



Revista de Administração Pública - RAP

ISSN: 0034-7612

deborah@fgv.br

Escola Brasileira de Administração Pública e  
de Empresas

Brasil

de Brelàz, Gabriela; Aquino Alves, Mário

O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise  
das audiências públicas do orçamento (1990-2010)

Revista de Administração Pública - RAP, vol. 47, núm. 4, julho-agosto, 2013, pp. 803-826

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241027943001>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

 redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# **O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010)**

Gabriela de Brelàz

*Universidade Federal de São Paulo*

Mário Aquino Alves

*EAESP – Fundação Getulio Vargas*

Este artigo discute 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 pela abordagem institucional das organizações, enfatizando microfundações e explicações culturais e cognitivas. Identificam-se sistemas autopoieticos: Poder Legislativo, Poder Executivo, sociedade civil e burocracia da CMSP e variáveis regulativas, normativas e cultural-cognitivas no processo. Conclui-se que, apesar de institucionalizada, a participação na CMSP 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.

**PALAVRAS-CHAVE:** participação; institucionalização; sociedade civil; orçamento; sistema autopoietico.

## **El proceso de institucionalización de la participación en la Câmara Municipal de São Paulo: un análisis de las audiencias públicas del presupuesto (1990-2010)**

Este artículo aborda el proceso de institucionalización de la participación de la sociedad civil en la Câmara Municipal de San Pablo (CMSP) en las audiencias del presupuesto de 1990 a 2010 bajo la mirada del institucionalismo en la teoría de las organizaciones, con énfasis en los microfundamentos y en explicaciones culturales y cognitivas. Son identificados sistemas autopoieticos: poder legislativo, poder ejecutivo, sociedad civil y la burocracia de la CMSP y variables normativas, regulativas culturales-cognitivas en el proceso. Llegamos a la conclusión de que a pesar de institucionalizada, la participación en la CMSP encuentra limitaciones normativas y culturales-cognitivas que dan forma a la participación, de acuerdo con patrones de conducta existentes en la interacción entre el parlamentar y la sociedad, sedimentando el clientelismo orçamentário.

**PALABRAS CLAVE:** participación; institucionalización; sociedad civil; presupuesto; sistema autopoietico.

---

Artigo recebido em 21 ago. 2012 e aceito em 19 fev. 2013.

**The process of institutionalization of participation in the City House of São Paulo: an analysis of budget public hearings (1990 to 2010)**

This article discusses the process of institutionalization of civil society participation in the City House of São Paulo (CHSP) in budget public hearings from 1990 to 2010 under the gaze of institutionalism in organization theory, stressing microfoundations and cognitive and cultural explanations. Autopoietic systems are identified: legislative power, executive power, civil society and bureaucracy of CHSP and regulative, normative and cultural-cognitive variables in the process. We conclude that, despite institutionalized, the participation in the CHSP encounters normative and cultural-cognitive limitations that shape participation in accordance with existing standards of conduct in the interaction between parliament members and society, sedimenting budgetary clientelism.

**KEYWORDS:** participation; institutionalization; civil society; budget; autopoietic system.

## 1. Introdução

Este artigo tem como objetivo 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 CMSP — entendidos aqui como subsistemas — e na identificação de quais variáveis influenciam o processo de institucionalização da participação na Câmara ao longo do tempo de acordo com os pilares que sustentam as instituições (Scott, 2008).

A obrigatoriedade de a CMSP realizar pelo menos duas audiências públicas para discutir a Lei do Orçamento Anual (LOA) junto à população foi instituída pela Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOM) em 1990 e observam-se desde então mudanças ao longo do tempo em relação à participação da sociedade civil e, consequentemente, em relação à institucionalização da participação. Nas audiências públicas realizadas pela Câmara, a dinâmica costuma ser de abertura da audiência por parte do presidente da comissão de finanças e orçamento (CFO) ou do relator do orçamento, seguida de apresentação do secretário ou representante do Executivo. Posteriormente, os vereadores da comissão de finanças podem fazer seus questionamentos, seguidos dos demais vereadores da casa. O Poder Executivo responde aos questionamentos e até este momento costuma ser a maior parte da audiência. No final, após esse processo, e muitas vezes faltando pouco tempo para o término da audiência, abre-se à fala para a sociedade civil que, para se manifestar, tem de se inscrever em uma lista e tem o direito a falar cerca de três minutos. No final, o Poder Executivo, em geral, pronuncia-se em relação a esses questionamentos.

Os cidadãos questionam sobre como foi feita 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 ainda possibilidades de alteração do orçamento. Assim, as organizações da sociedade civil e cidadãos que participam dos encontros e apresentam pro-

postas e reivindicações podem influenciar na elaboração da LOA. A realização do orçamento é uma das tarefas mais complexas de um governo. Trata-se de um importante instrumento de planejamento e execução e é através dele que os programas de governo se realizam. Pode-se afirmar que é a peça legislativa mais relevante para ser aprovada, anualmente, pela CMSP, sendo palco de disputa de poder e de barganha política. Para analisar a institucionalização da participação na CMSP 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. 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 *deficit* democrático (Brelaz e 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.

## 2. Metodologia e desenho da pesquisa

Esta é uma pesquisa qualitativa que utilizou o método de investigação interpretativo e naturalístico do objeto de análise. Buscou-se enfatizar as características das entidades, dos processos e significados, usando os sentidos dados pelos atores sociais, a fim de entender como a participação como experiência social é criada e seus sentidos produzidos.

Usou-se a técnica de estudo de caso, amplamente adotada para a análise de tópicos recentes e pouco estudados (Eisenhardt, 1989; Yin, 2005), incorporando elementos da técnica de estudo de campo longitudinal (Barley, 1990; Pozzebon e Freitas, 1998). Mais que um estudo de caso, Barley (1990) concebe a análise de campo longitudinal como uma pesquisa etnográfica que remete a uma narrativa confessional. Dessa forma, importantes para tal estudo são os três enfoques analíticos para a coleta de dados: sincrônico (útil para embasar assertões que generalizam, por meio de um conjunto de eventos, pessoas, atividades), diacrônico (fundamental para fazer uma tipologia das diferenças) e paralelo (enfatiza uma tipologia das diferenças) (Pozzebon e 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 mil páginas de notas taquigráficas referentes a 252

encontros (audiências públicas e reuniões técnicas) onde foram identificadas 1.435 falas da sociedade civil ao longo dos anos com o auxílio do software de análise de dados Atlas/Ti. Adicionalmente foi feita uma análise hemerotécnica (209 artigos de jornal) no acervo disponível na Biblioteca da CMSP e realizadas 23 entrevistas com membros do parlamento municipal (10), Poder Executivo (quatro), burocracia da câmara (três) e sociedade civil (seis), entre abril e novembro de 2011. Em relação aos membros da sociedade civil entrevistaram-se pessoas atuantes nos últimos anos no processo das audiências públicas e também acadêmicos envolvidos em experiências prévias ligadas ao planejamento orçamentário e ao orçamento participativo. Os membros do Poder Legislativo foram escolhidos por serem vereadores e ex-vereadores atuantes no processo de audiências públicas, assim como um assessor de vereador que faz a análise do orçamento. Os entrevistados do Poder Executivo foram escolhidos por serem pessoas que representaram o Poder Executivo nas audiências públicas nos últimos anos e por serem técnicos ligados ao planejamento e à execução orçamentária e, em relação à burocracia da CMSP, escolheram-se pessoas condecoradas dos procedimentos da câmara e com grande experiência no cargo a fim de que tivessem um histórico e um bom conhecimento da atividade de suas respectivas áreas.

### **3. A participação da sociedade civil sob uma abordagem institucional das organizações**

Diversos estudos, principalmente no campo da ciência política, analisam a participação da sociedade civil em diversos espaços e através de diferentes mecanismos como forma de aprofundar a democracia (Tatagiba, 2002; Avritzer, 2009; Benevides, 1996). 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) e fundou as bases para a criação dos conselhos como importantes instâncias de participação. Assim, a Constituição garantiu as bases legais para a participação da sociedade civil na deliberação de assuntos de seu interesse e na definição de políticas públicas tornando possível a combinação da democracia representativa com formas de participação popular. Além da criação de espaços e mecanismos, a nova constituição promoveu o princípio de descentralização, tanto na questão do arranjo federativo, quanto também na questão política, ou seja, atrelada à participação da sociedade (Nogueira, 1997).

Apesar de os conselhos existirem desde a década de 1970, é com a nova Constituição que os conselhos foram institucionalizados, ou seja, passaram a ser previstos pelo arcabouço jurídico e institucional do Estado, tornando 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, es-

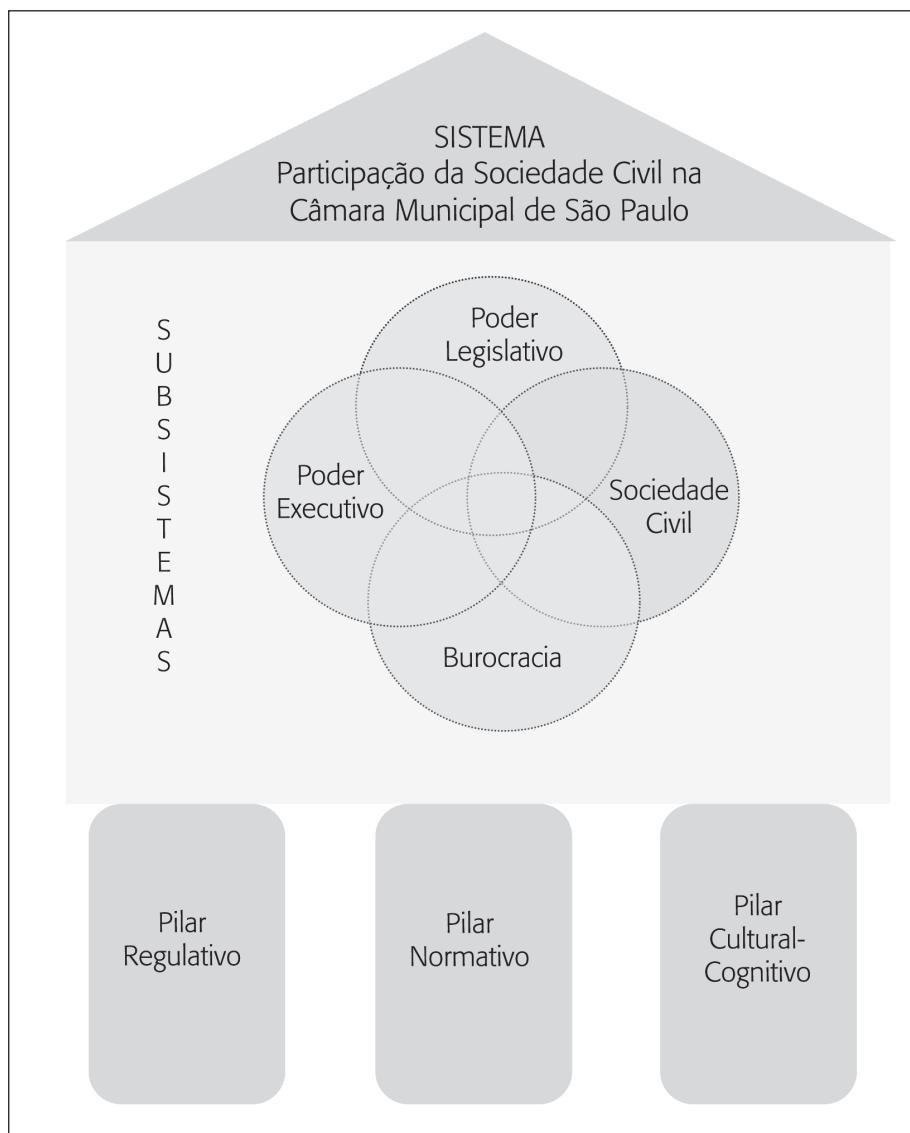
paços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução de políticas públicas setoriais" (Tatagiba, 2002:54).

Estudos recentes analisam a qualidade da participação, as relações entre os atores e a *accountability* da sociedade civil que participa. Para Dagnino e Tatagiba (2007) estão surgindo trabalhos com um olhar mais crítico e que destacam a qualidade da participação como uma questão fundamental, abandonando o registro laudatório dos primeiros estudos sobre o potencial democratizador da sociedade civil e dos espaços participativos. Lavalle (2011) denomina este momento de indagações teóricas e empíricas de "pós-participativo", em que prevalece a noção de que há uma institucionalização em larga escala de novos espaços e arranjos participativos, mas as pesquisas têm se tornado mais críticas e buscam responder 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 está em fase de construção nas instituições brasileiras (Pinho e Sacramento, 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*.

Além dos estudos sobre conselhos municipais (Gohn, 2001; Tatagiba, 2002; Lüchmann, 2008), podem-se citar as contribuições sobre orçamentos participativos (Avritzer, 2009; Wampler, 2007; Romão, 2010), audiências públicas (Alonso e Costa 2004), comissões de legislação participativa (Burgos, 2007) e conferências nacionais, estaduais e municipais (Pogrebinschi e 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 (DiMaggio e 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 e colaboradores (2008) e Scott (2008) e dessa forma entende a participação da sociedade civil na CMSp 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 CMSp 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. A figura 1 ilustra a ideia central da participação como instituição e os pilares que a sustentam.

Figura 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 e Rowan, 1977). A participação da sociedade civil na CMSp que este estudo analisa é aquela institucionalizada por meio das audiências públicas do orçamento, implementada pela

LOM. Após 20 anos de promulgação da lei, observa-se que houve um entendimento socialmente construído em relação à obrigatoriedade das audiências. Esse entendimento foi sendo transmitido e mantido e é hoje objeto de resistência a mudanças. No passado, nos primeiros anos das audiências públicas, a negociação para a não realização de audiências temáticas/reuniões técnicas ocorreu entre o Poder Executivo e o Legislativo. Vinte anos após o início das audiências públicas do orçamento (1990 a 2010), observou-se uma constância na realização de audiências gerais, diversas audiências temáticas (englobando todas as secretarias e pastas do Executivo) e as audiências regionais, demonstrando um procedimento fortemente institucionalizado. Algumas características dessa institucionalização se mantiveram (exemplo: audiências gerais, temáticas e regionais), independentemente dos atores no processo, e há também variações de acordo com a atuação de diferentes atores (relator da LOA, presidente da comissão e outros).

Dentro do amplo leque da abordagem institucional das organizações, observa-se a importância das *microfundações do institucionalismo* (Powell e Colyvas, 2008) ou *trabalho institucional* (Lawrence, Sudabby e Leca, 2011), que destaca a relevância do ator/indivíduo para a abordagem institucional, reexamina 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. Assim, este artigo destaca a linguagem específica do parlamento e examina a maneira como ela faz parte do processo de institucionalização da participação. Para tanto, debruça-se sobre as notas taquigráficas das audiências públicas do orçamento ao longo de 20 anos, analisando os atores como agentes e enfatizando as microfundações do institucionalismo.

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. 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. Atos com grande institucionalização terão resistência às tentativas de mudanças feitas por influência pessoal, pois esses atos são vistos como fatos externos que não são parte do processo (Zucker, 1977).

Após o processo de institucionalização, há o processo de legitimação, quando as objetivações da ordem institucional devem ser transmitidas para uma nova geração. 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 ins-

titucional em uma totalidade simbólica (Berger e Luckmann, 1985). É no universo simbólico que se encontram todas as formas de conduta e papéis institucionais. Trata-se da 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, se estabelece um quadro de referência para as ações individuais.

Ao analisar a institucionalização da participação da sociedade civil na CMSP, observou-se a existência prévia de dois universos simbólicos com formas de conduta e papéis institucionais próprios: o do 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 (do sistema representativo) e, para que a participação fosse aceita, observou-se a necessidade de o sistema simbólico da participação adotar condutas e linguagem semelhantes às do sistema representativo, com as quais dialogariam. Isso se observou, como será detalhado, 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 e Luckmann, 1985). No caso específico da CMSP, a participação corresponde a códigos linguísticos e conteúdos simbólicos conflitantes com o sistema representativo; assim, a Câmara “se abre” e “incorpora a participação” 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 CMSP 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 CMSP no que se refere à discussão orçamentária, mas torna-se fundamental entender que participação é essa. Qual o significado e a qualidade dessa participação?

#### **4. Sistema e subsistemas**

Para compreender as diversas relações conflitantes entre os universos simbólicos dos mecanismos de democracia representativa e de participação da sociedade civil na CMSP, complementou-se a abordagem institucional na teoria das organizações (sobre o tema ver Hernes e Bakken, 2003 e Crubellate, 2007) com a concepção de sistemas de Niklas Luhmann e, em especial, a ideia de sistema político. 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 CMSP. Esses quatro subsistemas possuem aquilo que Berger e Luckmann (1985) definem como universos simbólicos próprios, com códigos e normas próprias, afetando o processo de institucionalização da participação.

Para Luhmann (1998), 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.

Este estudo se voltou para compreender as relações existentes na discussão sobre a institucionalização da participação da sociedade civil. Isso significou aprofundar a análise dos quatro subsistemas funcionando simultaneamente e constituindo espaços em que se estabeleceram diferentes interesses e dinâmicas: Poder Legislativo, Poder Executivo, sociedade civil e burocratas da CMSP. Eles compõem o sistema institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo, sustentado pelos pilares regulativo, normativo e cultural-cognitivo (Scott, 2008), de acordo com a figura 2.

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 fechados e autorreferentes, que buscam uma estruturação à semelhança de suas próprias imagens e se comunicam de acordo com seus próprios códigos (Luhmann, 1998).

Ocorre que, mesmo sendo autopoieticos, os sistemas são afetados pelo ambiente. 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). O subsistema sociedade civil é autorreferente e é afetado pelo sistema Poder Executivo, Poder Legislativo e burocratas. Os subsistemas Poder Executivo e burocracia da CMSP são também autorreferentes e afetados pelos demais subsistemas. Trata-se de um emaranhado complexo de relações que influenciam o processo participativo na CMSP, e o conjunto de valores e características de cada subsistema, naturalmente, influí com mais ou menos força na participação que se institucionaliza.

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 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 os subsistemas legislativo e 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 da realização de demandas estabelecem uma forte ligação entre o subsistema sociedade civil e o subsistema Poder Legislativo, como se pode ver a seguir.

O SR. PRESIDENTE (Milton Leite) — Um parênteses (*sic*). Peço que toda manifestação, independentemente do discurso, seja feita, por escrito à Comissão. Temos papel à disposição. Formulem os pleitos tecnicamente. Podem dizer: “Olha, preciso de recurso para aquilo e aquilo”. Nós vamos avaliar as possibilidades dentro do orçamento. Senão, vamos ouvir 50 discursos, tomamos 50 “pitos” e não sabemos, efetivamente, o pleito da população em cima de cada ponto. Não adianta ficar falando e não especificar, por exemplo, “quero recurso para M’Boi Mirim, Tiradentes, Inajar de Souza”. Estamos falando mais da questão de custo, em que pretendem operar a proposta orçamentária. Assim, após a audiência, iremos examinar os pleitos. Estou cansado de vir à audiência pública — não me recuso a vir —, e poucas são as propostas por escrito, especificando a manifestação do desejo da população. Pode mandar por e-mail, entregar aqui por escrito, pode vir se manifestar, se não nesta audiência, em outras. É fundamental manifestar o desejo por escrito. Podem falar os pensamentos no microfone, pois esta é uma tribuna democrática, mas é importante dizer as alterações que pretende propor. Por exemplo, dizem “estou criticando a ciclovia”, mas não dizem qual ciclovia que querem e a extensão em quilômetros que pleiteiam. Com o registro por escrito, podemos averiguar se há ou não a demanda. É preciso mais clareza na manifestação. Devolvo a palavra ao Fábio (Nota Taquigráfica, Audiência Pública Temática Transportes Sul, 7 de novembro de 2011).

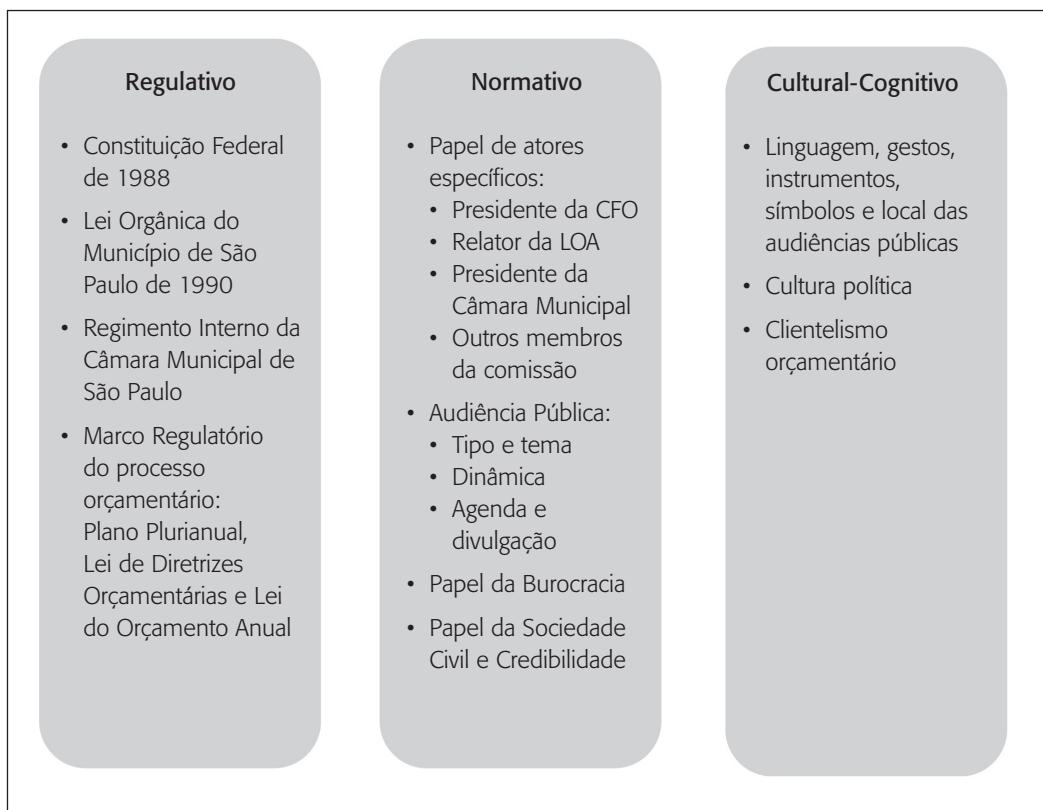
As demandas feitas legitimam muitas das emendas realizadas pelos vereadores, funcionando como um “verniz” sobre as emendas que devem ser incluídas ao orçamento. As emendas existem desde o início da década de 1990, mas a forte relação da atuação do subsistema sociedade civil e do subsistema Poder Legislativo 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 CMSp, 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 CMSp vai dessa forma sendo construído. Trata-se de um processo em contínua formação e desconstrução, pois uma instituição nunca é o estágio final de um processo de institucionalização, mas um estágio provisório.

## 5. Variáveis regulativas, normativas e cultural-cognitivas

Uma vez apresentados os subsistemas em ação no processo de institucionalização da participação na CMSP, este estudo se voltou a apresentar as variáveis do processo de acordo com os pilares regulativo, normativo e cultural-cognitivo conforme a figura 2.

Figura 2  
As variáveis regulativas, normativas e cultural-cognitivas



Fonte: Elaboração própria.

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 CMSP e o marco regulatório do processo orçamentário. Referem-se também ao monitoramento em relação à conformidade a essas regras e ao estabelecimento de sanções quando necessário. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu-se como marco para a democracia participativa e a Lei Orgânica instituiu 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, qual o seu papel, 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 CMSP. Muitas audiências são feitas apenas para cumprir com a lei e sem o propósito de se constituir um espaço participativo de fato.

O pilar normativo inclui 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 CFO, o relator da LOA, o presidente da CMSP e outros membros da CFO. São todas 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 sua dinâmica em relação à ordem das falas, à agenda de audiências, à definição de horários e à forma como é divulgada. Existe a obrigatoriedade de divulgar as audiências em dois jornais de grande circulação, mas é uma comunicação que atinge poucos cidadãos. Em 2010, a CMSP passou a divulgar as audiências do orçamento também através de campanhas de rádio e televisão, ampliando o número de pessoas impactadas pela informação.

Quanto ao tema das audiências, observou-se que alguns geram maior mobilização da sociedade, como saúde, educação, habitação, devido à forma como a população vem se mobilizando ao longo dos anos ao redor desses assuntos. Em relação ao tipo das audiências, as reuniões técnicas no início da década de 1990 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 no processo participativo na CMSP, que passa a atingir um maior número de participantes. Posteriormente, a realização do OP pelo governo Marta Suplicy causa mudanças no formato das audiências públicas, que passam a ser um palco de grande exaltação desta iniciativa e de ratificação das decisões tomadas pelos cidadãos nas plenárias do OP.

Em relação à burocracia, observou-se que, apesar de possuir valores próprios, 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; 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 realizadas no 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.

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 atingidas ou para participar na discussão de políticas públicas e definição orçamentária. O que as mobiliza é a crença de que conseguirão atingir seus objetivos, ou seja, a credibilidade no processo. 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 o Plano de Mobilidade Urbana, o 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. Adicionalmente, 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, pois é algo com forte enraizamento cultural na sociedade brasileira.

As variáveis cultural-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: a primeira variável 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 uma grande 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 (Schwartz-berg, 1977), onde 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 e Verba, 1965). Este estudo parte da premissa de 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, 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 (pela Teologia da Libertação) e movimentos sociais, as 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), 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 CMSp. 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, em muitos casos, suas observações não são respondidas pelo Poder Executivo. Por exemplo, é comum a fala dos vereadores se estenderem por muito tempo, para além do tema do orçamento e inclusive aproveitarem o momento para falar longamente sobre as suas conquistas e no caso da fala da sociedade o tempo ser cronometrado em três minutos, às vezes cinco, por pessoa. Abaixo uma fala que remete a essa questão:

O SR. PRESIDENTE (Milton Leite) — Peço insistentemente para que não passem de três minutos, caso contrário não vamos conseguir encerrar, as pessoas vão embora e não vão ficar sabendo das demandas. O importante é a integração. Falem genericamente e deixem a demanda por escrito, para que possamos estudá-la. Tem a palavra a Sra. Madalena (NOTA TAQUIGRÁFICA, AUDIÊNCIA PÚBLICA REGIONAL SUL, 7 de novembro de 2009).

Observa-se que muitas audiências são apenas para “cumprir tabela”, cumprir uma formalidade e que há uma descrença no processo, 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. Abaixo, uma fala que remete a essa questão.

A SRA MÁRCIA BARRAL — (...) eu gostaria que a Comissão respondesse qual é a perspectiva de ser incorporado ao Orçamento aquilo que for apresentado aqui. Por um lado a gente conhece muito bem como é que funciona a peça orçamentária. Quem entende um pouco sabe que nós

temos um Orçamento que é votado na Câmara que todo ano, por uma série de razões, há (*sic*) emendas orçamentárias dos parlamentares, uma parte deles (*sic*) por compromissos, porque discutiram nos bairros, porque ouviram a opinião da população, outros (*sic*) para garantir a sua clientela eleitoral. Até onde eu sei, assessorei a Câmara Municipal durante muito tempo, essas emendas são absolutamente desconsideradas. Muitas vezes a emenda é um instrumento de negociação política, mas para a vida prática das pessoas elas não tem (*sic*) sentido algum. Então, cria-se uma expectativa que até desarma a população para continuar a briga por aquela questão (Reunião Regional — Zona Oeste II — Freguesia do Ó, 19 de novembro de 1999).

A terceira variável decorrente da cultura política é o clientelismo orçamentário. 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 esta pesquisa se aprofunda.

Eli Diniz (1982:23) 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 (1997:231) afirma que clientelismo “De 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 Legislativo de 1983 a 1992 na CMSp, trata-se de uma relação marcada por clientelismo e por uma forte dependência do Legislativo em relação ao Executivo.

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, 2004:7).

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 mostram 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, que faz com que a participação da sociedade civil institucionalizada nos dias de hoje seja baseada nessa dinâmica. Clientelismo orçamentário 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 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 CMSP.

O processo de emendas ao orçamento sempre existiu, como pode ser observado nas faixas 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 CFO (presidência, relatoria e membros), de uma diminuição no papel das subprefeituras e de uma 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 CMSP, só que de uma forma ainda mais clientelista, como se pode observar abaixo.

A SRA. MARIA DO SOCORRO ALVES — Bom dia. Mais uma vez estou aqui. Eu me chamo Maria do Socorro Alves. Sou da organização Associação Beneficente, de Esporte, Cultura e Lazer Nossa Sonho, da região de Itaquera. Bom dia a todos da Mesa. Bom dia a todos os presentes. Eu só estou aqui para reforçar e pedir, e acredito que serei ouvida porque, durante 20 anos, esse nosso conjunto foi esquecido e abandonado, agora começou a aparecer, que assim

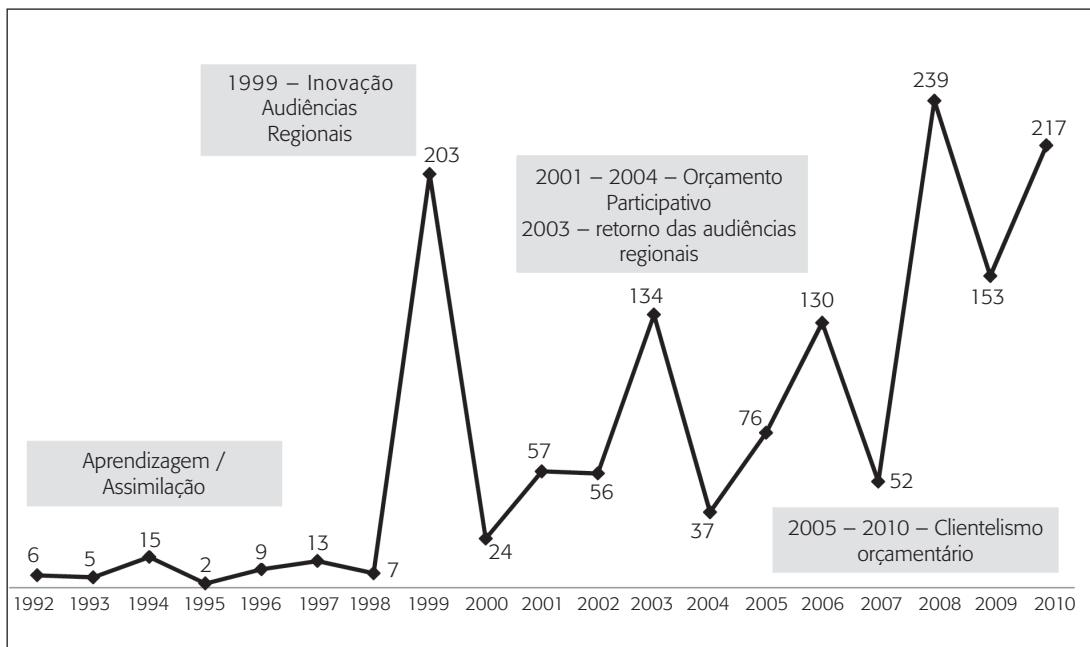
eu digo: Será que nioppão vai se tornar um pesadelo? Não, eu quero um sonho realizado. O que estou aqui pedindo encarecidamente e solicitando para a nossa população, é que nós só temos duas creches, uma com 160 crianças e outra com 120 crianças de zero a três anos. É sobre educação que estou falando. Temos duas escolas na Águia de Haia, que é Reverendo, de 52 a 82 [5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup>] série, e da Águia de Haia do conjunto, que é de 12 a 42 [1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup>] série. Não temos Emei, não temos Emef, não temos nada, graças a Deus. Temos um telecentro que com muita luta conseguimos agora. Temos o AMA, que eu pedi SOS à Saúde para UBS. Nós temos uma população de mais de 100 mil pessoas, 40% são idosas; 25% dos nossos jovens estão na Febem porque não temos área de lazer, não temos nada, graças a Deus. Temos uma favela, temos uma ocupação que é moradia desordenada, é conjunto que pertence ao CDHU, que dizem que estão passando para a Prefeitura e até esta data ninguém dá uma resposta. Temos a horta comunitária que eu dei ao secretário do Verde e Meio Ambiente a prova de que foi destruída. Nós não temos ninguém, já foi passado para o Governo Municipal e a Regional de Itaquera. Peço encarecidamente, por favor, nos ajudem. Temos agora o Cries, Centro de Reabilitação de Criança Especial; temos 180 crianças que moram no conjunto que são de especialidade (*sic*) reduzida. SOS. D. Maria do Socorro pede SOS. Sou voluntária, sou diretora social. Por que estou falando isso? Porque trabalhei na Febem 19 anos e muitos dos nossos jovens hoje em dia eu estou acompanhando. Por favor, ajude a nossa população. Por favor, educação, habitação, saúde, verde e meio ambiente. A horta está lá. O documento... Não temos nada de educação, temos mais de 4 mil crianças fora da escola. Por favor. Muito obrigada. Desculpem o meu desabafo e o meu apelo. Muita obrigada. (Palmas)

O SR. PRESIDENTE (Milton Leite) — D. Maria do Socorro — antes de passar ao próximo —, a senhora, insistente, tem vindo reclamar do Conjunto Águia de Haia, já foi objeto de discussões minhas e dos demais vereadores. Peço que a senhora formule por escrito, que eu vou acolher, vou acolher, do conjunto Águia de Haia, que me parece ser justo, pelo que examinamos (Notas Taquigráficas, Audiência Pública, 24 de novembro de 2008).

## 6. Análise longitudinal

No período de 1990 a 1992, identifica-se 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 semelhante ao anterior, com uma grande inovação que foram as audiências regionais. De 2001 a 2004, a realização do OP 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.

Gráfico 1  
Número de pessoas da sociedade civil que se manifestaram oralmente



Fonte: Notas taquigráficas das audiências públicas do orçamento do município de São Paulo (1992 a 2010).

É possível evidenciar a institucionalização da participação na CMSP. Inúmeras audiências realizadas ano a ano que superam as duas audiências regimentais. Contudo, apesar de a participação ser aberta, pouco tempo é dado à fala da sociedade civil, cuja manifestação é permitida ao final e com tempo cronometrado, e a dinâmica da audiência, sem direito a réplica e tréplica por parte da sociedade civil, ou seja, sem a possibilidade de um diálogo, 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, como no exemplo a seguir:

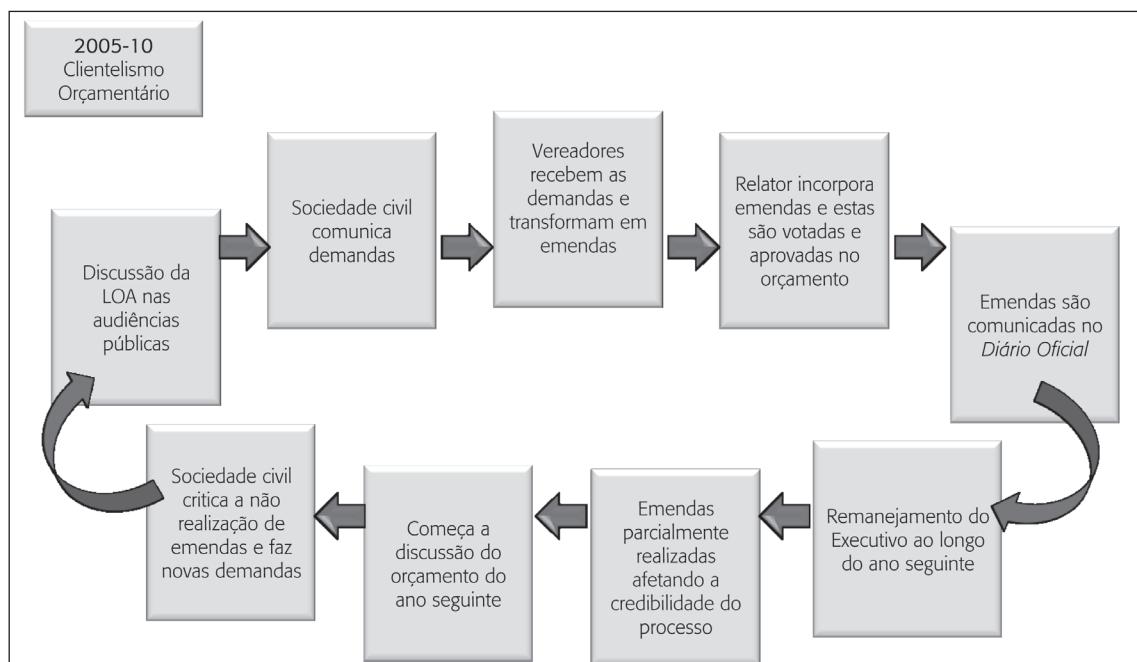
O SR. ADRIANO DIOGO (PT) — Obrigado. Tem outras pessoas que queriam falar, mas temos de entregar a sala à (sic) 13h. Passo a palavra para a vereadora Ana Martins e depois o Félix conclui. Agradecemos a presença de todo pessoal da Saúde e da Educação. Essa é a nossa última audiência. (Nota Taquigráfica, Audiência Pública, 9 de novembro de 2001).

Ou seja, institucionaliza-se a participação baseada em uma relação de clientelismo orçamentário (figura 3), e não uma participação que busca discutir os problemas da cidade e colaborar para a construção de melhores soluções e políticas públicas.

Com o surgimento do Movimento Nossa São Paulo, posteriormente chamado de Rede Nossa São Paulo, que passa a se manifestar a partir de 2008, observa-se um tipo de fala que passa a focar mais a discussão de políticas públicas.

A SRA. SAMANTA NEVES — Boa tarde. Vou continuar a discussão que o Cícero trouxe. Fizemos pelo Rede Nossa São Paulo e, em conjunto, com uma série de entidades no coletivo do Dia Mundial sem Carro uma série de plenárias regionais e discussão de propostas para a melhoria do transporte em nossa cidade. Ainda que nem todas tenham direta relação com propostas do orçamento queremos apresentar justamente para que sejam incluídas e haja orçamento específico (*sic*) para a concretização dessas propostas e a elaboração de um Plano Municipal de Transportes. Algumas delas: com relação aos corredores de ônibus uma das reivindicações é que haja paradas diferenciadas para as linhas que há em pontos, mas pontos de ultrapassagem nos corredores de ônibus, para garantir melhor fluidez. Adequar o tempo do semáforo nos cruzamentos priorizando as vias em que há corredores de ônibus que também garantem a fluidez no transporte nos corredores. Uma proposta específica é um corredor exclusivo de ônibus na marginal Tietê, para um ônibus expresso que vá da Lapa a São Miguel com uma parada apenas na metade do trajeto, na região do Centro. Há uma proposta genérica importante que é aumentar o número de corredores de ônibus na Cidade. (...) Por fim, uma última proposta, genérica e fundamental, que as linhas e itinerários de ônibus mudem o seu eixo de sentido radial, centro-bairro, para o sistema híbrido, entre bairros. Temos uma grave dificuldade de transporte em São Paulo entre bairros. É mais fácil ir para o Centro do que se locomover entre os bairros (Nota Taquigráfica, Audiência Pública, 16 de novembro de 2009).

Figura 3  
Clientelismo orçamentário



Fonte: Elaboração própria.

## 7. Considerações finais e próximos passos

Este estudo conclui que, apesar de haver variáveis regulativas que obrigam a realização do processo de audiências públicas do orçamento, a participação da sociedade civil encontra dificuldades para ser exercida, pois é influenciada por variáveis normativas e cultural-cognitivas que atuam negativamente no 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 autopoético, tem valores e normas próprios 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 CMSP junto à população, o papel principal cabe ao subsistema Poder Legislativo que, se está aberto à participação, o faz como forma de garantir sua existência dentro de um contexto de fortalecer a democracia mediante o 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-SP, que se autorreproduz através 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 gostaria de levantar cinco pontos que podem melhorar e aumentar a participação da sociedade civil no processo orçamentário junto à CMSP. 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 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 sua cidade. Para isso, o orçamento tem de ser mais claro e detalhado e realmente conectado com o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Plano de Metas. Torna-se fundamental explicar à população o que é orçamento de forma simplificada 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 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 CMSP são feitas quando o orçamento já está pronto, sendo passível de mudanças apenas por meio 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 se agregaria na construção da peça orçamentária. Uma possibilidade seria a de se repensar também o papel das audiências públicas da LDO e ampliar o debate por temas (em 2011 foram realizadas algumas audiências públicas temáticas para discutir a LDO), assim como garantir que esta discussão fosse feita em profundidade junto aos conselhos setoriais (saúde, educação etc.), temáticos (políticas transversais) e de gestão, já que estes são também importantes espaços de planejamento, implementação e acompanhamento de políticas públicas assim como de fiscalização. 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 (hoje em 15%). Isto certamente contribuiria para aumentar a credibilidade do ciclo do processo orçamentário e, consequentemente, a institucionalização da participação.

Em quarto lugar, a implementação de outros espaços participativos contribuiria para o processo. Por exemplo, a instauração do conselho de representantes nas subprefeituras auxiliaria na identificação de necessidades, garantindo a realização de demandas mais organizadas, e seria também um importante 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 CMSP pode e deve ser repensada, abrindo-se novos canais de diálogo que extrapolam a presença física na Câmara 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 à distância.

Esta pesquisa qualitativa procurou contribuir com o debate sobre participação da sociedade civil e representação e para o debate sobre o processo de institucionalização da participação em um espaço pouco estudado, o Poder Legislativo, através de um olhar que buscou inovar em relação aos estudos já existentes.

## Referências

ALMOND, Gabriel A. et al. Political culture and political socialization. In: ALMOND, Gabriel A. et al. (Org.). *Comparative politics today: a world view*. 9<sup>th</sup> ed. Nova York: Pierson Longman, 2008. p. 43-59.

- ALMOND, Gabriel A.; VERBA, Sidney. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Canada: Little Brown and Company, 1965.
- 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 (Org.). *Experiências nacionais de participação social*. Belo Horizonte: 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.
- BENEVIDES, Maria V. de M. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1996.
- 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 de; ALVES, Mario A. Deliberative democracy and advocacy: lessons from a comparative perspective. *Canadian Journal of Administrative Sciences*, n. 28, v. 2, 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*. Dissertação (Mestrado) — Universidade de Brasília, Brasília, 2007.
- CARVALHO, José M. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 229-250, 1997.
- CRUBELLATE, João M. Três contribuições conceituais neofuncionalistas à teoria institucional em organizações. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 11, n. especial 1, p. 199-222, 2007.
- DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.
- DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. Introduction. In: DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. (Ed.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 1-38.
- DINIZ, Eli. Clientelismo urbano: ressuscitando um antigo fantasma? *Revista Novos Estudos*, São Paulo, v. 1, n. 4, p. 21-26, 1982.
- EISENHARDT, Kathleen. Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.
- GOHN, Maria da G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001.
- GREENWOOD, Royston et al. Introduction. In: GREENWOOD, Royston et al. (Ed.). *The Sage handbook of organizational institutionalism*. Londres: Sage, 2008. p. 1-46.

- HAGOPIAN, Frances. Politics in Brazil. In: ALMOND, Gabriel et al. (Org.). *Comparative politics today: a world view*. 9<sup>th</sup> 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, Adrian G. Após a participação: nota introdutória. *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, p. 13-23, 2011.
- LAWRENCE, Thomas; SUDABBY, Roy; LECA, Bernard. Institutional work: refocusing institutional studies of organizations. *Journal of Management Inquiry*, v. 20, n. 1, p. 52-58, 2011.
- LÜCHMANN, Lígia 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. *Legitimização pelo procedimento*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.
- LUHMANN, Niklas. *Sistemas sociales: lineamientos para una teoría general*. Barcelona: Javerino, 1998.
- LUHMANN, Niklas. *Teoría política en el estado de bienestar*. Madri: Alianza, 2007.
- MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organization: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, Local, v. 83, n. 2, p. 440-463, 1977.
- 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 A. A dimensão política da descentralização participativa. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 11, n. 3, p. 8-19, 1997.
- PINHO, José A. G.; SACRAMENTO, Ana R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.
- 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. 91p.
- PONTUAL, Pedro. Por uma pedagogia da participação popular. In: VILLAS-BOAS, Renata (Org.). Participação popular nos governos locais. *Pólis*, São Paulo, n. 14, p. 63-68, 1994.
- POWELL, Walter W.; COLYVAS, Jeannette A. Microfoundations of institutional theory. In: GREENWOOD, Royston et al. *The Sage handbook of organizational institutionalism*. Londres: 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, maio/ago. 1998.
- ROMÃO, Wagner. *Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo*. 2010. Tese (doutorado em sociologia) — Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Sociais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

- SCHWARTZENBERG, Roger-Gerard. *O Estado espetáculo*. São Paulo: Círculo do Livro, 1977.
- SCOTT, Richard. *Institutions and organizations: ideas and interests*. Londres: 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.
- 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, n. 9, p. 1-73, 2004.
- WAMPLER, Brian. *Participatory budgeting in Brazil*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2007.
- YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. São Paulo: Aramed, 2005.
- ZUCKER, Lynne G. The role of institutionalism in cultural persistence. *American Sociological Review*, v. 42, n. 5, p. 726-743, 1977.

Gabriela de Brelàz é doutora em administração pública e governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV-EAESP) e professora da Universidade Federal de São Paulo. E-mail: gbrelaz@gmail.com.

Mário Aquino Alves é doutor em administração pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV-EAESP) e professor adjunto da FGV-EAESP. E-mail: mario.alves@fgv.br.