

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ESCOLA DO PARLAMENTO
PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU* EM DEMOCRACIA E LEGISLATIVO
NO BRASIL

NERY NICE OSMONDES TRAVASSOS

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO LEGISLATIVO
MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DA LEI
DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DE GUARULHOS**

São Paulo
2018

NERY NICE OSMONDES TRAVASSOS

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO LEGISLATIVO
MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DA LEI
DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DE GUARULHOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como pré-requisito para obtenção do título de Especialista em Democracia e Legislativo no Brasil do Programa de Pós-graduação *Lato Sensu* da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Augusto Schmitt

**São Paulo
2018**

NERY NICE OSMONDES TRAVASSOS

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO LEGISLATIVO
MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DA LEI
DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DE GUARULHOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como pré-requisito para obtenção do título de Especialista em Democracia e Legislativo no Brasil do Programa de Pós-graduação *Lato Sensu* da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo.

Aprovada em: ____ / ____ / ____.

Prof. Dr. Rogério Augusto Schmitt (Orientador)

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

A participação da sociedade civil no legislativo municipal: uma análise das audiências públicas da Lei de Diretrizes Orçamentárias de Guarulhos

Nery Nice Osmondes Travassos¹

Orientador: Rogério Augusto Schmitt²

RESUMO

Este trabalho analisa a participação da sociedade civil nas audiências públicas da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) da cidade de Guarulhos, tendo em vista que tal cidade é a segunda maior do estado de São Paulo. Busca verificar o número de munícipes que participaram ativamente usando a tribuna da Câmara Municipal para fazer intervenções referentes ao orçamento público, como também para fazer intervenções diretas aos representantes do governo, como secretários e gestores. Além disso, esta pesquisa analisa a representatividade dos vereadores acerca do orçamento e a compara, em certa medida, com a participação dos munícipes. Numa outra vertente, o trabalho também analisa a qualidade dessa participação e da representação. A metodologia utilizada foi a análise documental a partir das atas das audiências públicas disponíveis na internet. Os resultados apontam para pouca participação direta da sociedade civil, indicando a necessidade de criar mecanismos que propiciem o maior envolvimento dos munícipes.

Palavras-chave: Participação; poder legislativo; sociedade civil.

ABSTRACT

This paper analyzes the participation of civil society in the public hearings of the Budget Guidelines Law (LDO) of the city of Guarulhos, considering that this city is the second largest in the state of São Paulo. It seeks to verify the number of citizens who participated actively using the City Council tribune to make interventions related to the public budget, as well as to make direct interventions to the representatives of the government, as secretaries and managers. In addition, this research analyzes the representativeness of the councilmen about the budget and compares it, to a certain extent, with the participation of the citizens. In another aspect, this work also analyzes the quality of this participation and representation. The methodology used was the documentary analysis based on the minutes of the public hearings available on the internet. The results indicate that there is little direct participation of civil society, indicating the need to create mechanisms that lead to greater involvement of citizens.

Keywords: Participation; legislative power; civil society.

¹ Formada em Letras, Pedagogia e Direito. Professora da Prefeitura de Guarulhos e tem experiência em formulação e implementação de políticas públicas educacionais e intersetoriais.

E-mail: <nerynice@hotmail.com>.

² Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, mestrado em Ciência Política (Ciência Política e Sociologia) pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro e doutorado em Ciência Política (Ciência Política e Sociologia) pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Atualmente é analista político da Tendências Consultoria Integrada. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Estudos Eleitorais e Partidos Políticos.

INTRODUÇÃO

Acredita-se que a pouca participação da sociedade nas sessões plenárias das Câmaras de Vereadores é limitada por estruturas burocráticas que minimizam a própria participação social. Já os mecanismos que estimulam tal participação são de difícil acesso ou de acesso limitado a determinados órgãos ou grupos organizados.

Apesar da atual democracia representativa delegar aos legisladores poderes para aprovar ou não um determinado projeto de lei, uma das características fundamentais da sessão ordinária das Câmaras de Vereadores e Deputados, como também das Assembleias Legislativas, é o fato de ser aberta à população, tendo em seu caráter de publicidade a premissa de ser um ato de permissão pública para as aprovações dos projetos apresentados pelos legisladores.

É nesse *locus* em que conflitos de princípios sociais se acirram, numa discussão, geralmente acalorada, da ordem de normatizar as condutas sociais, tornando lei aquilo que se iniciou como uma ideia de direito. Nesse sentido, as sessões ordinárias ou sessões plenárias deveriam constituir-se como espaços fortalecidos dos interesses da vida social de uma população.

Neste sentido, o conceito de participação é o balizador dessa ação e também sua análise, por meio da pesquisa, é fundamental, uma vez que se procura saber e entender seus vieses de interpretação no que tange à participação da sociedade civil no espaço legislativo. Um aspecto a ser diferenciado e delineado é a situação do problema ao conceito adequado. Assim, os conceitos de democracia representativa e democracia direta deverão ser analisados, como também os conceitos de controle social e de participação popular.

Por que as sessões ordinárias das casas legislativas geralmente estão vazias? Por que poucas pessoas participam efetivamente das sessões, ou seja, usando o parlatório? O quanto a participação, realmente, influencia o voto dos parlamentares? Esses são aspectos importantes a serem pensados sobre a análise da participação da sociedade nas sessões ordinárias ou plenárias, principalmente quando as regras para a participação estão previstas nos regimentos internos das Casas Legislativas, como, por exemplo, o horário das sessões ordinárias, o número de sessões por semana, as formas de participação utilizando as novas tecnologias digitais da informação e comunicação, o tempo estipulado para manifestação da sociedade em plenário, entre outras.

Ao mesmo tempo, é preciso compreender que a participação da sociedade, muitas

vezes, pode ser motivada por interesses individuais ou que estão pouco articulados à participação organizada dos movimentos sociais e das lutas por direitos. Se tais espaços são considerados “a casa do povo”, de que povo estamos falando? Quem são as pessoas que influenciam os projetos de lei para que ele seja aprovado ou não como lei?

Assim, este artigo é orientado pela seguinte pergunta: *Como tem sido a participação da sociedade nas sessões ordinárias ou sessões plenárias da Câmara de Vereadores do município de Guarulhos?*

O objeto de estudo deste artigo são os processos participativos da sociedade civil na elaboração das proposições legislativas, por meio da participação popular nas sessões ordinárias do legislativo municipal de Guarulhos, e se seu âmbito de incidência se relaciona com a participação social em atividades legislativas, de modo a permitir investigar o exercício da cidadania em relação à atividade dos vereadores nas Audiências Públicas para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2019 (PL 1644/18).

Analisamos, portanto, quais mecanismos e ações existem no sentido de estimular e ampliar a participação social na câmara municipal de Guarulhos, como também os modos de participação popular nas sessões legislativas.

Nesse caso, especificamente, será analisada a participação popular nas audiências públicas da LDO 2019, uma vez que ela é elaborada anualmente e tem como objetivo apontar as prioridades orçamentárias do executivo para o próximo ano.

CONTEXTO DA CIDADE DE GUARULHOS

A cidade de Guarulhos tem 1,3 milhão de habitantes e está situada na Grande São Paulo. É a segunda cidade mais populosa do Estado de São Paulo, atrás da capital. Tem o 4º maior Produto Interno Bruto (PIB) do Estado e o 13º PIB do país (R\$ 49.392.842,00). Já a previsão de arrecadação da prefeitura para 2019 é de R\$ 4.902.738.069,82 (quatro bilhões, novecentos e dois milhões, setecentos e trinta e oito mil, sessenta e nove reais e oitenta e dois centavos). Por ser uma das cidades que compõem a Grande São Paulo apresenta os problemas semelhantes nas áreas de violência, educação e saúde, por exemplo. Porém, apresenta dificuldades de mobilidade no que tange ao transporte público, pois a cidade não é servida de metrô, apesar de ser cercada por três grandes rodovias (Presidente Dutra, Trabalhadores/Ayrton Senna e Fernão Dias) e abrigar o maior aeroporto da América Latina (Franco Montoro/Cumbica).

Na política, desde 2001, a cidade esteve governada por prefeitos do PT e, somente em 2016, a população optou por mudar a sigla e a orientação do prefeito. Atualmente a cidade tem como prefeito Gustavo Costa (Guti) do PSB. Esse novo governo assumiu com alta taxa de popularidade (82%) e seus eleitores disseram que iriam acompanhar seu mandato, principalmente via redes sociais. A Câmara Municipal também foi renovada e muitos vereadores estão em seu primeiro mandato. Atualmente Guarulhos conta com 36 vereadores de 17 partidos políticos.

A prefeitura tem 20 secretarias municipais e 2 coordenadorias com *status* de secretaria. Para cada uma há receita específica. No caso de Saúde e Educação existem mínimos constitucionais que devem ser destinados, para as outras há alocação de recursos conforme a prioridade política.

É nesse contexto que discutir o orçamento municipal se faz importante. E as leis que regem esse processo são o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamentária Anual (LOA). Pois, numa cidade grande, com orçamento alto e diversas carências em muitas áreas, espera-se que a população possa discutir e estar presente nos espaços de decisão com vistas a interferir na política a ponto de ter suas necessidades supridas a partir da intervenção de seus representantes. Esta será a análise deste artigo.

A CONSTRUÇÃO METODOLÓGICA

Para tal pesquisa a técnica principal utilizada foi a análise documental. A escolha desta técnica se baseou no tipo de material analisado ao longo do estudo, a saber, atas das audiências públicas da Câmara Municipal de Guarulhos, a fim de investigar o modo como a participação popular se realizou e proceder à análise. Com essa análise, construímos um conjunto de categorias que se relacionarão com aquelas já inicialmente estruturantes deste artigo, que são a participação e a representação.

De nosso prévio conhecimento do funcionamento legislativo, sabemos da existência e disponibilização dos registros na Câmara Municipal do quantitativo de pessoas que participam. O *corpus* documental final, a partir do qual apresentamos a análise, foi o acesso de 26 atas das audiências públicas realizadas no primeiro semestre de 2018, que versaram sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias e disponíveis nos registros disponíveis no sítio eletrônico da referida casa, e a pré-análise do material teve como critério básico a participação da sociedade civil registrada. Diante disso, nosso *corpus* final de análise está

composto por 24 atas, as quais analisamos detidamente neste trabalho. As atas não consideradas não o foram porque não há registro de participação, o que também revela, inicialmente, a ausência da voz direta da população na definição do orçamento.

Os documentos são analisados mediante a técnica de análise de conteúdo segundo os princípios de Bardin (2009) e consistem na apreensão de categorias analíticas, descrição do material e realização das inferências que permitam operacionalizar a pesquisa no tocante os objetivos previstos.

Portanto, é da análise dos dados coletados, em articulação com o referencial teórico, que produzimos considerações de alcançar de maneira clara o objetivo geral da pesquisa, a saber, compreender a participação da sociedade civil nas sessões legislativas das audiências públicas da LDO, tendo em vista a apreensão de limites e possibilidades de sua efetivação como exercício de cidadania ativa.

REFERENCIAL TEÓRICO

O quadro teórico deste trabalho foi baseado nos estudos e discussões acerca dos conceitos de participação e de representação. Em sua referência, foi analisada a tensão que existe entre esses dois conceitos, uma vez que a participação sugere a atuação direta das pessoas no processo político, ao passo que a representação sugere um tipo de filtro no processo participativo, uma vez que, originalmente, representar é “agir no lugar de outrem”.

Dos referenciais teóricos escolhidos, o conceito de representação será tomado com base no pensamento de Hanna Pitkin (2006). Neste artigo, a autora nos ajuda a entender o processo de formação do conceito moderno de representação, sua base histórica, cujo desenvolvimento se deu no parlamento inglês, onde o povo pode deliberar sobre os processos de formação da vontade política. Ou seja, é o povo quem delibera a partir do processo de representação. Assim, o que é representar? Pode-se dizer que é o agir por outrem, uma delegação atribuída a outrem.

Essa discussão da representação articula-se aos conceitos normativos de democracia apresentados por Habermas (1995). A análise se dedica às formas normativas da democracia no sentido liberal, no sentido republicano e no sentido deliberativo. Assim, quando ele traz à tona a discussão sobre formação da vontade política, podemos nos perguntar: O que se busca com a representação e a participação? Seria basicamente ser parte, contribuir, participar da

construção da formação da vontade política? Seria um processo comunicativo, um debate, a própria participação em si?

A busca é por saber como as vontades políticas se institucionalizam nas políticas públicas, daí o papel fundamental do direito e do seu caráter procedimental. Nessa leitura, o legislativo se localiza como espaço de institucionalização da vontade política, por meio das leis e do próprio direito. De tal forma, Habermas se apresenta como uma fundamentação teórica importante para este trabalho.

Também buscamos referência para a fundamentação teórica de nossa pesquisa em Carole Pateman (1992), a qual contribui para o entendimento da participação no âmbito das democracias contemporâneas. A autora escreve na década de 1970, pensando num debate normativo de democracia. Num plano mais geral, a teoria de Pateman (1992) vem como uma contraposição a teorias da democracia que pressupõem um protagonismo das lideranças como, por exemplo, o elitismo democrático do Schumpeter (1984).

Nesse sentido, para Pateman (1992) o termo liderança faz pouco sentido porque a participação pressupõe que o indivíduo tome parte da vida política. Portanto, a ideia de representação ganha novo sentido, pois se articula com processos participativos de nova ordem.

Outro elemento fundamental que Pateman (1992) aponta no processo participativo, que em nosso trabalho é central, é o nível da ação local (localismo), que leva também a pensar a política em sua estreita vinculação com o cotidiano. Os sujeitos participam onde eles vivem.

Dessa forma, compreender como a participação e a representação local são fundamentais nessa relação tensionada são importantes para a construção da democracia.

Outros autores que também compõem o quadro teórico deste artigo são Bordenave (1983) e Manin (2007). Do primeiro, trata-se mais elementarmente dos tipos de participação (de fato, espontânea, imposta, voluntária, provocada e concedida), níveis, graus, ferramentas e princípios, como também se observa que a participação pode ter objetivos tanto de cunho pessoal, como sociais, políticos e organizacionais. Do segundo, busca-se esclarecer o termo “deliberação”, que pode ser compreendido tanto como o processo que precede a escolha como a decisão em si.

A partir desses referenciais, este trabalho vislumbra que é preciso questionar quem são os atores que participam do processo de formação da vontade política: como participam? Quais são seus interesses? Que relações se estabelecem entre representação e participação?

Como essa participação se transforma em política? Em lei? Em direito?

Por fim, o que interessa saber neste trabalho é como se forma a vontade política nos processos legislativos conforme a tensa relação existente entre participação (popular) e representação (política).

Nessa delimitação conceitual da pesquisa, o pensamento de Luis Felipe Miguel (2017) também será central, pois nos auxilia a localizar as tensões acima citadas em um contexto em que a ideia de participação está restrita à esfera do Estado e a própria distinção entre participação e representação está diluída.

DA METODOLOGIA DA PESQUISA E SUAS ESTRUTURAS

A Câmara Municipal de Guarulhos disponibiliza as atas de todas as sessões abertas no sítio <<http://www.camaraguarulhos.sp.gov.br/ords/cmguaru>>. A partir do recorte de um evento específico, que foram as audiências públicas da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), foram analisadas 25 atas e o regimento interno da câmara de vereadores.

Para tanto, utilizamos o método da análise documental para realizar tal pesquisa. Esse método foi escolhido uma vez que os documentos estão disponíveis na internet e por oferecer rigor metodológico específico para esse tipo de análise, pois, neste caso, são os documentos “Atas das Audiências Públicas sobre a LDO” a base da análise deste artigo.

As atas das audiências públicas versavam sobre as secretarias, coordenadorias ou pastas da administração municipal que pressupõem dotação orçamentária específica seja por vinculação obrigatória (caso da Educação e Saúde), seja por disposição do executivo municipal, devido à execução de seu projeto político (exemplo neste caso é a Secretaria de Meio Ambiente).

Após a escolha do objeto e do método de análise, a forma como foram analisadas as atas é o próximo passo. Todas as atas e o regimento interno foram lidos e, no caso das atas, foi observado quantos eram os participantes ou munícipes que se escreviam para ter direito à fala (participação ativa ou direta), como também foram analisadas as intervenções dos vereadores na tribuna (representação direta). Também analisamos as intervenções realizadas do ponto de vista da qualidade da participação e da representação.

Das 25 atas das audiências públicas, em apenas uma ata não houve nenhuma participação direta, ou seja, dos munícipes ou da população. Houve apenas a intervenção de

uma vereadora com seus questionamentos. Nas demais 24 atas, houve a participação dos munícipes, conforme a tabela abaixo, e é a partir dessa participação que essa pesquisa se desenvolve.

QUANT.	PASTA / SECRETARIA	MUNÍCIPES COM FALA	VEREADORES COM FALA
1	Câmara Municipal de Guarulhos	1	2
2	Chefia de Gabinete	0	1
3	Controladoria Geral do Município	2	1
4	Coordenadoria de Proteção e Defesa do Consumidor	2	2
5	Coordenadoria Municipal de Defesa Civil	1	1
6	IPREF (Instituto de Previdência)	1	0
7	Proguaru	1	4
8	SAAE (Serviço Autônomo de Água e Esgoto)	3	3
9	Secretaria da Fazenda	2	6
10	Secretaria de Assistência Social	3	3
11	Secretaria de Assuntos Difusos	2	1
12	Secretaria de Desenvolvimento Científico e Econômico	3	1
13	Secretaria de Desenvolvimento Urbano	1	5
14	Secretaria de Educação + Departamento de Esportes + Departamento de Cultura	9	9
15	Secretaria de Gestão	2	1
16	Secretaria de Governo	2	1
17	Secretaria de Habitação	1	2
18	Secretaria de Justiça	2	1
19	Secretaria de Obras	3	3
20	Secretaria de Saúde	6	3
21	Secretaria de Segurança Pública	3	4
22	Secretaria de Serviços Públicos	4	4
23	Secretaria de Transportes e Trânsito	5	8
24	Secretaria do Meio Ambiente	5	4
25	Secretaria do Trabalho	1	2
	TOTAL DE INTERVENÇÕES	65	72

Tabela 1. *Quantitativo de participação de vereadores e sociedade civil*

É importante ressaltar que esses são os registros das atas das audiências públicas disponíveis no sítio da Câmara Municipal de Guarulhos. No mais, outras participações, como, por exemplo, número de presentes no dia da realização da Audiência Pública, não foi possível localizar.

Participação e Orçamento

O Brasil tem passado por um período de grande turbulência política. Os políticos e seus partidos estão cada vez mais desacreditados e a base desse descrédito está no fato de que a corrupção se tornou sistêmica no país. Nesse sentido, é de se pressupor que a população queira acompanhar os processos decisórios acerca do orçamento que envolve seu país, seu Estado e seu município. Contudo, ainda não é bem assim que as coisas acontecem. Os munícipes, por exemplo, ainda precisam ser estimulados e chamados a participar dos processos decisórios no que tange ao orçamento público. Desde o desconhecimento da estrutura econômica à inviabilidade de intervenção, os motivos são vários e isso é histórico.

A participação, por meio do controle social, é um dos meios de intervenção que podem ser acionados pela sociedade a fim de manter a política no eixo editado pela lei. Isso quer dizer que o poder público precisa agir com responsabilidade, uma vez que a sociedade pode controlar suas ações.

Percebendo esse descompasso entre a participação da sociedade nas decisões e destinação do recurso orçamentário, algumas ações em alguns governos foram implementadas. Uma delas é o Orçamento Participativo (OP).

Assim, a participação implica diversos argumentos, mas alguns deles são: o direito de a sociedade exigir uma prestação de contas públicas de forma transparente, poder influenciar ou decidir sobre a escolha das políticas públicas (como é o caso do Orçamento Participativo - OP), como também poder fiscalizar a destinação das verbas públicas.

Não obstante todas essas questões, conhecer de orçamento público requer do cidadão um envolvimento maior no que tange às leis que regem o orçamento, suas vinculações e as responsabilidades fiscais dos administradores. Ao mesmo tempo, não precisa ser um grande estudioso para acompanhar tais questões nos boletins oficiais.

Por fim, fica delegado aos representantes do povo (vereadores, deputados e senadores) essa incumbência de discutir o orçamento, que, como disse no início, é nessa categoria política que está o maior grau de desconfiança.

Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo (OP) se tornou um mecanismo direto de participação popular e significa saber o que o governo faz com o dinheiro pago pelo contribuinte.

Teve início a partir das ideias participacionistas no final da década de 1970, de forma a buscar novas estratégias de participação popular. No início da década de 1980, algumas cidades usavam essa estratégia para orientar o uso de suas verbas, mas foi a partir da Constituição de 1988 que sua implementação foi realmente efetivada, de modo que a própria constituição estimulava a participação popular.

Muitos municípios no Brasil aderiram a esse instrumento como forma de garantir a participação de seus munícipes na construção das políticas públicas e a destinação do seu orçamento. Para tanto, o OP era realizado em assembleias públicas e abertas à população em diversos bairros ou distritos da cidade para que houvesse o maior número de participantes possível. O munícipe que quisesse participar deveria se dirigir a este espaço e publicizar seus anseios. Quem ouvia, geralmente, era a equipe de governo de cada área. A partir de então eram elaborados relatórios que serviriam de base para estudos de viabilidade das propostas a serem encaixadas no orçamento público.

Em Guarulhos, o Orçamento Participativo foi realizado durante 16 anos. Na atual gestão, não houve nenhuma iniciativa de dialogar com a população usando o mecanismo do OP. Sendo as audiências públicas da Lei de Diretrizes Orçamentárias o primeiro espaço para que a população pudesse reivindicar suas necessidades perante o poder público. Fato que vamos adentrar e discutir mais adiante.

Participação direta

A pergunta base desta pesquisa é: *Como tem sido a participação da sociedade nas sessões ordinárias ou sessões plenárias da Câmara de Vereadores do município de Guarulhos?* A partir dela delimitamos uma temática de discussão na Câmara Municipal de Guarulhos, as audiências públicas da LDO, e analisamos os dados de participação direta. Aqui se entende como direta os munícipes que se propuseram a intervir no processo usando a palavra na tribuna da Câmara.

As audiências públicas para discutir a LDO são realizadas em etapas, divididas por secretaria de governo ou coordenação, em que seus respectivos secretários e assessores

apresentam as ações programadas para o próximo ano, no caso em questão 2019, e a destinação do orçamento (quinhão, quantia) para o cumprimento das metas apresentadas.

No regimento interno da Câmara dos Vereadores de Guarulhos, está previsto o tempo que cada representação deve ter. Assim, o governo com sua apresentação tem até 20 minutos; os vereadores inscritos têm até 5 minutos cada, e os munícipes até 2 minutos cada. Para tanto, o calendário com datas e horários da realização das audiências também foram publicizados pelo Diário Oficial do Município.

As audiências públicas foram realizadas de 05 a 11 de junho de 2018, sempre com início às 9 horas e finalizadas, mais tardar, às 18 horas.

Por meio da pesquisa, foi possível analisar que a participação direta é muito baixa para uma cidade com cerca de 1 milhão e 300 mil habitantes. As audiências públicas com o maior número de munícipes participando ativamente foram Secretaria de Educação com nove participantes, e a Secretaria de Saúde com seis participantes. As duas secretarias são reconhecidamente aquelas que têm uma relação mais direta com a população (escolas e hospitais), ao mesmo tempo que são aquelas que absorvem quase 50% do orçamento municipal.

É importante ressaltar que a todo momento os vereadores se dirigem ao público que está em casa assistindo por um outro veículo, que é a TV Câmara (na internet no sítio eletrônico da mesma ou pela TV Guarulhos no 003 da operadora de TV a cabo NET), porém não há participação, apenas visualização. Como também, constam nas atas de algumas audiências alguns registros como “Manifestações em Plenário”, porém não é possível identificar de quem são essas manifestações e quantas pessoas fazem parte desse grupo.

Uma vez que se espera que a participação seja efetiva e representativa dos munícipes da cidade, isso não se revela nem nas falas dos partícipes, nem no número de participantes.

Outra constatação dos registros é que, na maioria das vezes, os inscritos como munícipes são assessores de vereadores. Alguns deles notáveis na cidade por já terem tido altos cargos no governo anterior, como Secretário da Saúde e da Educação.

A partir da tabela a seguir, é possível observar a diferença existente entre assessores, munícipes que representam entidades e munícipes que se apresentam apenas usando seu nome.

PASTA / SECRETARIA	MUNÍCIPES (ASSESSOR DE VEREADOR)	MUNÍCIPES (REPRESENTANTES DE ENTIDADE)	MUNÍCIPES
Câmara Municipal de Guarulhos	0	0	1
Chefia de Gabinete	0	0	0
Controladoria Geral do Município	2	0	0
Coordenadoria de Proteção e Defesa do Consumidor	1	0	1
Coordenadoria Municipal de Defesa Civil	1	0	0
Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos Municipais de Guarulhos - IPREF	1	0	0
Progresso e Desenvolvimento de Guarulhos S/A - Proguaru	1	0	0
Serviço Autônomo de Água e Esgoto - SAAE	2	1	0
Secretaria da Fazenda	2	0	0
Secretaria de Assistência Social	1	1	1
Secretaria de Assuntos Difusos	2	0	0
Secretaria de Desenvolvimento Científico, Econômico, Tecnológico e de Inovação	2	0	1
Secretaria de Desenvolvimento Urbano	1	0	0
Secretaria de Educação + Dep. de Cultura + Dep. de Esportes	4	3	2
Secretaria de Gestão	2	0	0
Secretaria de Governo	2	0	0
Secretaria de Habitação	1	0	0
Secretaria de Justiça	2	0	0
Secretaria de Obras	2	0	1
Secretaria de Saúde	2	3	1
Secretaria de Segurança Pública	3	0	0
Secretaria de Serviços Públicos	4	0	0
Secretaria de Transportes e Trânsito	4	0	1
Secretaria do Meio Ambiente	3	1	1
Secretaria do Trabalho	1	0	0
	46	9	10
TOTAL DE PARTICIPAÇÕES NA TRIBUNA	65		

Tabela2. Distribuição de participantes por secretaria ou setor da administração municipal

Na tabela anterior, observamos que o maior número de participações na tribuna da Câmara Municipal é feito pelos assessores de vereadores. Como se fossem uma extensão do mandato. O vereador tem até 5 minutos e o assessor tem mais 2 minutos. Ao mesmo tempo, pela qualidade da participação também é possível perceber que, por serem os assessores, envolvidos na política da cidade há muito tempo, que suas perguntas são oriundas de anos no acompanhamento das políticas públicas da cidade. Nos registros também observamos que muitas perguntas dos assessores são uma espécie de “reforço” da fala dos vereadores.

Assessores	Nº de intervenções
Assessor 1	14
Assessor 2	13
Assessor 3	12
Assessor 4	2
Assessor 5	2
Assessor 6	1
Assessor 7	1
Assessor 8	1
TOTAL	46

Tabela 3. *Intervenção de assessores de vereadores*

A tabela acima demonstra que alguns assessores tiveram uma participação bastante efetiva. De 46 participações dos assessores, apenas três assessores juntos, participaram 39 vezes. Demonstrando que tinham mais representatividade que os vereadores presentes.

Outra constatação é da quantidade de pessoas que fazem questionamentos em cada secretaria. No caso da Secretaria de Educação, Departamento de Cultura, mais Departamento de Esporte, observamos 9 participações dos munícipes. Tal fato é relevante por ser a pasta governamental que apresenta maior orçamento para 2019 (R\$ 1.025.642.000,00). Na sequência, a pasta que teve mais participações foi a Secretaria de Saúde, com orçamento de R\$ 985 milhões, sendo o segundo maior orçamento do município. Além disso, são as duas áreas em que o governo se apresenta diretamente para a população. Na sequência, as Secretarias de Transporte e Trânsito e de Meio Ambiente tiveram 5 participações cada uma. Ambas estão envolvidas em questões muito polêmicas na cidade, no caso da Secretaria de Transporte e Trânsito a discussão é sobre a mobilidade, a cidade “trava” por horas tanto de manhã quanto no fim da tarde. No caso da Secretaria de Meio Ambiente as discussões estão centradas na

construção do Rodoanel Norte (não está pronto) e áreas verdes que estão sendo destinadas a aterros sanitários.

No que tange à participação das entidades, a maioria delas busca soluções e resoluções para os repasses das verbas que eles recebem para continuar com seu trabalho.

Outra constatação importante é que não houve participações dos munícipes para questionar a Chefia de Gabinete.

No registro das atas das audiências públicas, aparece a expressão “manifestação em plenário”. A secretaria que mais teve manifestações em plenário foi a Secretaria da Educação, enquanto a Secretaria da Fazenda não teve nenhuma manifestação em plenário. Esta última surpreende, uma vez que, em plena discussão de orçamento, não há manifestações acerca da dívida do município.

Outro fator importante para constatar a pouca participação dos munícipes é o horário das audiências públicas. Todas elas foram realizadas em dia e horário comercial. A cidade de Guarulhos é sustentada, basicamente, pelo trabalho na área industrial e de serviços, a maioria dele realizado no mesmo horário das audiências. É possível inferir que o horário em que as atividades legislativas são abertas ao público na cidade de Guarulhos não facilita a presença dos cidadãos, impossibilitando que a participação se efetive.

Os representantes do povo

Esta pesquisa tem como foco analisar a participação do povo nas sessões legislativas da Câmara de Vereadores, especialmente nas audiências da LDO. Mas a representatividade que os vereadores na cidade exerceram nas audiências públicas foi muito significativa.

A Câmara Municipal de Guarulhos conta com 34 cadeiras de vereador, dentre as quais estão representantes de 16 partidos políticos (DEM, MDB, PATRIOTA, PCdoB, PODEMOS, PP, PRB, PRTB, PSB, PSC, PSD, PSDB, PSDC, PSL, PT, PTB), quase 2 vereadores por partido, porém muitos deles têm apenas 1 vereador. A maior bancada é do PT, com 7 vereadores. Como este partido governou durante 16 anos a cidade, sua presença nas audiências públicas da LDO estava sempre garantida, uma vez que agora faz oposição ao governo do Prefeito Gustavo Costa (Guti), PSB.

Assim, a participação dos vereadores nas audiências da LDO foi maior do que a dos munícipes.

QUANT.	PASTA / SECRETARIA	VEREADORES COM FALA
1	Câmara Municipal de Guarulhos	2
2	Chefia de Gabinete	1
3	Controladoria Geral do Município	1
4	Coordenadoria de Proteção e Defesa do Consumidor	2
5	Coordenadoria Municipal de Defesa Civil	1
6	Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos Municipais de Guarulhos - IPREF	0
7	Progresso e Desenvolvimento de Guarulhos S/A - Proguaru	4
8	Serviço Autônomo de Água e Esgoto - SAAE	3
9	Secretaria da Fazenda	6
10	Secretaria de Assistência Social	3
11	Secretaria de Assuntos Difusos	1
12	Secretaria de Desenvolvimento Científico, Econômico, Tecnológico e de Inovação	1
13	Secretaria de Desenvolvimento Urbano	5
14	Secretaria de Educação + Dep. de Cultura + Dep. de Esportes	9
15	Secretaria de Gestão	1
16	Secretaria de Governo	1
17	Secretaria de Habitação	2
18	Secretaria de Justiça	1
19	Secretaria de Obras	3
20	Secretaria de Saúde	3
21	Secretaria de Segurança Pública	4
22	Secretaria de Serviços Públicos	4
23	Secretaria de Transportes e Trânsito	8
24	Secretaria do Meio Ambiente	4
25	Secretaria do Trabalho	2
	TOTAL DE REPRESENTAÇÕES	72

Tabela 4. *Quantidade de vereadores com fala por secretaria ou setor da administração municipal*

Uma vereadora, líder da bancada do PT, participou de todas as audiências públicas da LDO e se pronunciou em 23 de 25 audiências.

Outros vereadores participaram apenas parabenizando o governo. Alguns questionaram o não cumprimento de requerimentos próprios.

O líder do governo na Câmara, que é do PSDB, em diversas audiências usava o espaço para defender o governo atual e criticar o governo anterior.

Assim, as participações nas audiências públicas da LDO, ao invés de serem técnicas e apresentarem questionamentos mais diretos sobre o orçamento, acabava muitas vezes se tornando uma guerra de forças entre os vereadores.

Por fim, os representantes do governo acabavam por responder todas as indagações.

Qualidade da Participação

Foram analisadas as audiências que discutiam o orçamento público do município de Guarulhos, logo se entende que os questionamentos deveriam estar voltados para a questão dos valores, das metas, das execuções, dos prazos, dos investimentos e das dívidas. Porém, na análise das falas, poucas vezes foram feitas perguntas diretas e que exigissem respostas claras sobre a destinação dos recursos.

Durante a análise, observamos que muitos vereadores apenas usaram a tribuna para parabenizar os representantes do governo que ali estavam apresentando o orçamento e apresentaram pouco aprofundamento sobre a realocação de recursos. Algumas vezes, os vereadores faziam pedidos na tribuna ou cobrança de ofícios que haviam enviado ao governo. Em outros momentos, alguns vereadores usaram a tribuna para falar sobre suas obras na gestão anterior e compará-las ao que estava sendo apresentado.

Já os munícipes, que, na sua maioria, eram assessores de vereadores, usavam a tribuna para discursar sobre seus pensamentos acerca de determinadas ações apresentadas. Porém, entre aqueles que não eram assessores, alguns queriam esclarecimentos que nem sempre se relacionavam com o orçamento. Inclusive, muitas vezes o presidente da mesa, e que conduzia os trabalhos, dizia aos representantes do governo que só respondesse o que era relativo ao orçamento e o que não fosse ligado a isso o munícipe deveria entrar com requerimento na secretaria específica para obter respostas.

RESULTADOS DA PESQUISA

Como resultados da pesquisa foi possível constatar a baixa participação direta dos munícipes ao longo das audiências públicas, evidenciando um desconhecimento do orçamento da cidade ou até mesmo, diminuindo a possibilidade de intervenção em determinados assuntos.

Foi observado também que a representação dos vereadores é mais forte, por ser este seu

mister, o de participar nas audiências públicas.

Ao mesmo tempo a qualidade dessa participação não foi tecnicamente aprofundada, uma vez que nas intervenções realizadas nem todas tinham como objetivo saber do orçamento do município.

Outro elemento que possivelmente diminui a participação é o horário de realização das audiências públicas, que aconteceram das 9h às 18h.

Por fim, na relação participação popular e representatividade, nenhuma das duas realizou intervenções suficientes para suprir questionamentos de todos os munícipes da cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível concluir que a Câmara Municipal de Guarulhos precisa criar mecanismos de maior publicização de seus processos para a participação do povo. Não basta só ter uma TV Câmara, para expor o que acontece. É necessária abrir canais de diálogo online e em tempo real para a participação das pessoas.

Por outro lado, a realização de atividades como o Orçamento Participativo teria ampliado democraticamente a participação dos munícipes. Porém isso não aconteceu este ano.

Espera-se agora que as audiências públicas da Lei Orçamentária Anual (LOA), que regula e destrincha a LDO, possa trazer em sua propositura intervenções realizadas pelos participantes das audiências públicas estudadas neste artigo.

BIBLIOGRAFIA

- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA, 2009.
- BORDENAVE, Juan Diaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- CÂMARA MUNICIPAL DE GUARULHOS. **Audiências Públicas da LDO 2019**. Disponível em < <http://www.camaraguarulhos.sp.gov.br/ords/cmguaru/f?p=309:1>> Acesso em 28 jul. 2018.
- HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n.36, 1995, p. 39-53.
- HELDER, R. R. **Como fazer análise documental**. Porto, Universidade de Algarve, 2006.
- MANIN, Bernard. Legitimidade e deliberação política. In: WERLE, D. L.; MELO, R. S. **Democracia deliberativa**. São Paulo: Esfera pública, 2007.
- MIGUEL, Luis Felipe. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 100, 2017, p. 83-118.
- PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PITKIN, Hanna. Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, 2006, p. 15-48.
- SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.