estradas, pontes e viadutos, o transporte público, a iluminação e a implantação de jardins – atribuições até então a cargo do poder público provincial. A autonomia estadual permitiu às unidades territoriais usufruírem de

uma situação vantajosa. Enquanto o governo federal era responsável por alguns encargos necessários, mas sem retorno financeiro (forças armadas, dívida pública, etc.), as unidades dos estados gozavam de rendas do imposto de exportação destinadas até então ao Tesouro Nacional, fora o benefício de outras fontes, como o imposto sobre as mercadorias.

O Encilhamento (nome derivado do hipismo, com o significado de “equipar o cavalo para a corrida”, com correspondência à “corrida pelas oportunidades únicas” que se apresentavam à época, com caráter francamente especulativo), teve início ainda no governo imperial, tendo ocorrido o seu auge pouco antes da Proclamação da República.

Segundo Barcellos (2011, p. XVIII), no Rio de Janeiro, realizavam-se transações especulativas em um mercado informal, em que se negociavam as ações de empresas, fora do recinto da Bolsa de Valores. A política do governo, de estimulação à industrialização, ocorria por intermédio de créditos financiados por farta emissão monetária. A consequência foi a primeira bolha especulativa ocorrida no Brasil, com direito à criação de dezenas de novas companhias constituídas por subscrição pública, abrangendo bancos, seguradoras, estradas de ferro, companhias de colonização, fábricas de caixotes, barris e olarias. Com o auge da política, houve grande euforia decorrente do aumento do número de negócios e o respectivo aumento do valor dos ativos, tendo como exemplo, os terrenos, que valiam vinte, cinquenta vezes o seu preço, num claro descolamento da realidade.

São Paulo, apesar de “pouco significar no conjunto da República nascente”, parecia suficientemente madura para organizar o seu mercado de ações. Essa era a visão de Emílio Rangel Pestana, irmão de Francisco Rangel Pestana, um dos fundadores do jornal Província de São Paulo (atualmente conhecido como jornal “O Estado de São Paulo”). No dia 23 de agosto de 1890, ele e um grupo de 93 membros se reuniram para fundar a instituição denominada “Bolsa Livre de São Paulo”.

Segundo Bovespa (1990, p.13), o anúncio impresso dos serviços era apresentado desse modo:

*“Emilio Rangel Pestana  
Encarrega-se de comprar e vender Acções de Companhias, apolices,  
casas, chácaras, terrenos, situações e fazendas assim como  
Promover hypothecas, cauções, alugueis, arrendamentos de proprieda-  
des e outros negocios a consignação.  
Tudo mediante rasoavel commissão.  
44 Rua da Imperatriz. São Paulo”*

Na visão de Barcellos (2011), essa iniciativa foi admirável porque foi um empreendimento totalmente autônomo em relação ao governo, não havendo

nomeações, recurso a fundos públicos nem a guarda-chuvas estatais. Interessante apontar que dentre os primeiros negócios efetuados, consta que 300 letras da Câmara Municipal de São Paulo foram transacionadas a 96\$000 (noventa e seis mil réis). Cabe destacar a participação nesse período de outras empresas, por exemplo, o Banco Ítalo-Brasileiro, a Companhia Economizadora de Gás e até uma empresa de transporte público, a Companhia Carris de Ferro de São Paulo.

Diante de um mercado que possuía um excesso de empresas lançadas sem o respectivo lastro, finalmente ocorreu o estouro da bolha, em que ninguém mais queria comprar títulos, mas sim apenas vendê-los. Com a queda brusca dos valores dos ativos, diversas empresas entraram em processo de falência.

Como consequência do fim do Encilhamento e do estouro da bolha financeira, em outubro de 1891 as atividades da Bolsa Livre de São Paulo foram encerradas, somente voltando a ocorrer em 1895, por meio da constituição da Bolsa de Fundos Públicos de São Paulo.

No tocante à administração pública, no ano de 1890, segundo Somekh (2008, p. 20), foram criados pelo governo provincial os Conselhos de Intendência, o que na cidade de São Paulo significou que o governo local ficaria a cargo das seguintes Intendências: de Obras; Finanças; Justiça e Polícia; de Higiene; e de Saúde Pública. Em 1896, o governo foi composto pelas Intendências de Justiça, de Higiene, de Finanças e de Obras. Finalmente, em 1898, o sistema de Intendências foi abolido, sendo criado o cargo de Prefeito Municipal.

As mudanças na paisagem urbana ocorreram de maneira acelerada no fim do século XIX, desta vez nas várzeas ao longo das estradas de ferro, nas proximidades dos Rios Tietê e Tamanduateí. De acordo com Somekh (2008, p. 19), instalavam-se fábricas, galpões e armazéns e construíam-se vilas operárias ou cortiços para abrigar a crescente população trabalhadora.

Foram formados naquele período os primeiros bairros operários de São Paulo – Lapa, Barra Funda, Bom Retiro, Pari, Brás, Belém, Mooca e Ipiranga. Bonduki (2011, p. 18) aponta que neste período também ocorreram as primeiras crises habitacionais, diante da explosão populacional. Para se ter uma ideia, entre anos de 1890 e 1893 a população cresceu 28%, em média. Nos distritos da Sé e de Santa Ifigênia, no mesmo período o crescimento foi, respectivamente, de 80% e 204%.

Por questões econômicas, a grande maioria deste contingente vivia em cortiços, em instalações bastante precárias, o que gerou preocupações da administração pública quanto a epidemias de doenças como febre amarela e tifo. Destacamos o estudo realizado por Cordeiro (2010) a respeito do relatório sobre os cortiços de Santa Ifigênia, realizada pelo médico Theodoro Sampaio em 1893, que deu base ao Código Sanitário de 1894, além de outras instituições criadas nesse período, como

o Instituto Bacteriológico, Hospital de Isolamento e a necessidade da canalização e retificação dos rios Tietê, Tamanduateí e Anhangabaú.

No tocante ao transporte, de acordo com Morisson (1989, p. 127) a Companhia Viação Paulista era a empresa de transportes mais importante da cidade. Os apontamentos realizados por Stiel (1978, p. 4) indicam que o serviço prestado à época buscava ser diversificado e sistematicamente organizado, abrangendo inclusive atendimentos noturnos e situações como festas e solenidades, algo muito comum hoje em dia.

Americano (2004, p.184) assim descreveu como o serviço à época era prestado.

*“Os bondes eram verdes; os das linhas mais ou menos planas tinham sete bancos, e os das linhas com rampa tinham cinco.*

*Para subir a ladeira, acrescentava-se à parelha de animais, com guizos ao pescoço, mais um burro, o qual era desatrelado quando chegava ao termo e descia a ladeira mediante um estalo de relho no ar.*

*O cobrador iniciava a cobrança, vindo pelo estribo, de trás pra frente. Terminando no primeiro banco, descia para a rua com o bonde em movimento, saltando de costas, com um pé atrás, e subia de novo, ao passar na sua frente o último balaústre”.*

O levantamento da legislação do período encontrou o seguinte, nas esferas estadual e municipal:

### **1) LEGISLAÇÃO ESTADUAL GERAL PARA O SETOR DE TRANSPORTE:**

Já nesta época está consolidada a infraestrutura das ferrovias no Estado de São Paulo. A legislação do período trata, portanto, da regulamentação da concessão das estradas de ferro, bem como alterações nos contratos já assinados com companhias, e também subvenções para extensão das linhas existentes, como pode ser verificado a seguir:

- 1) Lei nº 30, de 13 de junho de 1892 – regulou a concessão de estradas de ferro no território do estado de SP;
- 2) Lei nº 44, de 18 de julho de 1892 – autorizou o governo a rever os contratos para a construção da estrada de ferro Bragantina;
- 3) Lei nº 366, de 3 de setembro de 1895 – autorizou o governo a fazer novo contrato com a Companhia União Sorocabana, modificando as cláusulas do contrato de 24 de maio de 1892;
- 4) Lei nº 398, de 19 de junho de 1896 – autorizou o governo a mandar estudar os traçados de estrada de rodagem ligando Paraibuna à estação mais conveniente da Estrada de Ferro Central do Brasil;

- 5) Lei nº 501, de 18 de maio de 1897 – autorizou o governo a celebrar acordo com a Cia União Sorocabana e Ituana para prorrogar até 30/06/97 a mora concedida pela Lei 366/95;
- 6) Lei nº 507, de 30 de junho de 1897 – aprovou o aditamento ao contrato de 24/05/92 entre o governo do Estado e a Companhia União Sorocabana e Ituana, em 05/06/96;
- 7) Lei nº 538, de 20 de julho de 1898 – concedeu uma subvenção de 300 contos de réis à Cia que se propusesse a ligar a cidade de Porto Feliz, por meio de estrada de ferro, à linha férrea Sorocabana;
- 8) Lei nº 619, de 13 de junho de 1899 – autorizou o governo a abrir um crédito necessário para pagar à Companhia Estrada de Ferro Bragantina o que à mesma fosse devido por garantia de juros no exercício anterior;
- 9) Lei nº 674, de 9 de setembro de 1899 – autorizou o governo a conceder até 6% de garantia de juros ao capital da Estrada de Ferro São José do Barreiro à estação do Formoso;
- 10) Lei nº 746, de 13 de novembro de 1900 – autorizou o governo a conceder à Companhia de Estrada de Ferro Dourado subvenção quilométrica para prolongar seus trilhos da estação Dourado até a Vila Boa Esperança;
- 11) Lei nº 749, de 13 de novembro de 1900 – autorizou o governo a conceder à estrada de ferro Araraquara subvenção para prolongar seus trilhos até a Vila de Ribeirãozinho.

### **2) LEGISLAÇÃO ESTADUAL APLICÁVEL À CIDADE DE SÃO PAULO:**

A fiscalização do serviço das linhas de bondes foi transferida aos municípios do Estado de São Paulo, e a sua capital, conforme as disposições da Lei nº 41, de 11 de julho de 1892.

A Lei nº 675, de 9 de setembro de 1899, autorizou o governo a abrir concorrência para a construção de uma estrada de ferro da capital ao litoral. A autorização para a abertura de concorrência pública para a construção de uma estrada de ferro ligando a capital à cidade de Iguape foi dada pela Lei nº 742, de 10 de novembro de 1900.

### **3) LEGISLAÇÃO MUNICIPAL (APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1891)**

A Constituição Federal de 1891, em seu artigo 68, garantiu a autonomia dos municípios, em relação aos governos provinciais, em tudo quanto respeitasse o seu peculiar interesse. Em seguida, foi aprovada variada legislação sobre o tema, como pode ser observado a seguir:

A Lei nº 16, de 13 de novembro de 1891, promulgada pelo Presidente do Estado de São Paulo, estabeleceu, em seu artigo 53, as competências dos municípios,

dentre elas a autonomia quanto a legislar sobre veículos e serviço de transporte. Desse modo, iniciamos a análise da legislação municipal sobre o tema.

A lei nº 8, de 23 de novembro de 1892, proibiu a condução de cadáveres em carros que não fossem apropriados para essa finalidade.

No âmbito da cidade de São Paulo, a Lei nº 19, de 17 de janeiro de 1893, estabeleceu a competência da Intendência de Justiça e Polícia para fazer alterações nas linhas de bondes. Em 6 de fevereiro do mesmo ano, foi editada a Resolução nº 13, que negava a possibilidade de acordo com a Companhia Viação Paulista sobre as obras do viaduto da Rua São João.

Em 20 de fevereiro de 1893, a Resolução nº 17 regulamentou a profissão de cocheiro, com o estabelecimento da idade mínima de 12 (doze) anos para o exercício da profissão, obrigatoriedade de habilitação por meio de exame, perante a Intendência de Justiça e Polícia da Câmara Municipal, bem como a indicação do nome do cocheiro e do proprietário do veículo e declaração informando a cocheira ou lugar onde seriam guardados os veículos e os animais. Os veículos também deveriam ser numerados.

O valor de 104: 425\$000 (cento e quatro contos e quatrocentos e vinte e cinco mil réis), previsto para a arrecadação do imposto sobre numeração de veículos para o exercício de 1893, constou da Lei nº 49, de 20 de julho daquele ano.

A Lei nº 67, de 23 de outubro de 1893, proibiu a emissão de passes, ou vales, pela Companhia Viação Paulista, ou por quaisquer outras companhias ou indivíduos. Foi permitida a emissão de passes em talão, pela Intendência Municipal, mediante autorização da Câmara Municipal de São Paulo e contrapartida de entradas equivalentes, em numerário, para os cofres do Tesouro Municipal. A emissão de passes para facilitar o pagamento das passagens era comum, à época, dada a escassez de moedas metálicas de pequeno valor. Essa lei foi revogada pela Lei nº 119, de 27 de outubro de 1894.

Pelo Acto nº 4, de 25 de novembro de 1893, foi rescindido o contrato celebrado com Francisco da Cunha Bueno e doutores João de Cerqueira Mendes e Jayme Serva, para a construção de um viaduto ligando os Largos de São Bento e de Santa Ifigênia.

Pela Lei nº 86, de 29 de dezembro de 1893, proibiu-se a existência de estábulos no 1º perímetro da cidade. Esse era o primeiro dos quatro perímetros em que a cidade foi dividida, de acordo com a Lei nº 64, de 6 de setembro de 1893, e correspondia à região central. Os estábulos existentes receberam prazo de sessenta dias para a sua remoção, sob pena de multa de 50\$000 (cinquenta mil réis), dobrada na reincidência, quando seria concedido novo prazo. Se esse último prazo fosse descumprido, a remoção seria feita administrativamente, com o acréscimo das despesas de remoção ou depósito de materiais.

A Resolução nº 40, de 30 de dezembro de 1893, indeferiu o pedido do Sr. Alberto Moreira Lopes, para a criação de linha de ônibus no Município.

Em 19 de janeiro de 1894, a Lei nº 87 concedeu ao Sr. João R. Menezes uma linha de tramways entre o seu sítio, denominado “Pedreiras”, situado em Santana, e o ferro-carril do governo do Estado, entre o bairro da Luz e a serra da Cantareira. É interessante notar que foi dado ao concessionário o direito, nos termos da legislação em vigor, de desapropriação dos terrenos necessários à construção da referida obra.

Pelo Acto nº 6, de 21 de fevereiro de 1894, foi concedida permissão ao Dr. Roberto Leite Penteadado e Julio Dalton para a constituição de uma empresa de transporte, em veículos denominados “Omnibus”, com ponto de partida no centro da cidade e trajetos para a Liberdade, Ponte Grande, Consolação, Santa Ifigênia e Brás.

A Lei nº 100, de 26 de abril de 1894, proibiu o trânsito de gado pela Avenida Paulista. Os infratores ficariam sujeitos à multa de 50\$000 (cinquenta mil réis).

Outra lei curiosa pelo seu caráter progressista é a de nº 120, de 31 de outubro de 1894, que estabeleceu a obrigatoriedade de inspeção de veículos e carretagens. Essa inspeção abrangia todos os veículos de transporte de passageiros e cargas, e cuidava da manutenção da segurança e asseio dos mesmos, bem como estabelecia regras para a sua identificação, mão de tráfego, estacionamento e obrigatoriedade de exames, matrículas e deveres dos cocheiros, carroceiros, carregadores, condutores de bonde e portadores.

Outro diploma legal interessante foi a Lei nº 183, de 9 de outubro de 1895, que proibiu os abusos e maus tratos contra os animais em geral. A referida lei também fez menção aos animais utilizados no transporte: o item “e” do Artigo 3º proibiu o excesso de passageiros e de cargas a serem transportados, considerando-se a capacidade informada para cada veículo, na ocasião da sua aferição. O item “h” do mesmo artigo também proibiu a *“utilização dos serviços de animaes mancos, doentes, feridos ou em estado de extrema fraqueza.”*

Em 18 de abril de 1896, foi promulgada a Lei nº 234, que regulava a construção de estábulos na cidade e manteve a proibição da construção de estábulos no 1º perímetro (região central). Por fim, a Lei nº 325, de 22 de setembro de 1897, estendeu a proibição de estábulos à Avenida Paulista.

Outro ponto de interesse é a menção expressa aos limites da cidade, com um perímetro dividido em 10 seções, e o estabelecimento de tabelas de preços para o transporte de passageiros por carros e tálburis dentro desses limites, com diferenciação por horários (das 06:00 h às 22:00 h; e das 22:00 h às 06:00 h), apresentando certa semelhança com as “bandeiras 1 e 2” utilizadas pelos táxis da atualidade. A lei nº 259, de 13 de agosto de 1896, criou os postos de “Inspetor de Veículos”, de ajudante do mesmo, e também cinco postos de fiscais, para auxiliar o cumprimento da referida Lei nº 120/1894.

Em 30 de setembro de 1896, foi promulgada a Lei nº 276, que autorizou o Intendente de Finanças a encampar o Viaduto do Chá, pelo preço de setecentos e cinquenta contos de réis. Em 1º de maio de 1897, o referido Viaduto, via de ligação entre a Rua Marechal Floriano Peixoto e a Rua Barão de Itapetininga foi, através do Acto nº 16, franqueado ao público (para travessias a pé, a cavalo ou em veículos de condução pessoal).

Também ficou vedado, pelo mesmo Acto, o trânsito de carroças ou quaisquer outros veículos de transporte de cargas ou de materiais, e foi concedido à Companhia Viação Paulista o direito exclusivo de tráfego de suas linhas de bondes pelo Viaduto do Chá.

A Resolução nº 76, de 14 de outubro de 1896, autorizou o Intendente de Polícia e Higiene a consentir na colocação de um desvio do ramal férreo da linha Sorocabana.

Pelo Acto nº 14, de 15 de dezembro de 1896, ficou determinado que pela Rua Aurora só transitassem os veículos em subida, da Rua Episcopal até a Rua Bento de Freitas.

Em 28 de janeiro de 1897, a Resolução nº 81 autorizou o Intendente de Polícia e Higiene a abrir concorrência para a construção de linhas de bondes que ligassem a cidade aos seus arrabaldes, com concessões de até vinte anos, com preferência à Companhia Viação Paulista em igualdade de condições, salvo direito de terceiros.

Em 7 de maio de 1895, a Resolução nº 62 autorizou o Intendente de Justiça a rever os contratos da Companhia Viação Paulista, *“uniformisando-os e coordenando-os, com as alterações, accrescimos ou suppressões que sejam convenientes para o serviço publico e melhor fiscalisação”*. Pela resolução nº 103, de 6 de dezembro de 1898, foi autorizada pela Câmara Municipal de São Paulo a unificação dos referidos contratos. A Lei nº 396, de 15 de abril de 1899, autorizou o Prefeito Municipal a lavrar novo contrato com a Companhia Viação Paulista, no qual deveriam ser unificadas todas as cláusulas contidas nos demais contratos celebrados com aquela companhia. Por fim, a Lei nº 400, de 20 de maio de 1899, aprovou o contrato celebrado pelo Prefeito de São Paulo com a Companhia Viação Paulista.

A Lei nº 304, de 15 de junho de 1897, ao autorizar a concessão para bondes elétricos, atestou a chegada, ao Município, das novas tendências tecnológicas do setor de transporte. Foi autorizada a construção de uma linha, a partir da Rua 25 de Março, em direção à Freguesia da Penha de França, e também em direção ao bairro da Água Branca e prolongamentos.

O Acto nº 20, de 23 de agosto de 1897, determinava que o gado que se destinava ao matadouro não mais utilizasse a Avenida Higienópolis, mas sim fizesse o percurso pela *“rua A, onde está situado o Hospital Samaritano, seguindo em frente a esta*

*pela rua Piauihy até a rua Itacolomy e desta pelo Boulevard Bouchard até o Matadouro Municipal.”*

Em 30 de setembro de 1897, ficou o Intendente de Polícia e Higiene, através da Lei nº 327, autorizado a assinar contrato com os Srs. Julis Dulpen, Pedro França Pinto e Evaristo Herculano Maciel, para o estabelecimento de um serviço de ônibus com capacidade para 12, 6, 4 e menor número de passageiros, e para cargas, bagagens, carroções, carroças e carros de mudança, bem como carros apropriados para doentes.

A indicação das ruas por onde deveriam transitar os veículos foi dada pelo Acto nº 21, de 11 de outubro de 1897.

O Acto nº 28, de 15 de dezembro de 1898, regulamentou, em algumas ruas da região central da cidade, os estacionamentos e localizações de tabuleiros, caixas, carrinhos, engraxates, quiosques e assemelhados, resguardando os direitos dos carros e tálburis que já tinham pontos designados de estacionamento.

Em 23 de dezembro do mesmo ano, o Executivo Municipal foi autorizado, pela Lei nº 376, a conceder ao cidadão Benedicto Galvão de Moura Lacerda o privilégio de exploração, por vinte anos, de uma linha férrea circular na cidade de São Paulo. A linha mencionada partiria do Vale do Anhangabau (nas proximidades do Largo São Bento), atravessaria a Rua Florêncio de Abreu, seguiria até as proximidades do encontro do Vale com o rio Tietê, onde iria inclinar-se à esquerda, cortando as estradas Inglesa e Sorocabana, e de volta ao centro da cidade passaria por trás dos Campos Elísios e Consolação, transpondo os ribeirões Saracura e Bexiga, cortando em seguida a estrada de ferro Santo Amaro, seguindo até o vale do ribeirão Lavapés ou Ipiranga, indo pela encosta da Glória até alcançar e atravessar o Tamanduateí, em direção à Mooca, e cortando as estradas Inglesa e Central do Brasil, seguindo pelo bairro do Brás, atravessando novamente o rio Tamanduateí, e vindo novamente fechar o circuito no ponto inicial.

A existência de um imposto sobre bicicletas apareceu na legislação do período. Por meio do Acto nº 11, de 20 de fevereiro de 1899, ficou adiada até o mês de abril daquele ano a cobrança do referido imposto sobre as bicicletas. Em 1º de maio de 1899, é editado o Acto nº 31, que prorrogou até o dia 10 daquele mês o pagamento do imposto mencionado, à boca do cofre, e sem multa.

É interessante ressaltar que o Acto nº 29, de 18 de abril de 1899, regulamentou a circulação de velocípedes (veículos movidos a tração humana, compostos por uma ou mais rodas). Os mesmos deveriam ser registrados na Inspetoria de Veículos e identificados com uma placa de metal. Também ficavam proibidos de circular nos passeios das ruas, e na parte destas que fosse destinada aos pedestres. Os infratores ficariam sujeitos à multa, no valor de dez a vinte mil réis, além da apreensão do

velocípede ao depósito público, “*quando necessária*”, de onde só poderia ser retirado após o pagamento da referida multa, acrescida das despesas do depósito.

A proibição do trânsito de carroças e caminhões após as 10 horas da manhã, pelas ruas 15 de novembro, Coronel Moreira Cesar e Marechal Floriano Peixoto, foi promulgada em 31 de julho de 1899, através do Acto nº 47. Pelas disposições do Acto nº 48, de 3 de agosto de 1899, a referida proibição seria aplicada apenas às carroças que conduzissem materiais, vigorando das 10 h às 22 h. Tal mudança teria ocorrido em reconhecimento à procedência das reclamações que foram dirigidas à Prefeitura Municipal.

Pelo Acto nº 51, de 5 de setembro de 1899, foi autorizada a Companhia Viação Paulista a abrir ao tráfego o ramal da linha entre a Avenida Paulista e o Cemitério do Araçá. Foram estabelecidos, em tabela anexa ao referido Acto, trinta e nove horários de partidas do Paraíso ao Araçá, entre as 05:30 h e 21:45 h, e igual número de partidas do Araçá ao Paraíso, das 05:55 h às 21:20 h.

## Conclusões

A trajetória da cidade de São Paulo no século XIX, de uma pequena vila a um ponto central e eixo de comércio e industrialização, não ocorreu de forma linear, e dependeu de condições que muitas vezes foram propiciadas por outras esferas de governo, a exemplo da promulgação da “Tarifa Alves Branco” e a “Lei Eusébio de Queiroz”, que incentivaram a industrialização e o acúmulo de capitais. Por outras, ocorreu em decorrência de mero acaso, a exemplo dos surtos de febre amarela nas cidades de Santos e Campinas, que favoreceram a migração de famílias de cafeicultores e comerciantes para a capital.

A autonomia das cidades (honraria concedida pela Coroa Portuguesa), Vilas (núcleos urbanos que contavam com Câmara, Pelourinho e Bispado) e Povoações era excessivamente limitada desde a época da colonização ao século XIX, em decorrência das restrições impostas até o advento da Constituição de 1891. Essas limitações retratavam a demasiada concentração de poderes no âmbito do governo central, ficando os núcleos populacionais totalmente sujeitos à vontade do governante de plantão. Mesmo após a promulgação da primeira Constituição Republicana, a sua autonomia ainda foi relativa.

No período imperial, o poder central também tinha enorme influência sobre as Províncias, as quais eram governadas por um Presidente, nomeado e destituível a qualquer momento pelo Imperador.

Nessas condições, não é de se espantar que o maior progresso nos transportes tenha ocorrido primeiramente no Rio de Janeiro, que era a Capital, sede da Corte e localidade mais próxima do poder central. Além disso, era uma cidade litorânea, que

poderia receber com mais facilidade as ideias, mão de obra, capitais, tecnologia e veículos de transporte importados dos grandes centros econômicos mundiais da época. Também era uma cidade mais populosa – em 1872, cerca de oito vezes maior que a cidade de São Paulo. Isso também ajuda a explicar o relativo atraso de São Paulo em relação ao Rio de Janeiro, em grande parte do século XIX.

Também foi observado o incremento exponencial da complexidade da cidade de São Paulo: no início do século XIX ficava restrita, basicamente, ao chamado “Triângulo” que compunha sua região central – a cidade que era pouco importante, tanto em termos geográficos quanto econômicos, no decorrer daquele século evoluiu para tornar-se um eixo de comunicação fundamental entre o litoral e o interior da província, e do País. Isso constituiu um grande fator de atração populacional (imigração e migração interna), tecnologia e capital humano e material.

O Brasil, no século XIX, caracterizou-se no cenário mundial como exportador de *commodities* e importador de produtos manufaturados, mas tinha acesso a capitais (internos, com a eliminação do tráfico de escravos, em 1850, e da escravidão, em 1888) e externos, a exemplo dos esforços do Barão de Mauá entre 1850 e 1870, além de receber tecnologia, bem como o conhecimento e mão de obra qualificada vindos do exterior (imigrantes) e ter um produto de exportação que garantia divisas para o País e capitais para a economia interna (café).

O fim da escravidão, em 1888, trouxe a possibilidade de aproveitamento do potencial de um maior mercado consumidor interno, mas observamos que ainda faltam estudos mais aprofundados sobre como foi a integração desta nova mão de obra, agora finalmente livre, na sociedade brasileira do final do século XIX, em geral, e na economia de produção e consumo, em particular. Neste ponto, arriscamo-nos a dizer que esta necessária integração ainda está em curso e que, passado mais de um século da libertação dos escravos, essa é uma das razões para o Brasil ainda não ter conseguido atingir o seu pleno potencial econômico e social.

No âmbito local, a necessária autonomia para o desenvolvimento da cidade de São Paulo foi garantida pela Constituição de 1891. A partir daí, a administração municipal pode fazer obras diretamente. Anteriormente, dependia de particulares e dos governos federal e provincial para tanto.

É fundamental observar o enorme incremento da infraestrutura do transporte que ocorreu no período analisado. Antes restrito a estradas poeirentas, carros de boi, carruagens e lombos de animais, o transporte também passou a ser realizado através das novas e modernas ferrovias, meio de locomoção muito mais rápido e confiável, que utilizou a tecnologia de ponta da época, importada da Inglaterra. A possibilidade de transportar o café por via férrea potencializou os ganhos do País, fato já previsto desde a década de 1850 pelos administradores provinciais de São Paulo, conforme testemunham os seus relatórios no período analisado.

Internamente, a estrutura da cidade de São Paulo também foi drasticamente alterada, com o aparecimento de meios de transporte cada vez mais rápidos e confiáveis, bem como obras que permitiram uma certa racionalidade, que garantiu um melhor e mais fácil acesso a diversos pontos do município, tornando-os mais adequados para servir de moradia para o enorme contingente de migrantes e imigrantes que chegava a cada ano em busca das oportunidades que a cidade lhes possibilitava. O oferecimento de serviços de transporte cada vez mais complexos visava, portanto, ao atendimento das novas necessidades do Município. Observou-se que esse desenvolvimento não foi linear, e foi notavelmente acelerado após 1890.

Assim, foi possível a transformação da cidade de São Paulo, auxiliada por fatores internos e externos, em direção à posição de vanguarda econômica que viria a ocupar no século XX.

O presente trabalho buscou analisar os fatores que permitiram essa transformação. Foram identificados, no levantamento realizado, tanto fatores internos quanto externos, que contribuíram para o fantástico desenvolvimento experimentado pela cidade de São Paulo.

Destacamos, na elaboração do presente artigo, a dificuldade da realização da análise, no curto espaço de que dispusemos, de um século de inúmeras mudanças, que o Brasil iniciou na condição de colônia, depois passou a Reino Unido a Portugal e Algarve, depois a país independente, na condição de Império, até finalmente chegar à República. Acrescente-se a isso a meteórica ascensão da cidade de São Paulo, com todas as transformações humanas, urbanas e de infraestrutura que experimentou, além da sobreposição de poderes que influíram sobre a evolução do transporte em seu território, com origem nas esferas federal, estadual e, após 1891, municipal, como atestou a legislação pesquisada.

Os próprios meios de transporte evoluíram sobremaneira no período, com a adoção de novas tecnologias que permitiram a aceleração da vida na cidade, que passou de um pequeno vilarejo que poderia ser facilmente percorrido a pé a uma metrópole cada vez mais complexa e espacialmente dispersa.

Desse modo, concluímos que o resultado desta pesquisa foi bastante proveitoso ao conjugar a bibliografia existente sobre o setor de transporte e a história político-administrativa da cidade de São Paulo, com a apresentação de um diferencial no tocante ao levantamento e análise da legislação do período.

Ressalta-se que a referida legislação, muitas vezes com caráter autorizativo, não necessariamente refletiu as efetivas realizações que ocorreram no período. Destacamos, portanto, a necessidade da realização de futuros estudos, compreendendo a comparação entre o que foi previsto e o que foi realmente concretizado.

Outrossim, também apontamos a necessidade de futuras pesquisas com vistas ao aprofundamento da análise da evolução do transporte na metrópole paulistana,

a partir do período analisado neste trabalho. Sugere-se, para tanto, a investigação de intervalos de tempo mais curtos, por exemplo, abrangendo duas a três décadas por vez, para propiciar uma melhor compreensão de cada período analisado e suas consequências sobre o Município.

A história da cidade de São Paulo, e do seu sistema de transporte, são temas fascinantes, e ainda há muito a ser pesquisado para que as novas gerações possam entender os complexos processos envolvendo as suas origens e a sua evolução. Com certeza trata-se de um trabalho árduo, mas extremamente recompensador para quem se dispuser a realizá-lo. A viagem, portanto, está apenas no seu início...





**Figura 1:** Reprodução a partir de fotografia tirada pelos autores da imagem do microfilme contendo o anúncio publicado no jornal Correio Paulistano de 23 de agosto de 1865, pelo italiano Donato Severino, proprietário de carros de aluguel. Este é considerado pelos historiadores como o marco inicial do transporte público do município de São Paulo. O microfilme mencionado faz parte do Centro de Acervo Iconográfico e Cartográfico do Arquivo Público do Estado de São Paulo.

## Anexo 2

### A “LEI DOS ÔNIBUS” EM LONDRES, CONFORME SUGESTÃO FEITA PELO JORNAL *THE TIMES* EM 1833

1. Não coloque os pés no assento;
2. Não se coloque em um canto e então abra as janelas de modo que o vento noroeste atinja o pescoço de seu vizinho.
3. Tenha seu dinheiro à mão se desejar descer. Se o seu tempo não vale nada, o dos outros pode valer.
4. Não imponha ao condutor a necessidade de obter troco: ele não é um banqueiro.
5. Sente com suas pernas retas, e não com elas descrevendo um ângulo de 45 graus, ocupando desta forma o espaço de duas pessoas.
6. Não cuspa no assoalho. Você não está num chiqueiro, mas viajando em um ônibus, num país que se orgulha do seu refinamento.
7. Comporte-se respeitosamente com as mulheres e não faça uma moça enrubescer, porque ela não pode escapar de sua brutalidade.
8. Se você levar um cão, que ele seja pequeno e preso a uma coleira.
9. Não leve grandes pacotes – um ônibus não é um furgão.
10. Reserve as brigas e discussões para o campo aberto. O som de sua voz pode ser música a seus ouvidos – mas talvez nem tanto para seus companheiros.
11. Se você for discutir política ou religião, fale com moderação: todos têm direito às suas opiniões e todos têm igualmente o direito de não serem chocados.
12. Refreie a vaidade e o ar presunçoso. Lembre-se que você está viajando por seis pences uma distância a qual, se fosse feita num hackney-coach, custaria vários shillings; e que se o seu orgulho se eleva acima das acomodações plebeias, sua carteira deve capacitá-lo a impor indulgências aristocráticas.

Fonte: Abreu, Teresinha M. Omnibus: a história da publicidade em ônibus desde 1851. Rio de Janeiro: Synergia, 2010. p.10

## Anexo 3

### GLOSSÁRIO DOS TERMOS REFERENTES AO TRANSPORTE PÚBLICO NO SÉCULO XIX

Tílburi ou Tílbure: Carro de dois acentos, sem boleia, com capota, duas rodas e puxado por um só animal;

Vitória: Espécie de carruagem de quatro rodas, descoberta;

Coupé ou Cupê: Carruagem fechada, de quatro rodas e geralmente de 2 lugares. (Dicionário Lello);

Landau: Carruagem de quatro rodas, cuja capota dupla se levantava e se abaixava à vontade (Dicionário Laudelino Freire). O landau é um carro de quatro rodas, interiormente munido de dois bancos opostos, em posição paralela aos eixos. Na sua frente há uma larga boleia para o cocheiro. Além duma excelente suspensão, tem capota dupla, cujas divisões se juntam ou se separam à vontade. Uma portinhola envidraçada de cada lado e a meio da caixa da entrada para o interior do veículo, com o auxílio do estribo. (Dicionário Lello);

Fiacre: Veículo, carro de aluguel do feitio de um cupê, mas puxado por um só cavalo. (Enciclopedia Internacional Jackson);

Caleça: Carruagem de quatro rodas, alta, leve e descoberta, com dois assentos paralelos, para quatro pessoas. (Dicionário Lello);

Dogcart ou Docar: Carruagem de duas rodas. Carruagem especial para o transporte de cães de raça. (Dicionário Lello);

Aranha: Carro pequeno, puxado por um só cavalo. (Dicionário Laudelino Freire);

Cabriolé: Antiga carruagem de duas rodas, puxada por um cavalo, com capota ou cobertura móvel. (Dicionário Lello);

Berlinda: Carruagem suspensa, de quatro rodas, dois assentos, guarnecida de vidro e coberta (Dicionário Lello);

Carro de eixo móvel: Conhecido também como “carro de bois”, lento e vagaroso, tendo seu eixo quadrado nas pontas, encaixado nas rodas, virando junto com estas. Se não estivesse bem engraxado, chiava barbaramente pelo atrito na junção com a carroceria do carro. Alguns carreiros colocavam pó de carvão, para o chiado ficar mais forte.

Fonte: Stiel, Waldemar Corrêa. História dos transportes coletivos em São Paulo. São Paulo: Editora McGraw-Hill do Brasil/ EDUSP, 1978 (1978, p.8 – 9)

## Bibliografia

AMERICANO, Jorge. **São Paulo naquele tempo, 1895-1915**, 2. ed., São Paulo, Carrenho Editorial; Narrativa Um; Carbono 14, 2004.

ARASAWA, Cláudio Hiro. **Engenharia e Poder: construtores da nova ordem em São Paulo (1890-1940)**. – São Paulo: Alameda, 2008.

BARBUY, Heloísa. **A Cidade-Exposição: Comércio e Cosmopolitismo em São Paulo, 1860-1914**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

BARCELLOS, Marta e AZEVEDO, Simone. **Histórias do mercado de capitais no Brasil: depoimentos inéditos de personalidades que marcaram a trajetória das bolsas de valores do país**. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: Bovespa, 2010

BARRO, Máximo e BACELLI, Roney. **Ipiranga**. São Paulo: DPH, 1979 (Série História dos Bairros de São Paulo; v14)

BONDULKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 5. Ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2011.

BOVESPA. **Bolsa de Valores de São Paulo. Uma história centenária**. São Paulo: Bovespa, 1990.

CALDATTO, Gino e DE CARVALHO, Marjorie. **São Paulo Railway. Álbum da Estrada de Ferro**. São Paulo: Magma Editorial, 2010.

CAMPOS, Eudes. **Arquivo Histórico de São Paulo. História pública da cidade**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2011.

CARDONE, Edgard. **A evolução industrial de São Paulo (1889-1930)**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2001.

CHALLONER, Jack. **1001 Invenções que Mudaram o Mundo**. Rio de Janeiro: Sextante, 2010

CORDEIRO, Simone Lucena (organizadora). **Os cortiços de Santa Ifigênia: sanitarismo e urbanização**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo / Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2010.

DEAECTO, Marisa Midori. **Comércio e vida urbana na cidade de São Paulo (1889-1930)**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2002.

DOS SANTOS, Álvaro Rodrigues dos. **A Grande Barreira da Serra do Mar. Da trilha dos Tupiniquins à Rodovia dos Imigrantes**. São Paulo: O Nome da Rosa, 2004.

FAUSTO, Boris. **Trabalho urbano e conflito social**. São Paulo: Difel, 1983.

FERREIRA, Mariana e BASSI, Cristina Mantovani. **A história do transporte no Brasil**. São Paulo: Editora Horizonte, 2011.

GALHARDI, Eurico; PACINI, Paulo e NEVES, Isabella Verdolin. **Conduzindo o Progresso – A História do Transporte e os 20 anos da NTU**. Brasília: Escritório de Histórias, 2007

KOSSOY, Boris. **Dicionário histórico-fotográfico brasileiro: fotógrafos e ofício da fotografia no Brasil (1833-1910)**. São Paulo: Instituto Moreira Salles, 2002.

LANNA, Ana Lúcia Duarte. **Uma Cidade Na Transição**. Santos. São Paulo: HUCITEC, 1996

LAGO, Pedro Correa do. **Iconografia paulistana do século XIX**. São Paulo: Capivara, 2003

LIMA DE TOLEDO, Benedito. **Prestes Maia e as Origens do Urbanismo Moderno em São Paulo**. São Paulo: Empresa das Artes, 1996.

\_\_\_\_\_. **São Paulo: Três cidades em um século**. São Paulo: Cosac Naify, Duas Cidades, 2007.

LOPES, Miriam Bettina Paulina Oelsner. **Pequena História dos transportes públicos de São Paulo**. São Paulo: Companhia Municipal dos Transportes Coletivos CMTC, 1985.

MARCONDES MACHADO JUNIOR, Armando. **Resgate Histórico – Divisão Territorial do Estado de São Paulo – 4. Ed. -**. São Paulo: MAGEART, 2011.

MARTINS, Antonio Egydio. **São Paulo Antigo, 1554-1910**; coordenação Paula Porta. São Paulo: Paz e Terra, 2003

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008.

MORRISSON, Allen. **The Trams of Brazil. A 130 year survey**. New York: Bonde Press, 1989

MOURA, Carlos Eugênio Marcondes de. (org.). **Brasil – Grã Bretanha: uma relação de cinco séculos**. São Paulo: Ed. do Autor, 2010.

SAES, Flávio Azevedo Marques. **A Grande Empresa de Serviços Públicos na Economia Cafeeira 1850 – 1930**. São Paulo: HUCITEC, 1986

SOMEKH, Nádia e CAMPOS FILHO, Candido Malta. **A cidade que não pode parar. Planos Urbanísticos de São Paulo no Século XX**. São Paulo: Editora Mackenzie, 2008.

STIEL, Waldemar Corrêa. **História dos transportes coletivos em São Paulo**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil : Editora da Universidade de São Paulo, 1978.

TOLEDO, Roberto Pompeu de. **A capital da solidão: Uma história de São Paulo das origens a 1900**. Edição de bolso. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.



SECRETARIA GERAL PARLAMENTAR

**Secretária Geral Parlamentar**

Karen Lima Vieira

**Secretário Parlamentar Adjunto**

Raimundo Batista

CONSULTORIA TÉCNICO-LEGISLATIVA – SGP.5

**Consultores Técnicos Legislativos (área)**

Alexsandro do Nascimento Santos (Pedagogia)

Allan Rodrigues Dias (Psicologia)

Carlos Minor Morinaga (Arquitetura) – Supervisor

Edinei Arakaki Guskuma (Administração)

Eduardo Buchala (Engenharia)

Felipe Aduino Marcondes César (Engenharia – comissionado PMSP)

Fernanda Paula de C. Motta (Serviço Social)

Fernando T.H.F. Machado (Economia)

Francisco Forti (Medicina – comissionado PMSP)

Hercules Ricardo Migliano (Administração)

José Guimar Cocco Junior (Administração)

Juliana Trufino (Psicologia)

Marco Antonio Lacava (Engenharia – comissionado PMSP)

Maria Alice S. Ferreira Rosmaninho (Arquitetura – comissionada PMSP)

Monica Lilia Vigna Silva Grippo (Enfermagem)

Nilson Braz (Engenharia)

Pedro Campones Rocha Santos (Arquitetura)

Pedro Marcelo Cezar Guimarães (Administração)

Ricardo Ciccacio (Administração)

Roberto Noritomi (Sociologia) – Supervisor

Sergio Hideo Taketa (Administração)

Simone de Melo Lins (Administração) – Supervisora

Simone Fantucci (Serviço Social)

**Suporte Administrativo**

Ana Luísa Brisolla

Fábio Pereira dos Santos

José Eusébio de Freitas

Elizabete Labore Silva (estagiária)

Samia Campos da Silva (estagiária)

editoração, ctp, impressão e acabamento

**imprensaoficial**

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO





**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**