

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO  
ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*  
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

**CARLOS EDUARDO SILVERIO BARBOSA**

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR POR MEIOS ELETRÔNICOS NA  
ELABORAÇÃO DE LEIS PELA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO  
PAULO: A INCIDÊNCIA NA POLÍTICA URBANA.**

São Paulo  
2018

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO  
ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*  
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

**CARLOS EDUARDO SILVERIO BARBOSA**

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR POR MEIOS ELETRÔNICOS NA  
ELABORAÇÃO DE LEIS PELA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO  
PAULO: A INCIDÊNCIA NA POLÍTICA URBANA.**

Projeto de Mestrado apresentado à  
Escola do Parlamento da Câmara  
Municipal de São Paulo como  
requisito parcial para aprovação no  
curso “Legislativo e Democracia no  
Brasil”

**Orientadora: Profa. Dra. Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz**

São Paulo  
2018



## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço imensamente à minha orientadora Profa. Dra. Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz pelo aceite na orientação, pela dedicação na correção do trabalho e por ter a paciência em aceitar meus posicionamentos. Obrigado!!!

Agradeço aos professores da Escola do Parlamento pela generosidade em compartilhar de seus conhecimentos e pela dedicação em ministrar aulas de conteúdos tão diversos e densos. Obrigado!!!

Agradeço à Câmara Municipal de São Paulo por oferecer o curso ao cidadão interessado em temática tão importante para a construção de nossa frágil democracia. Agradeço a todos os funcionários da Escola do Parlamento pelo pronto atendimento e suporte durante os dois anos de curso.

Obrigado a todos!!!

## SUMÁRIO

I - RESUMO.....	1
II - OBJETO E OBJETIVOS DA PESQUISA.....	1
III - JUSTIFICATIVA DA RELEVÂNCIA E PERTINÊNCIA DA PESQUISA.....	2
IV - HIPÓTESE DE INVESTIGAÇÃO.....	6
V - DEBATE BIBLIOGRÁFICO.....	6
VI - METODOLOGIA E FONTES.....	10
VII - CRONOGRAMA.....	11
VIII - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	12

## **I - RESUMO**

Com a popularização da internet foram criados mecanismos informacionais de interação entre o poder público e a sociedade civil. O governo eletrônico, a governança eletrônica executados nas esferas governamentais começaram a propiciar a divulgação das informações, o fornecimento de serviços, a *accountability*, e em última instância, a participação popular em âmbito público de forma inédita. A proposta de pesquisa pretende verificar a participação popular, pelos novos meios de comunicação, na Câmara Municipal de São Paulo e sua influência na elaboração de leis que incidem sobre a política urbana e por conseguinte no território paulistano.

## **II - OBJETO E OBJETIVOS DA PESQUISA**

A proposta de pesquisa tem por objeto a identificação da influência da participação popular, por intermédio dos novos meios de comunicação eletrônicos utilizados no poder legislativo municipal de São Paulo, para o estabelecimento da política urbana e do aparato legal sobre o território, podendo orientar uma efetivação da governança local no município.

No intento de empreender a pesquisa, a proposta do projeto irá se apoiar inicialmente no trabalho desenvolvido por Raupp e Pinho (2012), em que os autores analisam as viabilidades de atuação participativa da população no legislativo por meio de portais eletrônicos. Destarte, analisar e avaliar se na aplicação dos instrumentos de participação por meio eletrônicos do Legislativo, ou seja, no uso do governo/governança eletrônica e da aplicação da Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei Federal nº 12.527/2011, o legislativo municipal avançou no trinômio apropriação-participação-democratização do poder popular local em relação às decisões

públicas em âmbito Legislativo que geram a política urbana e incidem sobre o território paulistano.

Para estabelecer e orientar a investigação para o projeto de pesquisa questionamos a influência dos novos meios de comunicação eletrônicos no estabelecimento da aparato legal sobre o território e por consequência o estabelecimento de um governo/governança local no legislativo municipal. Para isso, a investigação objetiva analisar os canais de comunicação eletrônicos que estão dispostos na página da Câmara Municipal de São Paulo (CMSP) como ferramentas de participação: mandato participativo, ouvidoria, abaixo-assinado virtual, audiência pública virtual e outros, que precisarão de apuração. Assim, busca, verificar a participação popular e quais propostas foram efetivadas em lei aprovadas com incidência no território, utilizando mapas para analisar a distribuição e incidência territorial das políticas urbanas aprovadas na legislatura municipal de 2013-2016.

### **III - JUSTIFICATIVA DA RELEVÂNCIA E PERTINÊNCIA DA PESQUISA**

Partindo do objeto e objetivo da pesquisa, trazemos elementos que justificam a necessidade do aprofundamento sobre a proposta que desenvolvemos. Para isso, recorreremos à análise, inicialmente dos pressupostos teóricos sobre o direito à cidade e aos processos de poder social que cercam a problemática sobre o tema.

O cerne da pesquisa está vinculado ao “direito à cidade”. Tal conceito ou noção foi cunhado pelo filósofo francês Henri Lefebvre (2008) em sua obra, quando se debruçou sobre as questões urbanas. Sérgio Martins, geógrafo brasileiro, no prefácio do livro “Espaço e Política”, consegue condensar o pensamento do autor sobre o direito à cidade, de modo que, para Lefebvre:

O direito à cidade vem à tona, anunciando-se como movimento orientado para confrontar e superar os descompassos do real em relação ao possível, as contradições entre a sociedade e civilização (as amplas possibilidades desta sendo frustradas, não se realizando, ou se realizando empobrecidamente através daquela. “Excluir do urbano, grupos, classes, indivíduos implica também excluí-los da civilização, até mesmo da sociedade. O direito à cidade legitima a recusa de se deixar afastar da realidade urbana por uma organização discriminatória, segregadora”. (LEFEBVRE, 2008, p.11)

Portanto, para Lefebvre, o direito à cidade deve enfrentar a problemática da produção e reprodução das relações sociais de produção da sociedade. Sob esse aspecto é de fundamental importância o entendimento dos aspectos políticos, econômicos e sociais que orientam a apropriação da cidade pelas classes sociais, transformando o espaço produzido por essas relações de produção em territórios sob disputa. Assim, analisada a reprodução da lógica do capital nos espaços urbanos, de modo geral, é fato que as classes mais abastadas tendem a se beneficiar comparativamente se estabelecendo e se territorializando em locais que são privilegiados pela infraestrutura proporcionada pelo Estado. Isto é, dito de outro modo, os territórios que possuem a população de mais alta renda concentram maior diversidade de serviços, empregos, transporte, etc., tornando-se centralidades.

Essa dinâmica, faz com que as relações de poder se estabeleçam no âmbito social; relações de poder que estão presentes em qualquer sociedade. Manuel Castells (2013) define o poder como processo fundamental da sociedade, sendo que essa última se define em torno de valores e instituições e o “que se valoriza e institucionaliza está definido por relações de poder”. Castells define essencialmente o poder como uma relação assimétrica entre os atores sociais, onde o condicionamento estrutural existe, mas não é determinante:

*El poder se ejerce mediante la coacción (o la posibilidad de ejercerla) y/o mediante la construcción de significado partiendo de los discursos a través de los cuales los actores sociales guían sus acciones. Las relaciones de poder están enmarcadas por la dominación, que es el poder que reside en las instituciones de la sociedad. La capacidad relacional del poder está condicionada, pero*

*no determinada, por la capacidad estructural de dominación que ejercen sobre sus sujetos.*(CASTELLS, 2013, p. 33).

Dessa forma, particularmente o poder em nossa sociedade, com a dominância das relações de produção capitalistas, está imerso na circulação e a troca generalizada de mercadorias, que o processo produtivo induz na procura do lucro e que traz consigo intrínsecos processos desiguais fetichizados, em processos de equivalência. Segundo Sposito, comentando a elaboração da noção de poder proposta por Lefebvre, a fundamentação das relações de todas as trocas sob o capital são uma:

equalização do desigual, que se realiza por um ato de constrangimento, traz o poder e a violência como inerentes ao ato da troca, à sua dimensão conflituosa; ou seja, *o poder é a produção política do laço social* e tanto ele como a violência não seriam assim extra-econômicos ou extramateriais, mas estariam pressupostos nos laços fundantes da troca social, mediatizada pela mercadoria. (SPOSITO, 1996, p.44)

Ao mesmo tempo em que o processo produtivo se dissemina e é fetichizado pelo capital, o poder social surge organizado na forma de Estado – a produção política da sociedade - agora sob essa nova orientação, para tentar institucionalizar, regular e homogeneizar o desigual.

Apesar desse processo intrinsecamente e contraditoriamente desigual de que tratam Lefebvre, Sposito e Castells, o poder organizado no Estado democrático capitalista se estabelece para tornar possível que classes sociais e frações de classe possam ser representadas nas instituições públicas e nas diversas escalas do poder instituído. O legislativo democrático e a disseminação da informação cumprem a função basilar de possibilitar que as classes sociais e os indivíduos possam ser representados e se apropriar do que está sendo produzido pelo poder público, tornando-o menos desigual; no contexto da pesquisa, para que o direito à cidade possa se efetivar no município.

No Brasil, desde a Constituição de 1988, a gestão democrática do território estatal brasileiro, em escala local, vem adquirindo relevância de forma objetiva, por meio de formulação legal, aplicação de políticas públicas e participação da sociedade civil nas instâncias governamentais. O poder local, que em momento histórico anterior já se organizava na sociedade civil em diversos movimentos sociais, passa a ser visto como uma instância de poder fundamental para a transformação dos municípios; entes esses, que a partir de então, se tornaram federativos na carta magna.

Com a popularização da internet foram criados mecanismos informacionais de interação entre o poder público e a sociedade civil. O governo eletrônico, a governança eletrônica e a regulamentação da LAI executados em todos os níveis governamentais, começaram a propiciar a divulgação das informações, o fornecimento de serviços, a *accountability*, e em última instância, a participação popular em âmbito público de forma inédita. A instância pública agora poderia então penetrar até onde antes não havia podido nem ao menos chegar, aumentando em muito a capilaridade do estado e suas instituições. (SILVA; VICENTIN, 2018)

Assim, o poder local e sua dinâmica no território municipal passam, a partir do início dos anos 2000, a serem influenciados por outras determinações que não só as do poder econômico e das relações mediadas pela mídia tradicional, que perpassavam a totalidade do poder público, político e a sociedade civil durante as décadas anteriores.

Esse panorama delineado sugere que as relações de representação do poder público sofreram mudanças que impactam nas decisões sobre o território municipal, isto é, que o poder público municipal agora é permeado pelo poder local de forma imediata com o aparato informacional, podendo incidir sobre o território legislado e conseqüentemente no direito à cidade.

#### **IV - HIPÓTESE DE INVESTIGAÇÃO**

Partimos da hipótese que o governo eletrônico e a governança eletrônica, por parte da Câmara Municipal de São Paulo, não são aplicados de forma satisfatória, de forma a garantir a apropriação-participação-democratização do poder popular local em relação às decisões públicas e leis que incidem sobre o território municipal.

#### **V - DEBATE BIBLIOGRÁFICO**

Com o surgimento da internet, rede mundial de computadores, o acesso à informações, banco de dados privados e públicos tornaram-se acessíveis para uma grande gama de atores sociais. De forma sucinta podemos dizer que a população, governos e empresas privadas fazem uso da internet para disponibilizar seus dados para quem os demanda. Nesse sentido, o armazenamento de dados e a disponibilização deles por meio de variadas ferramentas vêm evoluindo rapidamente.

No caso das instituições públicas, com o uso da internet surgiram:

possibilidades de otimização de processos de gestão governamental - ou mesmo de criação de novos processos - baseados em solução de tecnologias de informação e comunicação que passam por princípios definidos pelos conceitos de governo eletrônico (GUIMARÃES; MEDEIROS, 2005, p.2).

Passou-se a ofertar por parte dos governos informações de serviços públicos via a rede mundial de computadores. No final dos anos de 1990, tal advento proporcionou um incremento das informações disponibilizadas e sistematizadas estruturando-se assim o que se convencionou chamar de e-gov ou governo eletrônico:

os governos, em todos os níveis têm lançado projetos de governo eletrônico, a fim de fornecer informações e serviços eletrônicos aos cidadãos e as empresas. Por ser um fenômeno historicamente recente, resultante de um processo de experimentação que tem se ampliado em diversas partes do mundo, apresenta diversas faces. Trata-se de uma construção indissociável de um processo

relacionado com o redesenho da geopolítica informacional no quadro da globalização. (MELLO, 2009, p.45).

No Brasil a política para a criação de e-gov iniciou-se em abril 2000 com um decreto presidencial que criou um Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação (GTTI) com a intenção e finalidade de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação. Após a criação do GTTI, em outubro de 2000, foi criado o Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE), comitê interministerial integrado pelos secretários executivos dos ministérios e da Presidência da República, sendo definida as atribuições dos diversos órgãos públicos e implementadas ações e normas que moldaram o ambiente institucional no qual o e-gov se estabeleceu no país. (GUIMARÃES; MEDEIROS, 2005).

Assim, o e-gov se institucionalizou e vem sendo utilizado pelas várias instâncias governamentais. Entretanto, a oferta de serviços que auxiliam no planejamento e gestão do território ainda não são evidentes para a maior parte da população. Há dificuldades:

ligadas a universalização do acesso, pois o e-gov, além de conter informações e serviços oferecidos exclusivamente online, também se apresenta como realização da eficácia, disponibilidade (a qualquer hora em qualquer lugar), transparência, acessibilidade e abertura, entre outros diferenciais que, mantidos como privilégios das classes hegemônicas, colocam em questão a própria constituição democrática do país. (BECKER, 2013, p.14)

No caso do poder legislativo de São Paulo, a pesquisa tentará evidenciar até que ponto o governo eletrônico foi implantado e dimensiona o planejamento territorial da cidade, por meio das demandas populares.

De modo complementar e diferentemente ao e-gov, já numa etapa posterior à sua implantação e disseminação, surgiu o que se denomina de governança eletrônica. Trata-se da capacidade das instituições governamentais de interagir por meios eletrônicos com a população proporcionando meios para a participação na

gestão pública. De acordo com Guimarães e Medeiros, a governança eletrônica ou e-governança, “refere-se ao modo como a internet pode melhorar a capacidade do Estado de governar e formular suas políticas” (GUIMARÃES; MEDEIROS, 2005, p.5). As Nações Unidas definem a utilização tecnologias de informação pelo poder público como sendo um compromisso com o cidadão comum:

a utilização pelo setor público de tecnologias de informação e comunicação inovadoras, como a Internet, para oferecer aos cidadãos serviços de qualidade, informação confiável e mais conhecimento, visando facilitar-lhes o acesso aos processos de governo e incentivar sua participação. É um comprometimento inequívoco dos que tomam decisões [governamentais] com o estabelecimento de parcerias mais estreitas entre o cidadão comum e o setor público (NAÇÕES UNIDAS, 2002, p.54, apud GUIMARÃES; MEDEIROS, 2005, p.5).

Assim, de forma sintética, a governança eletrônica permite a possibilidade de modificação positiva do modo de governar. Isto pode ser propiciado pela forma de interação e mesmo intervenção no governo estabelecido, criada pelos canais democráticos viabilizados eletronicamente. Desse modo, pretendemos investigar se a Câmara dos Vereadores na legislatura 2013-2016 utilizou a governança eletrônica na elaboração dos projetos de lei que foram aprovadas, que envolvem política urbana, fazendo prevalecer a vontade popular local.

Para retermos aqui os dois conceitos, de e-gov e governança eletrônica, nos basearemos em Mello sobre suas diferenças e aproximações. Segundo o autor:

o governo eletrônico ou e-governo é o modo pelo qual as instituições se valem das TICs para o incremento na oferta de serviços prestados pelo governo (OKOT-UMA, 2000), enquanto a governança eletrônica engloba as políticas, estratégias, visões e recursos necessários para efetivação do governo eletrônico, bem como a organização do poder político e social para utilizá-lo (RILEY, 2003).

A governança eletrônica é, geralmente, considerada como um conceito mais amplo do que o governo eletrônico, uma vez que pode levar a uma mudança na maneira como os governos e os cidadãos referem-se uns aos outros (UNESCO, 2005). Enquanto o governo eletrônico implica uma entrega de informações e serviços governamentais por meios eletrônicos, a governança eletrônica permite a participação direta dos eleitores na gestão das atividades.(MELLO, 2009, p. 42)

No Brasil a governança eletrônica está diretamente atrelada ao e-gov, porém ainda caminha a passos lentos. A estrutura dos *sites* na maioria das vezes não permite a interação com as instâncias governamentais e não está preparada para uma intervenção direta na administração pública. Segundo Pinho, em pesquisa realizada há uma década:

Quando pesquisada a existência de um canal aberto para a discussão das políticas públicas (gestão de recursos ou programas de governo) antes de sua aprovação pelo Legislativo (ou seja, em sua fase de elaboração), ocorre uma unanimidade: nenhum portal disponibiliza qualquer mecanismo de interação para discussão de políticas públicas na fase de elaboração. Tal fato demonstra que a ideia de participação está longe de ocorrer na fase de planejamento e definição de políticas. A sua implementação seria a melhor expressão de participação. Ao que tudo indica a possibilidade de viabilizar e acelerar esse processo pelas TICs é descartada. A investigação feita revela a tradicional maneira de administrar tecnocraticamente, ou seja, um grupo de técnicos se reúne e apresenta, posteriormente, à sociedade, um “pacote” completo e fechado. Surpreendeu, em particular, o caso do RS, dada a tradição de participação (como a experiência do orçamento participativo), onde não se verificou nenhum movimento no sentido da ativação das TICs. Os resultados encontrados levam a postular que há uma visão limitada de participação popular e de interatividade nos executivos estaduais investigados, a partir dos portais (PINHO, 2008, p. 489).

A LAI regulamentou o direito constitucional de acesso à informações públicas no Brasil. Desde então, as informações públicas são, de forma geral, de acesso quase que irrestrito por parte da população. Apesar de a Lei ter sido sancionada em 2011, já vigorando há aproximadamente sete anos, os resultados obtidos são poucos expressivos ou pouco divulgados por parte do poder público. Tanto no que se refere à produção e divulgação da informação, como nos resultados proporcionados por esse acesso. Além disso, poucos sistemas de informações digitais de órgãos do Estado têm entrada a interfaces preparadas para acesso irrestrito e não permitem ao público o imediato acesso à informação processadas em tempo real.

Tal processo aparenta contribuir de forma determinante para que políticas públicas mais democráticas sejam de difícil execução, pois a população não se

apropriada de forma suficiente e com informações adequadas, não possibilitando a conscientização de forma coletiva e engajamento no processo participativo com viés comunitário.

Em relação ao direito à cidade e mais especificamente o que remete a função social do uso do solo e do território, direitos coletivos previstos em nosso ordenamento jurídico, a pouca interação entre o poder público e a população, evidencia o problema do acesso, divulgação e apropriação da informação pública em nível local, não propiciando a aplicação efetiva de instrumentos de controle do uso do solo para fins sociais, econômicos e ambientais.

Pensamos que a pesquisa poderá atualizar o que evidencia Pinho (2008), trazendo a atuação da CMSP em relação à participação popular na política urbana e sua incidência no território na Legislatura municipal de São Paulo 2013-2016.

## **VI - METODOLOGIA E FONTES**

Para que os resultados sejam satisfatórios e possam responder aos questionamentos do trabalho, realizaremos pesquisa e revisão bibliográfica sobre o tema do direito à cidade e as diferentes dimensões do trinômio apropriação-participação-democratização, buscando a interface e o diálogo entre esses conceitos. Após, serão realizadas duas etapas de coleta de dados e tratamento de informações da CMSP.

A primeira etapa consiste em identificar e caracterizar os canais de participação popular por meios eletrônicos da CMSP; em levantamento prévio, já foram identificados quatro canais de participação já supracitados. Será realizado o levantamento de dados para a pesquisa quantitativa a partir da observação do *site* da CMSP. Nos basearemos na metodologia desenvolvida por Raupp e Pinho (2012) que tem como eixos de análise os canais eletrônicos disponibilizados pelo *site* e a



## VIII - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECKER, M. L. Inclusão digital e governo eletrônico no Brasil: após 20 anos, muitos desafios. **Revista Ação Midiática**, Estudos em Comunicação, Sociedade e Cultura, Curitiba, n. 6, jul./dez. 2013.

BRASIL. Decreto de 18 Outubro de 2000. Brasília, DF, out. 200. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/DNN/DNN9067.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/DNN9067.htm) . Acesso em 10 set. 2018.

BRASIL. Lei 12.527, de 18 novembro de 2011. Lei de acesso à informação, Brasília, DF, nov 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm) . Acesso em: 10 set. 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n2, p. 391-410, mar./abr. 2008.

CASTELLS, M. **Comunicación y poder**. México: Siglo XXI editores, 2012.

GUIMARÃES, T. de A.; MEDEIROS, P. H. R. A relação entre governo eletrônico e governança eletrônica no governo federal brasileiro. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 1-18, dez. 2005.

LEFEBVRE, H. **Espaço e política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LEVY, P. **Cibercultura**. São Paulo: Editora 34, 1999.

MELLO, G. R. **Estudo das práticas de governança eletrônica: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão dos estados brasileiros**. 2009. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, 2009.

PRADO, O. **Governo Eletrônico, Reforma do Estado e Transparência: O programa de governo eletrônico do Brasil**. 2009. Tese (Doutorado em

Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

PINHO, J. A. G. de. Investigando portais de governo eletrônico no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 71-93, mai./jun. 2008.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. de. Possibilidades de participação do legislativo por meio de portais eletrônicos. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 18, n. 61, p. 169-192, jul./dez. 2012

SILVA, M. R. da; VICENTIN, I. C. Práticas de comunicação da governança pública em municípios brasileiros por intermédio de portais governamentais. **Revista Tecnologia e Sociedade**, Curitiba, v. 14, n. 30, p. 176-201, jan./abr. 2018

SPOSITO, M. P. A produção política da sociedade. In: Martins, J. S. (org.). **Henri Lefebvre e o retorno à dialética**. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.