

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

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

**ELIANE DE LIMA XAVIER**

**ELABORAÇÃO DA LEI ORGÂNICA DE SÃO PAULO:**  
**A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA**  
**ASSEMBLÉIA MUNICIPAL CONSTITUINTE**

**São Paulo**

**2016**

**Eliane Xavier    ELABORAÇÃO DA LEI ORGANICA DE SÃO PAULO : PARTICIPAÇÃO POPULAR  
NA ASSEMBLEIA MUNICIPAL CONSTITUITE    2016**

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

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

**ELIANE DE LIMA XAVIER**

**ELABORAÇÃO DA LEI ORGÂNICA DE SÃO PAULO:**  
**A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA**  
**ASSEMBLÉIA MUNICIPAL CONSTITUINTE**

Monografia apresentada à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo como requisito parcial para aprovação no curso de Pós-Graduação Lato Sensu “Legislativo e Democracia no Brasil”

Orientador: Prof. Me. Marcello Fragano Baird

São Paulo

2016

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

**ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU***

**“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

**ELIANE DE LIMA XAVIER**

**ELABORAÇÃO DA LEI ORGÂNICA DE SÃO PAULO:**

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA**

**ASSEMBLÉIA MUNICIPAL CONSTITUINTE**

Média da avaliação da banca examinadora.

Nota Final: .....

São Paulo 06 de Janeiro de 2017.

---

Orientador: Prof. Me. Marcello Fragano Baird

## DEDICATÓRIA

Ao meu pai,  
José Carlos Xavier

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho é resultado das reflexões suscitadas no *Curso Legislativo e Democracia no Brasil*, ministrado pela Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo, cuja especialização, formada pela 2ª Turma, teve início em agosto de 2015.

Durante os 18 meses de duração, a convivência com os professores e demais colegas discentes conferiu-me a oportunidade de participar de debates valorosos, através dos quais a análise de fatos do cenário político contemporâneo realizou-se à luz de ponderações sobre a realidade social e política do Brasil desde a sua formação, e de aspectos históricos da comunidade internacional. Tal experiência propiciou a construção de uma nova visão acerca das bases sobre as quais se fundamentam as relações desenvolvidas no âmbito do Poder Legislativo frente à consolidação do sistema democrático brasileiro, ocasionando a ressignificação de antigos conceitos e a aquisição de novos.

Ter sido selecionada como aluna foi um grande privilégio, de modo que a primeira manifestação da minha profunda gratidão alude a esta valiosa oportunidade que me foi conferida pela Escola. Agradeço a contribuição de cada um dos professores: Chrity Ganzert Pato, Rogério Augusto Schmitt, Maria do Carmo Meirelles Cruz, Ana Maria Capitanio e Maria Lucia Cordeiro dos Santos, que permitiram a realização de experiências tão enriquecedoras.

Agradeço, especialmente, ao meu professor e orientador, Marcello Fragano Baird, pela paciência e dedicação com que sempre atendeu a cada um dos meus questionamentos e “pedidos de socorro”, contribuindo de maneira relevante também, para o desenvolvimento de tópicos da minha pesquisa de mestrado no Programa de Mudança Social e Participação Política na Universidade de São Paulo. Minha sincera gratidão, igualmente, à Andrea Viúde, minha também professora e orientadora no mestrado, cuja compreensão e apoio me encorajaram quando tive vontade de recuar.

O desenvolvimento deste trabalho não seria possível sem o auxílio da solícita equipe de Consultoria Técnico Legislativo da Câmara, através dos

consultores Ubirajara de Farias Prestes Filho, Supervisor do Arquivo Geral, Mariângela Bernardo de Souza, Supervisora da Equipe de Documentação, Luana Maíra Plácido Coelho e Márcia Baumgartner, bibliotecárias, os quais, com grande presteza e cordialidade, viabilizaram o levantamento dos dados para a realização da pesquisa.

Na seara da luta cotidiana, meus passos não teriam firmeza sem a existência de algumas pessoas que são o combustível da minha motivação: minha querida mãe Aurelice, meus estimados irmãos Douglas e Fábio, e as estimadas Valmira e Belanísia, esta última uma verdadeira inspiração e exemplo de força e superação. A eles, meus sinceros agradecimentos.

Também não poderia deixar de prestar minha sincera gratidão à Dra. Cecília Cardoso Soares, minha referência de inigualável admiração e aprendizado, por toda benevolência com que me tem permitido desempenhar minhas atividades acadêmicas, apesar dos meus muitos compromissos no estágio da Defensoria Pública de São Paulo.

Por fim, porém não menos importante, minha sincera gratidão ao meu amigo fraterno Carlos, e aos colegas Raphael e Leandro, pela ajuda operacional.

*“Ninguém ignora tudo. Ninguém sabe tudo. Todos nós sabemos alguma coisa. Todos nós ignoramos alguma coisa. Por isso aprendemos sempre.”*

Paulo Freire

## RESUMO

A elaboração da Lei Orgânica do Município de São Paulo ocorreu num momento de grandes mudanças no cenário político institucional do País. A Constituição de 1988 consagrou a participação popular como um direito a ser exercido de forma plena, prevendo inúmeras ferramentas para assegurar o exercício da cidadania através de dispositivos legais impostos aos três níveis da Federação. A própria redefinição da autonomia Municipal, materializada com a necessidade de criação de uma Lei Orgânica exclusiva do Município, retrata a natureza dessas mudanças que ocorrem num momento em que a sociedade, descontente com o insulamento político de então e as práticas autoritárias do Poder Público, clama por uma maior participação nos mecanismos de gestão do Estado. O modo como se realizou a Assembleia Municipal Constituinte, prevendo diversos meios para viabilizar a participação dos cidadãos no processo de elaboração da Lei Orgânica, ilustra como as mudanças do período foram vivenciadas pela sociedade e como as ferramentas de participação foram introduzidas no ordenamento jurídico local, incorporando o paradigma de fortalecimento democrático. O presente trabalho dedicou-se a descrever como ocorreu esse fenômeno através da análise da estrutura dos trabalhos da Assembleia Municipal Constituinte, enfatizando os mecanismos voltados à participação popular no processo de formulação do projeto de Lei Orgânica. Os estudos permitiram apontamentos sobre o perfil e os anseios externados pelos cidadãos nesse importante momento histórico que marcou o período de transição entre o exclusivismo autoritário e a participação democrática na administração municipal.

**Palavras chave:** assembleia constituinte, lei orgânica, participação popular, transição democrática, administração municipal.

## ABSTRACT

The elaboration of the Organic Law of the Municipality of São Paulo occurred at a time of great changes in the political institutional scenario of the Country. The 1988 Constitution consecrated popular participation as a right to be exercised fully, providing numerous tools to ensure the exercise of citizenship Through legal provisions imposed at all three levels of the Federation. The very redefinition of Municipal autonomy, materialized with the need to create an exclusive Organic Law of the Municipality, portrays the nature of these changes that occur at a time when society, dissatisfied with the political insulation of the time and the authoritarian practices of Public Power, Calls for greater participation in the State's management mechanisms. The way in which the Constituent Assembly was held, providing various means to enable citizens to participate in the process of drafting the Organic Law, illustrates how the changes of the period were experienced by society and how the tools of participation were introduced in the local legal system, Incorporating the paradigm of democratic strengthening. The present work was dedicated to describe how this phenomenon happened through the analysis of the structure of the work of the Constituent Assembly, emphasizing the mechanisms directed to the popular participation in the process of formulation of the Organic Law project. The studies allowed notes on the profile and aspirations voiced by citizens at this important historical moment that marked the transition period between authoritarian exclusivism and democratic participation in municipal administration.

**Keywords:** constituent assembly, organic law, popular participation, democratic transition, municipal administration.

## DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE AUTORAL E AUTORIZAÇÃO DE PUBLICAÇÃO

Eu, **Eliane de Lima Xavier**, declaro ser a autora desta Monografia apresentada à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo para o Curso de Pós-Graduação “Legislativo e Democracia no Brasil” e que qualquer assistência recebida em sua preparação está divulgada no interior da mesma. Declaro também que citei todas as fontes das quais obtive dados, ideias ou palavras, usando diretamente aspas (“ ”) ou parafraseando, sejam quais forem os meios empregados: eletrônicos, mecânicos, fotográficos, gravações ou quaisquer outros tipos. Declaro por fim, que este trabalho poderá ser publicado por órgãos de interesse público. Declaro que o presente trabalho está de acordo com a Lei 5988 de 14/12/1973, Lei de proteção intelectual, e que recebi da Instituição, bem como de seus professores, a orientação correta para assim proceder. Em ambos os casos responsabilizo-me exclusivamente por quaisquer irregularidades.

São Paulo, 06 de janeiro de 2016.

---

Eliane de Lima Xavier

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>1 CONTEXTUALIZANDO O AMBIENTE POLÍTICO INSTITUCIONAL .....</b>	<b>19</b>
1.1 Os Trabalhos da Assembleia Municipal Constituinte .....	22
<b>2 ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO NA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE DA CIDADE DE SÃO PAULO .....</b>	<b>31</b>
2.1 Perfil dos autores das propostas .....	32
2.2 A participação de entidades comunitárias .....	34
2.3 Temas e reivindicações .....	39
2.4 Áreas de interesse .....	42
2.5 As lições do pioneirismo .....	68
<b>3 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>70</b>
<b>4 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>72</b>

## INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição Cidadã em 1988 representou um marco quanto à conquista de direitos nunca antes observados ao longo da jovem história da nação brasileira.

Numa tônica de repúdio a todas as arbitrariedades, obscurantismo e repressão vivenciados em momentos anteriores, especialmente no período comandado pelo Governo Militar ascendido com o golpe de 64, a nova Carta trouxe uma inovadora concepção com relação aos meios de interação entre o público e o privado.

O conceito de representação, por tradição, estava associado à defesa de modelos minimalistas de democracia, havendo anseios para elaboração de propostas de participação mais ambiciosas. (LAVALLE, 2011, p.11).

Atendendo ao clamor pela implantação de mecanismos de participação democrática, galvanizou-se uma perspectiva pela qual ganha vida a redefinição da ideia de público, que passa a incluir não apenas o governo, mas a sociedade civil de um modo geral.

Com o advento, verifica-se um deslocamento da noção de público “para além do Estado”, considerando as organizações não governamentais, as entidades privadas e os diversos organismos sociais como agentes transformadores, interligados numa rede de atores. (FARAH, 2011, p.820).

Essa nova maneira de pensar o público e as diferentes formas de atuação junto à esfera governamental passou a se refletir gradativamente nas instituições oficiais, substituindo de maneira lenta, porém contínua, o modelo centralizador e excludente do governo anterior.

Dessa vez, contudo, o processo em ascensão mostrava-se abrangente e inclusivo, visto que o novo paradigma voltava-se para um modelo de gestão democrática, cuja palavra de ordem era privilegiar a participação popular e o diálogo com a sociedade civil.

Nesse sentido, o processo pelo qual se deu a elaboração da Lei Orgânica do Município de São Paulo no final da década de 80, ilustra como a participação

cidadã no processo legislativo da referida norma teve o condão de retratar as mudanças vivenciadas naquele importante momento histórico, dando dicas sobre a nova postura do Estado e seu aparato político em relação à sociedade, bem como permitindo visualizar as aspirações desta última no sentido de obter maior espaço e voz nos processos de condução da coisa pública.

Convém consignar que a atmosfera dos novos tempos democráticos, materializada com as conquistas obtidas pela Constituição Cidadã, já se faziam sentir no legislativo municipal, uma vez que mesmo antes da promulgação da Lei Orgânica alguns mecanismos de participação popular haviam despontado, influenciando as discussões travadas na Câmara. Exemplo disso encontra respaldo na Resolução nº 01 de 17/02/1989, que alterou o Regimento Interno de 1968, promovendo mudanças no trabalho das Comissões.

A referida Resolução, num manifesto objetivo de adequação ao texto Constitucional, estabeleceu a possibilidade de participação da comunidade na condução das atividades das comissões permanentes, chegando a prever a conversão de demandas externas em medidas legislativas, no âmbito de atuação daqueles órgãos.

A abertura à comunidade ocorreu também com relação à previsão de realização de audiências públicas, que até então consistiam um instrumento estranho aos trabalhos do Legislativo em todos os níveis da federação (Federal, Estadual e Municipal).

Entretanto, o processo de elaboração da Lei Orgânica Municipal com a implantação da Assembleia Municipal Constituinte eleva essa tendência de aproximação entre a sociedade e o Estado a um nível nunca antes vivido.

Tal realidade retrata um terreno fértil para estudos objetivando compreender de que modo se desenvolveu essa dinâmica de interação, conferindo ainda condições privilegiadas para descrever as transformações e peculiaridades do momento em análise.

O presente trabalho decorre da motivação em se inteirar sobre esse processo. Desponta tendo como principal hipótese o fato de que a participação popular na Assembleia Municipal Constituinte retrata com legitimidade as mudanças

pelas quais passava a sociedade da época, vindo a estabelecer marcos que se perpetuariam nas relações sociais e políticas decorrentes.

Como se verá adiante, vários foram os instrumentos arregimentados na Assembleia Constituinte para que a população pudesse participar de maneira ativa no processo de elaboração da Lei Orgânica. Para melhor compreensão das atividades, convém destacar três momentos cruciais:

**a)** Apresentação de propostas para formulação do anteprojeto de lei pela Comissão de Sistematização no período compreendido entre 20 de outubro e 25 de novembro de 1989;

**b)** Apresentação de propostas durante as audiências públicas realizadas fora Câmara Municipal pelas Comissões Temáticas, entre os dias 05 e 19 de novembro de 1989;

**c)** Apresentação de emendas ao projeto com a redação final definida pela Comissão de Sistematização, entre os dias 23 de janeiro e 11 de fevereiro de 1990.

A necessidade de recorte para delimitação do objeto de estudo direcionou a presente pesquisa à análise das **sugestões apresentadas no período inicial**, de modo que os levantamentos realizados consideraram apenas as **contribuições da sociedade civil para a formulação do anteprojeto de lei**.

Tem-se, por conseguinte, o desenvolver de uma pesquisa cujo campo de análise é marcado pelo ineditismo: 1º) debruça-se sobre um diploma novo no ordenamento jurídico, a Lei Orgânica Municipal, revestida de profunda importância legal e política, por materializar a nova autonomia recém delegada ao Município pela Carta Magna; e 2º) descortina a dinâmica sobre como se desenvolveu a participação popular no processo legislativo, marcando o momento de abertura à sociedade de um espaço que antes estava restrito à representação indireta.

O tema, portanto, tem um duplice caráter relevante. Ao mesmo tempo que merece ser estudado pela importância da Lei Orgânica em si, também é digno de análise por representar um momento de transição na história política do Município, onde a sociedade assume papel de destaque.

## **Desenvolvimento**

Para a realização da presente pesquisa, buscou-se analisar o processo de elaboração da Lei Orgânica de São Paulo, objetivando descrever a formatação utilizada para viabilizar a participação popular no processo legislativo, bem como identificar os anseios trazidos pela sociedade para composição do referido diploma.

A principal técnica utilizada foi a análise documental, através de consultas ao acervo histórico da Câmara Municipal de São Paulo, que incluíram visitas à biblioteca da Câmara e levantamentos junto ao ambiente virtual da Instituição. As ações demandaram o auxílio de servidores da Consultoria Técnico Legislativa (História e Biblioteconomia), e da Supervisão do Arquivo Geral, pertencentes à Secretaria Geral Parlamentar – SGP 33 e 31.

O eixo central do material está ancorado em três fontes principais:

1. As atas das sessões da Assembleia Municipal Constituinte, realizadas entre os dias 20.10.1989, data da aprovação do Regimento Interno da AMC, e 04.04.1990, data da aprovação em segundo turno da Lei Orgânica. Parte considerável dos registros consultados foram extraídos do Diário Oficial do Município, cujas edições especiais encontram-se compiladas em 4 volumes, num total de 3.080 páginas, disponíveis na Biblioteca da Câmara e no Acervo Virtual do parlamento paulista<sup>1</sup>;

2. Registro das 1496 sugestões ao anteprojeto de lei, protocoladas no Balcão Central de Sugestões da Assembleia Constituinte pelos vereadores e populares, entre os dias 20.10.89 e 25.11.89; O material está distribuído em 10 volumes, contabilizando 2.896 páginas, e o acesso foi viabilizado por e-mail pela Consultoria Técnico Legislativa para a realização do presente trabalho;

3. Registro das emendas apresentadas ao Projeto de Lei com redação definitiva formulada pela Comissão de Sistematização, incluindo as propostas dos vereadores e populares entre os dias 23.01.90 e 11.02.90. O material é composto

---

<sup>1</sup> Acervo Virtual. Acervo de Memória Histórica da Câmara Municipal de São Paulo: <http://www.camara.sp.gov.br/memoria/atas-e-anais-da-camara-municipal-2/> (Pesquisa livre, palavra AMC, opção "por Volume")

por 7 volumes, totalizando 823 páginas. O acesso, a exemplo do item anterior, foi viabilizado por e-mail obtido junto ao departamento de documentação.

A execução das atividades objetivou identificar e descrever os mecanismos estabelecidos pelos Constituintes para viabilizar a participação popular no processo de elaboração da Lei Orgânica, bem como pontuar o perfil dos autores das sugestões e elencar as aspirações trazidas pela sociedade através da participação dos cidadãos e entidades comunitárias.

Para o alcance do primeiro objetivo, os trabalhos consistiram numa análise detalhada **das atas das principais sessões realizadas** na Assembleia Constituinte, assim compreendidas aquelas que culminavam com os prazos estabelecidos no calendário dos trabalhos da Constituinte. Procurou-se ainda analisar todos os artigos do Regimento de Composição da AMC, fato que se encontra retratado no subtítulo 1.1 “Os trabalhos da Assembleia Municipal Constituinte”.

Para atingir o segundo objetivo, isto é, a identificação do perfil dos autores das propostas, operou-se a análise individual das sugestões protocoladas no Balcão Central de Sugestões, levando em consideração apenas aquelas cujos autores não fossem os próprios vereadores. Na sequência buscou-se separar os autores de acordo com gênero, personalidade física ou jurídica e região de residência. Uma vez categorizados, buscou-se levantar as proposições de acordo com os temas, elencando, por ordem de incidência, as principais reivindicações apresentadas.

Reitera-se que em razão da necessidade de recorte para delimitação do objeto de estudo, a análise considerou apenas as contribuições apresentadas na primeira fase dos trabalhos da Constituinte, quando as comissões temáticas colhiam as propostas para elaboração do anteprojeto de lei pela Comissão de Sistematização.

A escolha se justifica porque as propostas do período inicial, além de denotarem maior espontaneidade por parte dos participantes, não requeriam a reunião de signatários coletivos, como se impôs no caso da apresentação das emendas que foram apresentadas na fase de pré-votação, quando o anteprojeto se encontrava com redação já definida pela Comissão de Sistematização, mas antes de ir à Plenário para a votação final.

Na primeira etapa dos trabalhos, as sugestões eram apresentadas no Balcão Central de Informações, o que exigia que as pessoas se deslocassem ao parlamento municipal, de modo que, em tese, a autodeterminação em participar do processo restava melhor evidenciada em comparação às propostas que foram colhidas nas audiências, realizadas itinerantemente pela Câmara em diversos locais da comunidade paulistana.

## 1. CONTEXTUALIZANDO O AMBIENTE POLÍTICO INSTITUCIONAL

Para compreender a importância da Lei Orgânica Municipal é necessário recorrer à análise do Município enquanto ente federativo nas diferentes formas de organização do Estado Nacional, desde a época do Império.

A Constituição Imperial de 1824 instituiu o Estado unitário criando Províncias sem qualquer autonomia político-administrativa, cujo controle era mantido sob o poder único do Imperador que indicava o presidente de cada Província, sendo o único também a poder destituí-lo.

Com a proclamação da República, nasceram os Estados Unidos do Brasil, formados pela união das antigas Províncias e transformados em Estados pelo Decreto nº 01 de 15/11/1889. O artigo 3º do referido decreto, trazia a seguinte redação:

Art. 3º. Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, **elegendos seus corpos deliberantes e os seus governos locais**. (BRASIL, 1889, grifos nossos).

Entretanto, como apontado por Peixoto (2010), a legítima soberania dos Estados não se concretizou, uma vez que estavam sujeitos à constante intervenção do Poder Central, como resquício do governo unitário.

Após a Proclamação da República, o Decreto nº 510 de 22/06/1890, conhecido como a Constituição Provisória, trouxe em seu Título III “Do Município”, menção específica sobre este tipo organização, versando em seu artigo 67<sup>2</sup> que os Estados se organizariam por leis próprias **sob regime municipal, baseado na autonomia do município em tudo quanto dissesse respeito ao seu peculiar interesse** e garantindo-se a eletividade da administração local (grifo nosso).

A Carta Magna de 1891 ao organizar o poder político, atribuiu competências aos Estados e estabeleceu proteção à forma federativa, sendo que

---

<sup>2</sup>Decreto 510, de 22/06/1890

Art. 67. Os Estados organizar-se-hão, por leis suas, sob o regimen municipal, com estas bases:

1º Autonomia do município, em tudo quanto respeita ao seu peculiar interesse;

2º Electividade da administração local.

Paragrapho unico. Uma lei do Congresso organizará o municipio no Districto Federal.

durante os seus 40 anos de vigência, “não houve autonomia municipal no Brasil” (MEIRELLES, 2005 apud PEIXOTO, 2010).

Conforme aponta Almeida (2012), com a promulgação da Constituição de 1891, os municípios foram entregues aos seus Estados, podendo esses intervir em assuntos de competência municipal.

De acordo com esta autora, citando Meirelles, os municípios foram transformados em “[...] feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos seus distritos de influência, como se o município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder” (MEIRELLES, 1993, apud ALMEIDA, 2012).

A Constituição de 1934, por sua vez, trouxe de volta a discussão dos municípios, restabelecendo a Federação e reduzindo as competências dos Estados, inclusive sobre os municípios. A Carta assegurou o princípio da autonomia municipal, tornando-a equivalente à da União e a dos Estados. (ALMEIDA, 2012).

A Constituição de 1946 atribuiu grande importância à questão da autonomia municipal concebendo-a sobre o tríplice aspecto político, administrativo e financeiro. Contudo, conforme sustenta Meirelles (1993), manteve importantes restrições a essa autonomia, visto que em alguns municípios, como as Capitais, as eleições para Prefeito não eram diretas, sendo nomeados pelos Governadores.

Na Constituição de 1967, houve nova retração da autonomia municipal, com a concentração dos poderes nas mãos da União. Almeida (2012, apud ABRÚCIO,1994), assevera que:

o objetivo era eliminar a influência centrífuga das unidades subnacionais presente no federalismo do período 1945-1964, pois a existência de estados fortes seria um contrapeso indesejável a um governo autoritário. Almeida (ALEMIDA, 2012, apud ABRÚCIO,1994)

Completa a autora afirmando que a existência de municípios autônomos também não era interesse dos militares.

Esse movimento pendular em que se verificou alternância entre uma maior ou menor autonomia do Município evidencia que esta nunca foi completa, estando sempre relativizada frente ao Estado e a União, fato que se deu até a Constituição de 1988.

A Carta de 1988 consolidou definitivamente a autonomia do Município elevando-o à condição de ente federativo. Ao dispor em seu artigo 1º que “a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” atribuiu-lhe relevância inequívoca, sobretudo ao prever mecanismos para assegurar sua autodeterminação administrativa, econômica e política e delimitar suas competências frente ao Estado e a União.

De acordo com o art. 18,

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

Verifica-se, por conseguinte, que no cerne constitucional de descentralização do poder, diferentemente do que ocorreu em situações anteriores, a autonomia do município decorre da própria Constituição independentemente de delegação, ou de ato unilateral dos Estados ou da União.

Almeida (2012, apud MEIRELLES, 1993), pontua que:

[...] a característica fundamental da atual Carta é a ampliação da autonomia municipal, no triplice aspecto político, administrativo e financeiro, conforme estabelecido nos arts. 29 a 31, 156 e 159, outorgando-lhe, inclusive, o poder de elaborar a sua lei orgânica (Carta Própria).

Nos termos do artigo 29 da Constituição:

O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...]. (BRASIL, 1998).

Foi a Constituição de 1988 que introduziu no ordenamento jurídico pátrio o instituto da Lei Orgânica Municipal nos termos atuais, com incumbência de estruturar a auto-organização, o autogoverno e a auto legislação.

Antes da vigência da atual Lei Orgânica, a vida no Município era regida pelo Decreto-Lei Complementar nº 9 de 31/12/1969. Como apontado por Calderon,

Este decreto, amparado no Ato Institucional nº 5 – sob o qual viveu-se um dos períodos mais repressivos durante o regime militar – privilegiava a centralização do Executivo federal, tendo como porta-vozes os governadores dos estados e as assembleias legislativas estaduais. Neste contexto, dificilmente pode-se falar da existência da autonomia político-administrativa, uma vez que os municípios eram regidos por legislação Estadual e Federal. (CALDERON, 1996, p.16)

O novo status outorgou aos governos locais o direito de elaborar e promulgar cada qual a sua própria Lei Orgânica através das Câmaras de Vereadores, segundo suas peculiaridades regionais e capacidade de autogestão, numa lógica distinta em relação às diretrizes até então impostas pela Lei Orgânica dos Municípios<sup>3</sup> que tinha caráter genérico.

A Lei Orgânica Municipal independe de sanção do Chefe do Poder Executivo, tendo tramitação semelhante ao processo observado para elaboração das Constituições Estaduais e Federal. Possui assim, equivalência de Constituição Municipal, vinculando toda a produção normativa própria ao âmbito da esfera local.

### **1.1 Os Trabalhos da Assembleia Municipal Constituinte**

A Constituição de 1988 reconheceu os Municípios como entes federados, dotados de autonomia e capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração, elevando-os à condição de Entidades Federadas e conferindo-lhes o poder de elaborar a própria Lei Orgânica.

Ao ser promulgada em 05 de outubro de 1988, a Constituição Federal, no artigo 11 dos Atos das Disposições Transitórias determinava que cada Assembleia Legislativa do País teria um ano, a contar daquela data, para elaborar as Constituições Estaduais, devendo as Câmaras Municipais criarem e promulgarem as Leis Orgânicas dos Municípios num prazo de seis meses a contar da promulgação das Cartas Estaduais.

Como a Constituição de São Paulo foi promulgada em 05 de outubro de 1989, a Câmara Municipal de São Paulo ficou com a incumbência de elaborar e promulgar a Lei Orgânica Paulista até o dia 05 de abril de 1990.

À época, o Parlamento Municipal era composto por 53 vereadores que haviam sido eleitos no pleito de 1988, com representantes de 10 partidos políticos: PT, PMDB, PDS, PSDB, PTB, PFL, PL, PCB, PC do B e PDT.

---

<sup>3</sup> Lei Complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967

A Lei Orgânica de São Paulo nasce assegurando o funcionamento de inúmeros mecanismos de participação popular, todos previstos e regulados no Regimento Interno da Assembleia Municipal Constituinte.

A Constituinte Municipal foi instalada no Parlamento Paulistano no dia 6 de outubro de 1989, tendo os trabalhos se estendido até 05 de abril de 1990, com a promulgação da Lei Orgânica.

O caráter democrático que permearia as novas diretrizes de ação na interação do Poder Público com a sociedade fez-se notar pela lógica de funcionamento da AMC, que previu a participação popular de maneira privilegiada no processo de formulação da Lei Orgânica Municipal.

O processo legislativo especial para a elaboração da LOM, foi regulado pela Resolução AMC nº 01/89, que trazia a seguinte ementa “*Estabelece normas regimentais de funcionamento da Assembleia Municipal Constituinte para a instituição da Lei Orgânica do Município de São Paulo*”

A referida norma foi organizada em 71 artigos, distribuídos em 7 capítulos que contaram com a seguinte formatação:

### **Capítulo I – das Disposições Preliminares** (artigos. 1º ao 3º)

O Capítulo I (arts. 1º ao 3º) dedicou-se às disposições preliminares, versando sobre as formas de organização dos trabalhos da Assembleia Constituinte, legitimando os vereadores da 10ª legislatura para o desempenho da competência constitucional e assegurando-lhes a inviolabilidade por suas opiniões palavras e votos nos termos da Constituição Federal.

### **Capítulo II - Dos órgãos da Assembleia Municipal Constituinte** (artigos. 4º ao 33)

#### Seção I – do Plenário

##### Seção II – da Mesa

##### Seção III – das Comissões

#### Sub-seção I – Disposições Gerais (art. 4º ao 13)

#### Sub-seção II – das Comissões Temáticas (art. 14 ao 19)

Sub-seção III – da Comissão de Sistematização (art. 20 ao 33)

O Capítulo II, dispôs sobre os órgãos da AMC compostos pelo Plenário, Mesa e as Comissões Temáticas, assegurando de maneira ostensiva **ampla participação popular no processo legislativo** (art. 4º, parágrafo único, grifo nosso) e determinando que **a realização das sessões<sup>4</sup> seriam sempre públicas** (art. 6º, § 1º, grifo nosso).

A Seção II abordou questões atinentes à constituição da Mesa especificamente eleita para condução dos trabalhos da Assembleia Constituinte, com considerações sobre o Colégio de Líderes, os Relatores e a Presidência da Comissão de Sistematização.

A organização das Comissões foi abordada na Seção III. Convém ressaltar a importância das Comissões uma vez que no interior das mesmas desenvolveram-se as minúcias da elaboração do projeto que deu origem à Lei Orgânica em sua formatação original.

Constituíram-se duas espécies de Comissões: As Temáticas, formadas , cada qual, por sete vereadores e a Comissão de Sistematização, responsável pela elaboração geral do anteprojeto, formada por 21 vereadores.

Nos termos do Art. 24, as **Comissões Temáticas**, em número de sete, agregaram-se em torno de diferentes temas, compreendendo:

- I. Comissão de Defesa dos Interesses do Cidadão, da Sociedade e do Meio Ambiente (incluindo a Defesa Civil e o Patrimônio Histórico e Cultural);
- II. Comissão do Poder Legislativo (incluindo o Tribunal de Contas do Município);

---

<sup>4</sup> Art. 6º - As sessões do Plenário da Assembleia Municipal Constituinte serão:  
I-ordinárias;  
II-extraordinárias;  
III – especiais;  
IV – solene;

- III. Comissão do Poder Executivo (incluindo a organização e a estrutura político-administrativa);
- IV. Comissão de Desenvolvimento Urbano, Planejamento e Controle, compreendendo, especialmente:
  - Política Urbana e Metropolitana (incluindo transportes, saneamento e recursos hídricos);
  - A elaboração do Plano Diretor, do Plano plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento;
- V. Comissão de Administração Pública, compreendendo, especialmente:
  - Gestão Pública (incluindo os processos de licitação e outros)
  - A Política de Recursos Humanos;
  - As normas quanto aos servidores;
  - A previdência social dos servidores.
- VI. Comissão da Atividade Econômica e da Tributação, compreendendo especialmente:
  - o Trabalho;
  - o Desenvolvimento Econômico no Município;
  - o Turismo;
  - o Abastecimento;
  - a Ciência e Tecnologia;
  - os Recursos minerais;
  - as Normas de Tributação.
- VII. Comissão de Desenvolvimento Social, compreendendo, especialmente:
  - a Educação;

- a Cultura;
- a Saúde;
- a Habitação;
- o Esporte e o Lazer;
- a Comunicação.

Nos termos do art. 25, às **Comissões Temáticas** caberia elaborar anteprojetos dos Capítulos da Lei Orgânica referentes às matérias a elas destinadas, incluindo os Atos das Disposições Transitórias quanto a temas que lhes fossem conexos.

À Comissão de Sistematização, de acordo com redação do art. 30, recebeu as seguintes atribuições:

- I. elaborar os Princípios Gerais da Lei orgânica, seu Preâmbulo e suas Disposições Preliminares;
- II. deliberar sobre o Projeto de Lei Orgânica, a ser apresentado ao Plenário da Assembleia Municipal Constituinte;
- III. deliberar sobre outros assuntos de sua competência, definidos no Regimento da AMC.

### **O Capítulo III - Da participação popular (artigos 34 ao 39)**

Coerentemente com a ênfase que se buscou conferir aos mecanismos de participação popular, o Regimento da Assembleia Constituinte dedicou um capítulo exclusivamente à regulamentação do tema.

De acordo com a norma, a participação da sociedade e do cidadão no processo de elaboração da Lei Orgânica Municipal, dar-se-ia pelos seguintes meios:

I – acesso a todas as informações referentes aos trabalhos da Assembleia Municipal Constituinte, bem como aos textos de anteprojeto, projetos, emendas e pareceres discutidos pelas Comissões e pelo Plenário;

II – participações em audiência públicas promovidas pela AMC e pelas Comissões Temáticas e de Sistematização;

III – apresentação de propostas às Comissões Temáticas e de Sistematização;

IV – apresentação de emendas populares ao Projeto de Lei Orgânica;

V – defesa das emendas populares;

IV – encaminhamento de solicitação à Mesa para convocação da Comissão Especial de Sistematização ou da AMC para tratarem de matérias de interesse público referentes à elaboração da Lei Orgânica.

Nas audiências públicas das Comissões, os cidadãos poderiam usar a palavra para prestarem informações sobre suas propostas ou sobre matéria específica sempre que convidados para tal fim.

De acordo com o artigo 37, as propostas e as emendas de iniciativa popular deveriam cada uma se referir a um único tema, e uma vez protocoladas, tramitariam com as demais emendas apresentadas, cabendo à Mesa a verificação do cumprimento dos requisitos formais para que fossem aceitas, sempre abrindo espaço para sua defesa.

Caso fosse suscitado algum questionamento, o signatário da proposta deveria ser notificado com antecedência mínima de 48 horas e poderia usar a palavra por 15 minutos para apresentar defesa.

Caberia aos responsáveis pela apresentação da emenda, desde que autorizados no próprio instrumento de formalização da emenda e desde que não modificasse o seu conteúdo, fazer na apresentação da mesma as alterações que fossem necessárias ao seu ajustamento a artigos, inciso ou parágrafos do Projeto de Lei.

Na hipótese de fusão entre emendas envolvendo as emendas de iniciativa popular, caberia aos relatores da Comissão de Sistematização dar conhecimento do fato aos responsáveis pelo documento, consultando-os previamente, sempre que fosse possível.

Todas as discussões da AMC deveriam ser públicas, repise-se, não se admitindo voto secreto em nenhuma das deliberações<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Resolução AMC 01/89, art. 44

#### **Capítulo IV - Dos debates e das deliberações** (artigos 40 ao 46)

No Capítulo IV, estabeleceram-se critérios para a realização dos debates e deliberações, incluindo modo de votação, apresentação e recebimento de emendas, uso da palavra para discussão e defesa das matérias, apresentação de questões de ordem e formatação da Ordem do Dia.

De acordo com o disposto no artigo 44, a votação das matérias na Ordem do Dia, além da obrigatoriedade de serem públicas, também deveria observar sempre o processo nominal.

#### **Capítulo V - Do processo de elaboração da Lei Orgânica** (artigos 47 ao 61)

As diretrizes para a elaboração abordadas neste capítulo, vislumbraram a realização das audiências públicas e as múltiplas oportunidades para apresentação de sugestões e emendas.

De acordo com o disposto no referido capítulo, os membros da Assembleia Municipal Constituinte deveriam realizar, em locais distintos do Município, e concomitantemente, audiências públicas gerais de informação da população e suas entidades organizadas, sobre o caráter, o objetivo e o modo de elaboração da Lei Orgânica aprovado pela Assembleia. Além das audiências para divulgação dos trabalhos da AMC, o artigo 50 dispôs sobre a realização de uma série posterior de audiências públicas gerais, com o objetivo de recolher sugestões da população e suas entidades representativas para a elaboração da Lei Orgânica.

As Comissões Temáticas deveriam elaborar o anteprojeto sobre os assuntos de sua competência, considerando, além dos princípios gerais aprovados pela Comissão de Sistematização, as sugestões recolhidas nas séries de audiências gerais (art. 51). As propostas decorrentes das reuniões públicas fora da Câmara poderiam ser encaminhadas por vereadores, bancadas, Poder Executivo Municipal, e entidades representativas da comunidade ou ainda apresentadas pelos cidadãos, desde que subscritas por um mínimo de cem eleitores.

Os anteprojetos elaborados pelas Comissões Temáticas e aprovados pela maioria dos seus membros presentes, deveriam ser encaminhado aos Relatores, que deveriam elaborar com base neles, o anteprojeto final, enviando-o à publicação.

Uma vez publicada a versão geral do anteprojeto, abrir-se-ia prazo para recebimento de emendas, devendo ser realizada uma terceira série de audiências, com o objetivo de apresentar a versão do documento à população que poderia apresentar emendas, desde que inscritas por um mínimo de 1.500 eleitores. Também seriam admitidas emendas de entidades representativas da comunidade e dos vereadores.

Como se vê, os presentes dispositivos previram em pelo menos três situações distintas a realização de reuniões junto à Comunidade e fora da Câmara Municipal para assegurar a participação popular no processo de elaboração da Lei Orgânica. São elas:

- a) audiências para divulgação dos trabalhos;
- b) audiências para coleta de sugestões para confecção do anteprojeto;
- c) audiências para conhecimento da versão fechada do anteprojeto, com nova possibilidade para formular sugestões, através da apresentação de emendas.

Ressalte-se que antecedendo a fase das emendas, considerou-se a possibilidade de apresentação das sugestões no Balcão Central de Informações, onde as propostas poderiam ser protocoladas diretamente por quaisquer interessados.

## **Capítulo VI - Das disposições gerais (artigos 62 ao 65)**

### Seção I - Da divulgação dos Trabalhos

### Seção II – Da alteração do Regimento

Os artigos do Capítulo VI que versam sobre as disposições gerais atribuído ao Vice – Presidente da Mesa da AMC a coordenação da divulgação dos Trabalhos. Determinam a abertura de uma sessão especial intitulada “Boletim da Assembleia Municipal Constituinte” no Diário Oficial do Município, destinada a

divulgar os trabalhos da AMC. Prevê, ainda, autorização para adoção de outras formas de divulgação dos trabalhos e determina que o acervo documental da Assembleia Constituinte integre os anais da Câmara Municipal.

Quanto ao Regimento Interno da AMC, delimita a legitimidade para proposição de eventuais alterações, especificando, para o caso, tramitação em regime de urgência e discussão e votação em um único turno, com a obrigatoriedade de manifestação da Comissão de Sistematização.

### **Capítulo VII - Das disposições finais (artigos 66 ao 71)**

O Capítulo VII que aborda as disposições finais prevê que todas as disposições do regimento Interno da Câmara Municipal são aplicáveis aos trabalhos da Assembleia Constituinte, naquilo que não contrarie o Regimento específico desta última. Prevê ainda, que no caso de conclusão dos trabalhos antes do previsto no cronograma oficial, dar-se-á início imediato às atividades subsequentes.

A redação do artigo 68 vedou o pagamento de subsídio adicional aos vereadores pela participação na elaboração da Lei Orgânica que deveria ser promulgada em sessão solene, durante a qual todos os edis teriam assegurado o uso da palavra. Quaisquer casos deveriam ser resolvidos pela Mesa, “ad referendum” da Comissão de Sistematização, sempre cabendo recurso ao Plenário.

## 2. ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO NA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE DA CIDADE DE SÃO PAULO

De acordo com o calendário dos trabalhos da Constituinte Municipal, o prazo estipulado para apresentação das sugestões objetivando a elaboração do anteprojeto de lei orgânica ficou estabelecido entre os dias 20.10.89 e 25.11.89. Posteriormente, esse prazo foi ampliado para 07.12.89. De acordo com Calderon (1996), o chefe da assessoria da Constituinte Municipal, Luiz Eduardo Gradjean, chegou a declarar ser coisa de brasileiro “deixar tudo para o último dia”, ao comentar a necessidade de prorrogação.

Cada proposta foi registrada em formulário próprio, recebendo uma numeração identificada como etiqueta de balcão.

Ao todo, foram registradas um total de 1496 etiquetas, número que teoricamente representaria a quantidade das propostas apresentadas.

Entretanto, a análise dos 10 volumes que agregaram as 2896 páginas, compostas também pelos anexos, revela o efetivo registro de 1451 sugestões, devido à existência de lacunas (saltos entre as sequências de certos números) e numeração de formulários em branco.

Deste total, 43 referiram-se a propostas repetidas, assim consideradas aquelas em que se verificou que o mesmo proponente repetiu a sugestão mais de uma vez.

Deste modo, o número real de sugestões protocolizadas no balcão de sugestões foi de 1408 propostas.

Nos termos do art. 36 do Regimento Interno da Assembleia Municipal Constituinte, tanto as sugestões dos vereadores quanto as dos populares, seriam recebidas sob os mesmos critérios.

Não houve distinção entre a maneira de apresentação, tendo todas sido registradas no mesmo formulário e protocoladas em ordem cronológica, segundo a data em que eram entregues à Assembleia Constituinte.

Para efeito de análise, considerou-se a existência de dois grandes grupos. O primeiro, composto pelas propostas de autoria dos vereadores, num total de 737 sugestões, e **o segundo, formado pelas reivindicações emanadas da sociedade civil, contabilizando 633 proposições.**

Como a pesquisa objetivou verificar os anseios dos cidadãos paulistanos no momento em que se processou a elaboração da Lei Orgânica Municipal, **o grande recorte das atividades delimitou como objeto de estudo os documentos do segundo grupo, isto é, as propostas advindas da sociedade**, que, por sua vez, foi subdividido em duas categorias principais.

A primeira categoria agrupou as sugestões decorrentes das **entidades representativas** de diferentes seguimentos da comunidade e a **segunda** considerou as propostas apresentadas diretamente pelos **cidadãos**.

As entidades representativas foram responsáveis pela apresentação de 343 propostas, enquanto a participação de populares contabilizou 321 sugestões.

## **2.1 Perfil dos autores das propostas**

A análise do perfil dos cidadãos que apresentaram diretamente sugestões ao projeto de Lei Orgânica revela que no que concerne ao gênero, a participação dos homens mostrou-se expressivamente mais elevada em relação a das mulheres.

Os autores do sexo masculino foram responsáveis pela apresentação de 232 sugestões, contra 94 das mulheres, numa média de 2,07 propostas por cidadão (236/112).

As mulheres por sua vez, foram responsáveis por 92 propostas, numa média de 1,58 sugestões por cidadã (92/58).

Outro dado evidenciado no tocante à participação direta recai sobre a localização geográfica da residência dos autores.

A identificação da localização tomou por base os CEP's informados nos formulários, o que permitiu verificar as regiões das quais advinham as diferentes proposições, assim como a incidência de pessoas por bairro.

A **região central** da capital paulista foi a que contou com maior número de proponentes, com um total de 59 participações, com moradores da Bela Vista (16), Centro (14), Liberdade (13), Cerqueira Cesar (4), Consolação (4), Barra Funda, Bom Retiro, Higienópolis, Jd. Da Glória, Jd. Paulista, Jd. Paulistano, Sumaré e Vila Buarque.

Na sequência, despontou a **região sul** com 54 sugestões, apresentando a seguinte distribuição: Vila Mariana (18), Ipiranga (15), Paraíso (11), Itaim Bibi (3), Americanópolis, Brooklin Paulista, Campo Belo, Jd. Paulista, Jd. Prudência, Jd.Saúde, e Jd. Olímpia.

A terceira região com maior número de participantes foi a **oeste**, com um total de 34 participações, na seguinte proporção: Butantã (8),Alto de Pinheiros (8), Jd. Ademar (6),Lapa (3), Pompéia (3), Vila Madalena (3) e Cidade Jardim (3).

A **região norte** aparece em seguida, com 34 propostas: Tucuruvi (9), Vila Mazzei (6), Santana (4), Lauzane Paulista (3), Jd. São Paulo (2), Carandiru (2), Bairro do Limão (2), Horto (2), Jaçanã (2), Vila Guilherme e Vila Nilo.

A **região leste**, com 33 participações, ocupou a quarta posição: Tatuapé (10), Brás (9), Carrão (3), Belenzinho (3), Mooca (3), Penha (3), Burgo Paulista e Canindé.

A análise buscou mapear as regiões partindo do Centro, cuja área contou com o maior número de participações, e seguindo em direção às áreas periféricas, norteando-se pela divisão cardinal utilizada na Cidade (zonas norte, sul, leste e oeste).

Como a participação decorrente das áreas de maior IDH - índice de Desenvolvimento Humano se mostrou mais numerosa, optou-se por agregar num **sexto grupo as sugestões advindas de regiões cuja vulnerabilidade social é mais significativa**, incluindo o município limítrofe de Itaquaquecetuba. Dessa forma, obteve-se a seguinte composição, englobando 69 propostas:

São Mateus (11), Itaquera (10), Guaianazes (9), Vila Castro Alves (3), Jaraguá (2), Jd. Brasília (2), Jd. Damasceno (2), Perus (2), Pirituba (2), Vila Dalila (2), Vila Diva (2), Burgo Paulista, Campo Limpo, Cidade Dutra, Engenheiro Goulart, Jardim Peri, Jd. Acácio, Jd. Antartica, Jd. Nordeste, Jd. São Beto, Socorro, Sta.

Terezinha, Vila Diva, Vila Nova York, Vila Progresso, Vila Ré, Vila Rosália, Vila Vera, Vila Arnoud, Paulicéia e Itaquaquecetuba.

A análise considerando o IDH dos bairros, pautou-se em dados extraídos do Mapa dos Distritos de São Paulo por Índice de Desenvolvimento Humano, integrante do Atlas de Trabalho e Desenvolvimento da Cidade de São Paulo disponibilizado no sítio do Executivo Municipal<sup>6</sup> referente à 2007.

Depreende-se das observações, que o perfil predominante entre as pessoas físicas proponentes das sugestões, alude ao cidadão do sexo masculino com propensão a residir nas áreas mais centrais da Cidade, onde o Índice de Desenvolvimento Humano é mais elevado.

Ressalte-se, também, que em relação à contagem do número total de propostas apresentadas, o levantamento com relação à localização residencial dos autores tem uma defasagem de 12%, aproximadamente (283/321). Isso se deve ao fato de alguns formulários estarem sem informação sobre o CEP.

## **2.2 A participação de entidades comunitárias**

As 343 propostas apresentadas por organizações da sociedade civil, contou com a participação de diversos segmentos, contabilizando 75 entidades como signatárias das iniciativas. São elas:

1. Ação Cívica de Recuperação Nacional
2. Associação dos Estabelecimentos de Cultura Física - APECFESP
3. Associação Brasileira de Pedestres -ABRASPE
4. Associação de Defesa da Moradia - ADM subscrito por mais 16 entidades - impressão
5. Associação de Deficientes Físicos - Cadevi
6. Associação de Mulheres Despertar
7. Associação de Repentistas Poetas E. do Brasil
8. Associação dos Chefes de Seção do Município de São Paulo
9. Associação dos Engenheiros e Arquitetos do Município de São Paulo
10. Associação dos Jornais de Bairro de São Paulo

<sup>6</sup> Prefeitura de São Paulo: //www9.prefeitura.sp.gov.br/sempla/mm/mapas/indice1\_1.pdf

11. Associação dos Moradores do Jd. Brasília
12. Associação dos Moradores do Jd. São João Batista e Adjacências
13. Associação dos Professores de Educação Física de São Paulo
14. Associação dos Servidores Municipais de São Paulo
15. Associação em Defesa da Moradia da Cidade Tiradentes e Adjacências
16. Associação Municipal dos Técnicos de Educação Física de São Paulo
17. Câmara de Vereadores Comunitários de Itaquera, Guaianazes, São Matheus
18. Categorias de Funcionários Municipais
19. Clube dos Oficiais da Polícia Militar do Estado de São Paulo
20. Coletivo Feminista, Sexualidade e Saúde
21. Comissão de Base da Administração Regional Itaquera - Guaianazes
22. Comissão Justiça e Paz de São Paulo
23. Comunidade Paroquial Ecumênica Santo Expedito
24. Confederação Nacional das Associações dos Moradores - CONAM
25. Conselho dos Amigos de bairro Região Penha / Sociedade Amigos de Vila Matilde
26. Conselho Comunitário da Região Administrativa de Santana Tucuçuvi
27. Conselho Comunitário Santana / Tucuçuvi
28. Conselho Coordenador das Sociedades Amigos do Bairro, Cidades e Vilas do Estado de São Paulo
29. Conselho das Sociedades Amigos de Bairros da Região da Mooca
30. Conselho das Sociedades Amigos de Bairros da Região de São Matheus
31. Conselho das Sociedades Amigos de Bairros e Entidades da Região de Guaianazes
32. Conselho das Sociedades dos Amigos de Bairro da Região de Penha de França
33. Conselho de Representantes da Câmara Municipal
34. Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de SP
35. Coordenadoria Especial do Negro
36. Diretório Acadêmico Águia de Haia - Faculdade de Direito Mogi das Cruzes
37. FECESP - Associação Comunitária Brasileira Cidade Tiradentes
38. FECESP - Federação das Entidades Comunitárias do Estado de São Paulo
39. Fórum Nacional da 3ª Idade

40. Fórum Pró Defesa da Criança e do Adolescente / Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua PUC - SP, Comissão de Política Social da CUT Nacional, Pastoral do Menor, Secretarias Municipais do Bem-Estar do Menor, Educação, Cultura, Esportes, Lazer e Recreação, Planejamento, Negócios Extraordinários.
41. Funcionários Celetistas da Câmara
42. Funcionários Públicos (iniciativa conjunta)
43. Fundação SOS Mata Atlântica
44. Grande Conselho Municipal do Idoso
45. Mitra Arquidiocesana de São Paulo
46. MOPPAC Regional Jd. Osban (assistência a portadores de doenças graves)
47. MOPPAL - Movimento de Orientação e Preparação em Prol da Viola
48. Movimento Cívico Campanha pelo Voto consciente
49. Movimento Popular de Favelas do Córrego Águas Espriadas
50. Rede Mulher
51. Secretariado da Pastoral do Menor
52. Serviço de Orientação da Família
53. Sindicato das Trabalhadoras Domésticas do Município de São Paulo
54. Sindicato dos agentes vistoristas municipais
55. Sindicato dos Artesões Autônomos do Município de São Paulo
56. Sindicato dos Bancários
57. Sindicato dos Contadores Municipais de São Paulo
58. Sindicato dos Empregados no Comércio de São Paulo
59. Sindicato dos Especialistas do Ensino Municipal
60. Sindicato dos Feirantes do Município de São Paulo
61. Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo  
APEOESP
62. Sindicato dos Servidores Municipais
63. Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesas Telefônicas do Estado de São Paulo
64. Sociedade amigos de Bairros Agrupados
65. Sociedade amigos de Bairros Dom Pedro II
66. Sociedade Amigos do Jardim Irene
67. Sociedade de amigos do Bairro Parque do Lago

68. Sociedade de Amigos do Conjunto MOPELAR
69. Sociedade dos Amigos de Bairro do Jardim Boa vista
70. Sociedade dos Engenheiros e Arquitetos Municipais - SEAM
71. Sociedade Pró Melhoramentos Beneficente - Vila Nova Cachoeirinha
72. Sociedade Unidos Vila Marilena e Jardim São Carlos (Guaianazes)
73. SOS Crianças Clubes de Mães
74. União dos Escoteiros do Brasil
75. União dos Movimentos de Moradia

A Associação de Defesa da Moradia apresentou sugestões contando com o apoio das seguintes entidades:

81. Articulação Nacional do solo Urbano
82. Associação da Construção - Comunidade Novo Horizonte
83. Centro Acadêmico XI de Agosto
84. Centro de Defesa de Direitos Humanos Padre Ezequiel Ramim
85. Centro de Defesa dos Direitos Humanos Gaspar Garcia
86. Centro de Estudos e Atividades Sociais
87. Fase-São Paulo
88. Instituto de Estudos Pesquisa em Formação Político-Sociais
89. Movimento de Defesa dos Favelados
90. Movimento Povo em Ação
91. Movimento Unificado de Favelas
92. Movimento Unificado Região Interlagos
93. Movimento Vila São Remo
94. Pastoral da Moradia Região Sudeste
95. Sindicato dos Arquitetos de São Paulo
96. União dos Movimentos de Moradia

As propostas apresentadas pelo Fórum Pró Defesa da Criança e do Adolescente foram formalizadas em coautoria com as seguintes organizações:

97. Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua da PUC-SP
98. Comissão de Política Social da CUT Nacional

#### 99. Pastoral do Menor

Secretarias Municipais do Bem Estar do Menor, Educação, Cultura, Esportes, Lazer e Recreação, Planejamento e Negócios Extraordinários

Seguindo postura semelhante, o Sindicato dos Bancários apresentou propostas em coautoria com os seguintes órgãos:

100. Sindicato dos Médicos de São Paulo

101. Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Material Plástico e nas Indústrias da Produção de Laminados Plásticos de São Paulo

A União dos Movimentos de Moradia, como representante de outras entidades do setor, apresentou suas propostas em coautoria com aquelas, incluindo entre os órgãos participantes:

102. Movimento de Cortiços do Brás

103. Movimento dos Moradores sem Teto – Leste

104. Movimento dos Moradores sem Teto – Oeste

105. Pastoral de Cortiços da Sé

106. Pastoral de Moradia Arquidiocesana de São Paulo

107. União dos Quintais da Mooca

O processamento das informações revela que além das 75 entidades que encabeçaram as autorias das proposições, outras 32 participaram da oferta de contribuições à elaboração do anteprojeto de lei orgânica, contabilizando um total de 107 organizações atuantes.

Convém ressaltar que além das propostas apresentadas pela Associação de Servidores Municipais, um importante número de sugestões relacionadas ao funcionalismo público foi apresentado de maneira coletiva por servidores municipais, que embora não estivessem agremiados em uma entidade juridicamente estabelecida, organizaram-se para a formulação de sugestões em iniciativa conjunta. A participação destes servidores não foi considerada individualmente, de modo que não compôs a contabilização da participação direta dos cidadãos (homens e mulheres).

Entre as propostas apresentadas pelas entidades comunitárias, duas foram protocoladas pelo *Plenário Pró-participação Popular na Constituinte*, uma organização que havia se destacado na participação da Constituinte Nacional, pleiteando a inclusão de mecanismos de participação popular na Constituição. Fizeram parte desta entidade, o Diretor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Dalmo Dallari, e o jurista Fábio Konder Comparato. As sugestões trazidas por essa entidade compreendiam verdadeiros compêndios para serem incorporados às contribuições ao anteprojeto de lei orgânica.

Embora o Plenário Pró-Participação tenha reunido mais de 40 entidades como signatárias destas propostas, elas não foram consideradas no levantamento realizado, devido a grande especialização que apresentou, destoando da espontaneidade das sugestões apresentadas pelas demais.

Importante registrar ainda, que além das propostas da edilidade e da sociedade civil, houve uma sugestão apresentada por um partido político, a bancada do PSDB, e três propostas apresentadas por duas entidades governamentais: a Secretaria Municipal do Bem-Estar Social e a Associação dos Procuradores de São Paulo.

Como verificado na relação das entidades elencadas anteriormente, as Secretarias Municipais do Bem Estar do Menor, da Educação, da Cultura, dos Esportes, Lazer e Recreação, e do Planejamento e Negócios Extraordinários, foram coautoras das propostas encaminhadas pelo Fórum Pró Defesa da Criança e do Adolescente.

### **2.3 Temas e reivindicações**

Como apresentado ao longo do presente trabalho, a participação popular nas atividades da Assembleia Municipal Constituinte poderia acontecer de maneira privilegiada em três momentos distintos.

O primeiro correspondia à fase de elaboração do anteprojeto de lei, para auxiliar na formatação do texto que seria formulado como projeto de lei pela Comissão de Sistematização. Em sentido conotativo, o anteprojeto seria uma espécie de esboço do que viria a ser o projeto original, o qual, depois de redigido,

seria novamente submetido à discussão pública para os aperfeiçoamentos e adequações necessários.

O segundo momento correspondia à fase de realização das audiências públicas, as quais eram realizadas na Comunidade, fora da Câmara Municipal, e em cujo transcurso era permitido aos cidadãos se manifestarem sobre as questões apontadas pelas Comissões Temáticas e assim apresentar sugestões.

O terceiro momento, por fim, aludia à fase de apresentação de emendas, objetivando propor alterações no projeto já integralmente definido, a ser votado pelo Plenário.

Tanto na segunda como na terceira fase, a coleta de sugestões permitia aos proponentes algum tipo de referencial. As audiências públicas eram realizadas pelas Comissões Temáticas e ao serem operacionalizadas, necessariamente apresentavam pontos relativos às suas áreas de atuação, permitindo aos participantes vislumbrarem parâmetros para fundamentar suas reivindicações.

A fase de apresentação das emendas era, pela própria natureza, inteiramente direcionada, uma vez que quaisquer tipos de manifestações obrigatoriamente fariam alusão ao texto apresentado, objetivando acrescentar, alterar ou suprimir algo, sempre com base em pontos previamente estabelecidos.

Contraopondo-se à lógica inerente a segunda e terceira fases, o momento inicial voltado à apresentação de sugestões para a elaboração do anteprojeto era o que conferia ao cidadão **maior liberdade para apresentar seus anseios**. Isso porque, qualquer pessoa que quisesse se manifestar acerca da elaboração do projeto de Lei Orgânica, poderia se dirigir livremente à Câmara Municipal no prazo estabelecido e registrar suas aspirações.

Não havia uma norma prévia sobre a qual situação o proponente deveria se ater e inexistia restrição quanto à natureza das reivindicações a serem externadas, devendo unicamente haver a submissão do tema pontuado a uma das sete Comissões Temáticas, de acordo com a natureza do assunto.

As propostas poderiam ser protocoladas individualmente exigindo-se dos munícipes apenas a identificação pessoal através da apresentação do título de eleitor, endereço e indicação da entidade, no caso dos representantes de organismos comunitários.

Embora todas as sugestões fossem protocoladas com peso idêntico às propostas dos vereadores ou de múltiplos signatários, as proposições de autoria individual não tinham garantia de retorno ou parecer das Comissões Temáticas.

Os cidadãos ou entidades que queriam uma posição por escrito, sobre o encaminhamento dado às suas propostas, deveriam acompanhar a proposta com, no mínimo, 100 assinaturas (CALDERON, 1996, p.59).

O formulário apresentado para o registro das sugestões obedeceu a uma forma padrão, prestando-se ao registro das sugestões tanto pelos vereadores quanto pela comunidade externa, sem nenhum tipo de diferenciação. O único referencial a nortear o proponente com relação às reivindicações ou sugestões, seria a indicação de um dos sete temas dispostos no cabeçalho, que correspondiam à respectiva Comissão. Assim, ao se manifestar, o cidadão deveria indicar um dos seguintes grupos:

1. Defesa dos interesses do cidadão, da sociedade e do meio ambiente;
2. Poder Legislativo;
3. Poder Executivo;
4. Desenvolvimento urbano, planejamento e controle;
5. Administração pública;
6. Atividade econômica e tributação;
7. Desenvolvimento social.

Algumas particularidades merecem consideração. Por ser um instrumento novo no ordenamento jurídico, inclusive dedicado a disciplinar uma situação completamente nova para o Município que em razão da Constituição de 1988 passou a gozar de maior autonomia, a Lei Orgânica constituía um instrumento com o qual nem o cidadão e nem o próprio legislativo municipal mantinham intimidade. A esse respeito destaca Caldeiron (1996):

durante a primeira sessão da Comissão de Sistematização, depois de apresentados os critérios utilizados pelos relatores na elaboração do anteprojeto, surgiu uma polêmica: o Projeto de Lei Orgânica deveria ter caráter sintético ou analítico? (CALDEIRON, 1996, p. 116).

Em que pese a relatoria tenha considerado que a Lei Orgânica devesse ser sucinta, deixando para a legislação complementar o aprofundamento e o detalhamento das questões colocadas em forma de princípios gerais, o fato é que até para os legisladores, visualizar com clareza o que deveria ou não constar na lei maior do Município ensejou discussões.

Para a população, que além de não obter conhecimento técnico com relação ao diploma legal, ainda participava de maneira inédita do processo legislativo, esta ideia acerca do que poderia ou não fazer parte da lei orgânica era algo que parecia completamente fora de cogitação. Não por acaso um número consideravelmente grande das sugestões apresentadas referiam-se a questões relacionadas à adoção de políticas públicas e ações governamentais, cujo atendimento através da lei de organização do município seria completamente inviável. Outras tantas também não poderiam jamais ser contempladas naquele diploma por extrapolar a competência constitucionalmente atribuída ao Município, enquanto ente federado.

Desse modo, embora as sugestões apresentadas tenham tido importância na elaboração do anteprojeto pela Comissão de Sistematização, no plano da análise política, demonstram terem tido vocação muito mais para externar a visão da sociedade sobre as questões inerentes à vida no município, evidenciando o grau com que se aguardava o atendimento das reivindicações elencadas, do que propriamente de exercer influência veemente e inequívoca na estrutura da Lei Orgânica.

## **2.4 Áreas de interesse**

As 633 sugestões apresentadas pela sociedade civil suscitaram o registro de 51 temas, retratados nos seguintes pontos:

1. Administração municipal
2. Áreas verdes
3. Assistência social
4. Associações comunitárias

5. Atendimento ao cidadão
6. Bibliotecas
7. Câmara
8. Categoria
9. Cidadania
10. Comunicação
11. Consumidor
12. Creches
13. Criança e Adolescente
14. Cultura
15. Deficientes
16. Discriminação
17. Educação
18. Eleição dos Administradores Regionais
19. Esportes
20. Favelas
21. Feiras livres
22. Funcionalismo
23. Guarda civil
24. Habitação
25. Ideologia
26. Idosos
27. Judiciário
28. Lazer
29. Limpeza urbana
30. Manifestação
31. Meio ambiente
32. Migração Regional
33. Minorias
34. Mulher
35. Orçamento
36. Organização cidade
37. Participação
38. Pavimentação

39. População de rua
40. Profissionalização
41. Questão imobiliária
42. Religião
43. Sociedades de Amigos de Bairros
44. Saneamento básico
45. Saúde
46. Segurança
47. Sindicatos
48. Trabalho
49. Transito
50. Transporte
51. Tributos

A descrição da natureza das propostas considerou a ordem de incidência com que foram registradas, e buscou agrupar, em alguns casos, as questões correlatas;

### **FUNCIONALISMO (141 propostas)**

O tema funcionalismo foi o campeão entre as sugestões protocoladas; recebendo quase três vezes mais registros que o segundo colocado (educação).

As reivindicações versaram principalmente sobre questões de interesse dos servidores municipais; **mas também incluíram propostas para assegurar que a postura dos funcionários no atendimento prestado à população tivesse melhor qualidade.**

As reivindicações pró-funcionalismo incluíram aposentadoria; incorporação de gratificação; alteração de vencimentos; apontamentos planos de carreira; criação de cooperativas; empréstimos custeados pelo Instituto da Previdência Municipal – IPREM; concessão de bolsas de estudos custeada pela Prefeitura; aquisição de moradia através de condições facilitadas; concessão de bolsa de estudos para os servidores; isenção de tributos; isenção no pagamento de tarifas no transporte público; anistia em processos de natureza administrativa;

pontuação diferenciada em concursos de acordo com o tempo de serviço público; etc. A reivindicação mais polêmica, aludiu à expectativa de que todos os funcionários contratados que contassem com um tempo mínimo de serviço (três ou cinco anos) fossem efetivados a partir da promulgação da Lei Orgânica. A medida, que não foi acolhida, também foi alvo de registros contrários entre as sugestões.

### **EDUCAÇÃO (52 propostas)**

As propostas sobre educação incluíram sugestões para inclusão de temas no currículo escolar; inclusão do ensino de segundo grau na rede municipal; criação de universidade municipal; instituição do ensino noturno nas escolas municipais; aplicação de teste vocacional aos alunos da rede; promoção de campanhas educativas sobre trânsito; aborto; vida sexual; escolas adaptadas para alunos com deficiência; aplicação de percentual mínimo no orçamento com educação; aquisição de vagas na rede privada para saneamento do déficit de vagas na rede pública; questões relacionadas à merenda escolar; implantação de ensino religioso; utilização de espaços como outdoors e murais localizados em locais de ampla visualização com dicas de português para divulgação do conhecimento sobre a língua; criação do Conselho Municipal de Educação; regionalização do calendário escolar adaptado às situações das crianças e adolescentes que necessitem de proteção especial nas escolas; adequação do currículo escolar à realidade psicossócio-cultural; manutenção de agentes sócio educativos para integrar o processo educacional, entre outras.

Conexas à questão da educação, aparecem as propostas relacionadas à **Profissionalização (5)**; que além de reivindicarem a implantação de cursos profissionalizantes na rede, também pleitearam a utilização de estagiários de todos os níveis de ensino, nas repartições públicas e a criação de uma escola técnica municipal.

### **ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS (50 propostas)**

Entre as 50 propostas apresentadas pelas associações comunitárias, 29 foram subscritas exclusivamente por **Associações de Amigos de Bairro**.

As reivindicações apresentadas, em sua grande maioria, pleiteavam benefícios para ampliação e/ou aprimoramento das próprias atividades. Pode-se citar entre as sugestões, o estabelecimento de contribuição mensal para as Sociedades de Amigos de Bairros; isenção tributária para as instituições; gratuidade no transporte público para os dirigentes das entidades; realização de encontro anual entre as entidades para discussão de problemas do município; cessão de áreas públicas para construção e/ou ampliação das sedes administrativas das associações; garantia de livre acesso dos dirigentes aos órgãos públicos municipais; criação de credenciais especiais para os representantes das instituições; gratuidade nas publicações dos editais das associações no Diário Oficial do Município; isenção no pagamento de taxas e emolumentos nos processos que envolvam o encaminhamento de reivindicações populares; assistência jurídica gratuita; destinação de percentual de verba de publicidade da prefeitura para o fortalecimento de jornais de bairros; reconhecimento das associações comunitárias como entidades de utilidade pública; eleição do administrador regional entre pessoas indicadas pelas entidades comunitárias; participação das entidades nos estudos, encaminhamento e solução dos planos, programas e projetos de interesse da comunidade que representam, inclusive orçamento e planoplurial; reconhecimento da competência das Sociedades de Amigos de Bairro para indicar às prioridades de suas áreas às administrações regionais; garantia de audiências semanais ou quinzenais com o Prefeito e Secretários aos representantes das entidades; instalação de Tribuna Popular na Câmara Municipal para que uma vez por semana os dirigentes das associações comunitárias possam debater os problemas da cidade junto com os vereadores; criação da Secretaria de Ação Comunitária; implantação de remuneração aos presidentes de entidades comunitárias sem fins lucrativos que atendam a determinados requisitos; destinação de equipamentos públicos de esporte e lazer nos bairros, a serem utilizados pela população através das associações comunitárias; realização de feira comercial com reversão de parte do valor arrecadado para a manutenção das entidades; instalação de murais para divulgação de suas atividades nas sedes das Administrações Regionais; elaboração de manual de orientação para nortear o trabalho reivindicatório das entidades.

Saliente-se que além de questões voltadas ao benefício exclusivo das entidades, houve muitas sugestões de caráter genérico em prol da comunidade,

como solicitação de creches, planos de habitação, disponibilização de atendimento médico e odontológico nas sedes da entidade, assistência jurídica municipal à população carente, eleição dos administradores regionais pela coletividade, entre outros.

### **MEIO AMBIENTE (37 propostas)**

Do total de propostas relacionadas ao Meio Ambiente, 25 sugestões fizeram alusão a **praças, parques e/ou áreas verdes**. As sugestões versaram sobre programa anual de plantio de árvores; obrigatoriedade de árvores plantadas em todas as ruas da cidade; obrigatoriedade de que todas as casas da cidade tenham jardim; realização de estudo e classificação do solo para determinação de tipos adequados para plantio; plantio de plantas ornamentais ou árvores frutíferas em todas as áreas inativas do município; aquisição pela Prefeitura de todas as áreas verdes a partir de 1.500 m<sup>2</sup> que contenham arvores nobres ou espécies protegidas por lei, para transformação em parques ou praças públicas e viabilizar o aprimoramento da fiscalização; disponibilização de placas com os nomes das espécies vegetais nos parques públicos; implantação de atendimento de salva-vidas em todos os parques que disponham de grandes lagos; criação de hospitais veterinários públicos para atendimento gratuito aos animais da população de baixa renda; estabelecimento de multa para pessoas que andem com os cachorros nos parques e vias públicas sem utilização de guia; instalação de bebedouros e sanitários em todas as praças públicas; obrigatoriedade de criação de um Departamento Ecológico na administração municipal, com instituição de um fundo para defesa e preservação do meio ambiente; implantação de rodízio de veículos entre placas de finais pares e ímpares para diminuição da poluição do ar; concessão de incentivo fiscal para a indústria e comércio que invistam na preservação ao Meio Ambiente; instituição da medalha do meio ambiente para premiação anual à pessoa ou entidade que tenha se destacado na defesa e preservação ao meio ambiente; garantia da participação dos munícipes em todas as atividades de preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente; instalação de linha telefônica direta com a polícia florestal para proteção da Serra do Mar, da Represa Billings e para denunciar desmatamentos; combate ao desmatamento sobre as margens fluviais; requerimento para que haja a despovoação gradativa das casas

situadas em áreas de manancial; criação de mecanismos de controle e fiscalização do transporte, armazenamento e comercialização de produtos perigosos como agrotóxicos, explosivos ou inflamáveis que afetem o meio ambiente e o ambiente de trabalho.

### **ORGANIZAÇÃO DA CIDADE (36 propostas)**

As propostas classificadas como voltadas à organização da cidade foram aquelas cuja reivindicação não buscou atender a grupos de interesses específicos; sendo defendidas como meio de melhorar a qualidade de vida no Município. Entre as sugestões apresentadas, constou solicitação da criação de mecanismos para assegurar que as empresas localizadas próximo a residências não incomodem os particulares sob pena de sanção; instalação de indústria nas áreas residenciais para racionalização do deslocamento dos trabalhadores; estabelecimento do limite de até 8 andares para construção de prédios; estabelecimento de brigadas de incêndio em todos os edifícios; proibição de que as garagens dos prédios tenham destinação diversa de guarda dos veículos (como instalação de estabelecimentos comerciais; por exemplo); maior rigor na expedição do habite-se; obrigatoriedade de corrimãos e espaços físicos para carros em todos os prédios; sistema de marquises ao logo dos prédios constituindo proteção contra chuvas; substituição da fiação elétrica suspensa por subterrânea; deslocamento do aeroporto para fora da cidade; instalação de casas comerciais nas periferias para facilitar o acesso das populações menos favorecidas; liberação do horário e funcionamento da indústria e comércio; que toda ação relacionada ao uso do solo em categorias diferentes das categorias de uso já instaladas sejam precedidas de consulta à vizinhança; ampliação da construção de calçadas; implantação do regime de rotatividade para realização das feiras livres; regulamentação das atividades dos ambulantes estabelecendo locais específicos para o exercício dos seus trabalhos; requerimento de que conste na lei orgânica a garantia de funcionamento e localização dos serviços de utilidade pública essenciais; como feiras livres, bancas de jornais, serviços de taxis, telefones e correios, etc., para que a organização de tais serviços não fique sob a discricionariedade do Executivo; requerimento de que as ruas ainda não pavimentadas recebam guias, sarjetas e bueiros para captação de águas pluviais completando-se com cascalhamento e compactação; ampliação do mapa

cartográfico da cidade; entre outros. Foram verificados ainda, diversos apontamentos sobre a elaboração e estabelecimento do plano diretor, no sentido de assegurar a participação da comunidade na organização da Cidade. A proibição do funcionamento de casas de aluguel e de roupas e confecção e a proibição da construção de shoppings centers, também foram reivindicações que figuraram entre as propostas.

### **HABITAÇÃO** (33 propostas)

Os anseios com relação à questão da habitação envolveu temas como **favelas (4)**; **cortiços (5)**; **saneamento (7)**; e **especulação imobiliária (11)**. Um número considerável de propostas reivindicou a criação de programas habitacionais custeados pelo Município para atender à população de baixa renda. Requereu-se prioridade da execução da política habitacional em favelas e cortiços e em favor dos sem terra; construção de prédios residenciais de 3 e 4 andares para abrigar os moradores das áreas de risco, de favelas e pessoas que tenham sido despejadas, desde que munidas, estas últimas, de atestado de pobreza; construção de casas populares nas áreas definidas como propriedade da União pelo decreto 9.760, mas quem estavam sendo utilizadas por grileiros; implementação de programas acessíveis de financiamento para aquisição de imóveis populares; urbanização dos loteamentos com equipamentos mínimos de saneamento; criação de programas de urbanização em áreas de favelamento; criação do fundo municipal para fornecimento de material de construção, plantas e facilidades legais para pessoas de baixo poder aquisitivo, mas que já possuíssem lotes; criação de incentivos aos projetos de urbanização localizados nos bairros, favelas e cortiços, com moradores dos próprios locais, através de fornecimento de recursos; criação de cooperativa municipal de habitação para o público em geral; elaboração de projetos de mutirão para construção de casas populares; regularização de loteamentos clandestinos; criação de fundação municipal que trabalhe exclusivamente para estudos voltados à solução do problema de moradia; destinação de 1% da arrecadação municipal a programas de política habitacional; criação de cooperativas de construção da casa própria; atendimento especializado de saúde e educação para a população que vive em cortiços e realização de zoneamento das regiões mais adensadas com cortiços. Requereu-se, ainda, a elaboração de um código de obras para habitação coletiva, e

o reconhecimento administrativo das residências coletivas para realização de cadastro. Muitos foram os pedidos para que casas populares fossem repassadas aos cidadãos mediante pagamento de percentual fixo de sua renda. Houve reivindicação para doação de terrenos para construção de casas para policiais militares e que fosse assegurada a garantia de aquisição da casa própria para a mulher chefe de família. O apelo para que o Poder Público zelasse pelo exercício da função social da propriedade esteve também presente entre as sugestões.

A questão do **saneamento** que contou com 9 propostas apareceu atrelada sobretudo à resolução dos problemas das favelas e cortiços e com relação à construção de casas. Houve ainda solicitação para que se criasse legislação para a canalização de todos os córregos existentes na Cidade; conclusão da bacia da Vila Guilherme para evitar a ocorrência de enchentes; canalização do Córrego da Água Preta e criação do programa municipal de canalização de córregos e rios. A questão imobiliária, que recebeu 11 propostas; será abordada em tópico próprio por apresentar especificidades que extrapolam as aspirações por melhores condições de moradia.

### **PARTICIPAÇÃO POPULAR (33 propostas)**

A participação popular esteve no cerne das ações que conduziram os trabalhos da Assembleia Municipal Constituinte. O tema esteve presente nos debates de todas as sessões, nas abordagens durante as audiências públicas, na maneira como se desenvolveu a divulgação dos trabalhos e na lógica de funcionamento da Constituinte. Ainda assim, no tocante a proposições pontuais, o número de sugestões apresentou-se tímido, ocupando a 8ª posição entre os demais temas apontados. As propostas estavam imbuídas de conceitos como **fiscalização e participação direta nos debates e decisões no encaminhamento das soluções da administração pública**. Foi sugerida a criação de diversos conselhos e reivindicada a ampla participação da sociedade no Plano Diretor, havendo menção também ao orçamento e ao plano plurianual. Propôs-se a criação dos Conselhos de Educação, Saúde, Criança e Adolescente, Habitação, Mulheres, Desenvolvimento Urbano, Consumidor, Idoso, Conselhos de Bairros e Conselhos Tutelares, todos com poder deliberativo, além de se reclamar a participação da comunidade no conselho da pasta de Esportes, Lazer e Recreação.

Como já verificado em alguns dos temas anteriores, reivindicou-se a participação em ações voltadas ao meio ambiente e à administração da cidade, especialmente, nas decorrentes de ações das Administrações Regionais. Requereu-se também a participação efetiva da comunidade no processo escolar e no planejamento de políticas voltadas ao atendimento da criança e adolescente, mediante criação de lei específica.

As aspirações com relação à participação envolveram ainda a exigência de maior transparência para viabilizar uma melhor fiscalização das ações do Poder Público. Houve sugestão para que a votação dos trabalhos na Câmara fossem abertas, ou pelo menos por bancada; para criação de comissão de sindicância composta por particulares para apurar denúncias relativas à antiga administração e à futura Lei Orgânica; para criação da “sala do vereador” em todas as administrações regionais para que a população e as entidades comunitárias tivessem garantido o acesso com os edis para discussão das questões de interesse local. Requereu-se também ampla divulgação de todas as decisões dos Poderes Executivo e Legislativo para posterior confirmação por plebiscito (na realidade, referendo), bem como a participação direta da população nos casos de cassação do mandato de vereadores e prefeitos. Uma das sugestões pleiteou a redução do número máximo de assinaturas para os casos de apresentação de iniciativa popular e houve autor que sugeriu a implantação do voto facultativo no Município.

### **ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL** (31 propostas)

Entre as propostas voltadas à administração municipal, mais da metade (15) fizeram algum tipo de referência às Administrações Regionais. Doze delas pleitearam **eleição direta para escolha do administrador regional**; uma sugeriu elaboração de lista tríplice para preenchimento do cargo; uma propôs o estabelecimento de critérios sobre o mandato do administrador e uma requereu que os administradores tivessem formação em engenharia, arquitetura ou agronomia. Houve solicitação para a reativação da Administração Regional da Casa Verde, requerendo-se, ainda, maior autonomia para as administrações regionais. Como já visto nas propostas das associações comunitárias, houve indicação para que a escolha do cargo considerasse o presidente de alguma Sociedade de Amigos de Bairros. Foram pleiteadas, também, a subdivisão da cidade por grupo de um milhão

de habitantes; nova divisão das subprefeituras; criação de lei que disponha sobre a extinção de áreas rurais no município; e estabelecimento de critérios para participação de empresas em concorrências públicas;

Também foi requerida a criação de um departamento ou secretaria de política urbana e a criação de conselhos da comunidade em todas as administrações regionais. Pelo menos três propostas fizeram referência ao Plano Diretor, requerendo, por exemplo, a realização de censo populacional para sua elaboração e estabelecendo princípios gerais para a sua discussão e aprovação. Outra sugestão proferida aludiu à sistematização periódica do programa de pavimentação, com prioridade para a periferia, havendo também proposição para que fosse concedida autorização para que os munícipes pudessem fazer o calçamento asfáltico por conta própria, independente de recurso municipal, e que houvesse a criação da Secretaria de Pavimentação e Manutenção de Vias Públicas. Também figuraram entre as proposições requerimento pela criação de seguro de vida e acidentes pessoais coletivos para atender vítimas de acidentes ocorridos em locais públicos; e que os feriados e pontos facultativos da administração em um exercício, seja, necessariamente, determinado do final do exercício anterior.

### **SINDICATOS (24 propostas)**

Como é de se esperar a maioria das propostas apresentadas pelas entidades sindicais objetivaram conquistas para as categorias representadas. Na presente descrição, buscou-se destaque àquelas que, pela natureza, denotam maior propensão à repercussão geral. São elas:

Que a competência para legislar sobre estabelecimentos comerciais ficasse a cargo exclusivo da Câmara Municipal; que fosse assegurado transporte coletivo em todos os horários, inclusive o noturno; concessão de isenção de tributos para entidades sindicais; regulamentação do horário de funcionamento do comércio, definindo-se as situações excepcionais em que poderia ser prorrogado; especificação da jornada de trabalho; horário especial de frequência para trabalhadores matriculados em escolas técnicas de formação profissional; fornecimento de material através das entidades sindicais para promoção de eventos de esporte, lazer e cultura junto à comunidade em geral; oficialização da feira de

artesanato da Praça da República e instituição do dia 30 de outubro como feriado municipal em comemoração ao dia do Comerciário. O Sindicato dos Contadores Municipais de São Paulo propôs que ao Executivo fosse facultada a possibilidade de enviar projeto à Câmara Municipal para alteração do plano plurianual, enquanto não se iniciassem as votações nas comissões.

Destaca-se uma das reivindicações apresentadas pelo Sindicato das Trabalhadoras Domésticas do Município de São Paulo registrada nos seguintes termos: ***“que o quarto de empregada não seja depósito de outros materiais; que os domésticos não sejam impedidos de usar o elevador social”*** (Proposta de Balcão nº 0154-6 - Assembleia Municipal Constituinte; 29/11/1989)

### **CRIANÇA E ADOLESCENTE (22 propostas)**

As sugestões voltadas às crianças e adolescentes propuseram medidas em diversas áreas, merecendo destaque: a criação de um centro de atendimento a menores carentes; criação de parques infantis para crianças de até 12 anos, abertos aos finais de semana; criação de Casas Municipais do Menor com profissionais especializados e equipe multidisciplinar; criação de Conselhos Tutelares em todo o Município com plantão permanente; criação da Defensoria Pública Municipal para atendimento ao adolescente acusado ou envolvido em ato infracional; apoio do município a programas de liberdade assistida; criação de casas de semi-liberdade voltadas aos adolescentes autores de ato infracional; oportunidade de desenvolvimento profissional para jovens carentes nos departamentos públicos; assistência social e financeira às famílias que tenham dificuldade de ficar com os filhos por motivos econômicos; garantia de família substituta quando da impossibilidade de a criança ou adolescente ficar com a família de origem; criação e manutenção de serviços de prevenção, orientação e recebimento de denúncias referentes à violência doméstica; garantia de prioridade na efetivação dos direitos da criança e do adolescente; e requerimento de que o Município assegure que nenhuma criança seja objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, violência, crueldade ou opressão. Propôs-se também oportunidade de desenvolvimento profissional para jovens carentes em departamentos públicos; estabelecimento de áreas de lazer e práticas desportivas acessíveis às crianças e adolescentes; promoção de competições esportivas abrangendo crianças e

adolescentes para incentivo das várias modalidades de esporte; construção de brinquedotecas e parques infantis nos parques e áreas livres da cidade; criação de parques distribuídos proporcionalmente às áreas habitadas para serem usufruídas pelas crianças e adolescentes. Também se contabilizou entre as propostas desta área, temas de saúde envolvendo requerendo-se vacinação básica, exames pré-natais e programas materno-infantis, presença de médicos pediatras em todas as salas de parto; obrigatoriedade da coleta das impressões da genitora e do pé do nascituro; programas de prevenção à desnutrição; avaliação de acuidade visual e auditiva e programas voltados ao atendimento de adolescentes adictos.

### **SAÚDE** (21 propostas)

As questões relacionadas à área da saúde receberam 21 sugestões. Entre as reivindicações apresentadas, verificou-se: proibição de greve no serviço de saúde; popularização de métodos anticoncepcionais; realização de atendimento ginecológico e urológico para adolescentes; construção de hospital ou pronto socorro exclusivo para portadores de doenças venéreas; realização de laqueadura de trompas pelo INPS; criação de postos de atendimento especializado para crianças e adolescentes portadores de deficiência física, sensorial e mental; destinação de 1% da previsão orçamentária anual para as Santas Casas de Misericórdia; obrigatoriedade de acompanhamento médico a todas as crianças em idade escolar sob responsabilidade das Secretarias de Educação e de Saúde e Higiene; disponibilização de atendimento odontológico em todos os postos de saúde; ampliação do horário de atendimento nos postos de saúde; implantação de postos de saúde com laboratório para realização de exames e atendimento odontológico em cada unidade escolar; universalização da vacinação básica; criação de programas materno-infantis pré-natais; presença de pediatras plantonistas em todas as salas de parto; obrigatoriedade da coleta das impressões da mãe e da planta do pé do bebê; instituição de programas de prevenção a desnutrição; programas especializados à crianças e adolescentes dependentes de entorpecentes; avaliação da acuidade auditiva e visual no serviço público; inclusão de atendimento médico especializado nos postos de saúde; estipulação de área exclusiva para fumantes nos restaurantes. Requereu-se também que se garantisse a humanização do tratamento prestado pelos médicos, para que estes profissionais passassem a tratar

a população com mais respeito e atenção, uma vez que havia por parte da mesma grande sensação de descaso em razão do atendimento dispendido.

### **TRIBUTOS (24 propostas)**

As propostas envolvendo questões relacionadas aos tributos foram as que apresentaram menor diversidade, repetindo muitas vezes a mesma solicitação. Requereu-se isenção do IPTU para aposentados, funcionários públicos, entidades comunitárias e sindicais, idosos, pessoas com deficiência e para as associações sem fins lucrativos, legalmente constituídas, especialmente as Associações de Amigos de Bairros; Requereu-se também incentivos fiscais para empresas que adotassem ações voltadas à preservação do meio ambiente; isenção de impostos sobre os produtos de hortifrúti para baratear o abastecimento; incentivo fiscal para que as editoras instaladas no município fossem obrigadas a disponibilizar exemplares de suas publicações para bibliotecas e escolas públicas; adoção de imposto progressivo; eliminação da taxa de elevadores dos edifícios; isenção das taxas municipais nas armações de palanques e pedidos ao DSV; revisão anual do valor venal dos imóveis para atualização no carnê de IPTU; revogação das isenções para os 62 maiores clubes da cidade; implantação da contribuição de melhoria para todos os imóveis valorizados por obras públicas; e implantação do ITBI.

### **CÂMARA MUNICIPAL E TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO (20 propostas)**

Entre as propostas apresentadas abordando temas ligados diretamente à Câmara Municipal reivindicações para que os salários dos vereadores estivessem atrelados ao salário do funcionalismo, inclusive sujeitando aos mesmos índices de correção, foi a que apareceu o maior número de vezes: 6. As sugestões defenderam a utilização de áreas da Câmara como espaços culturais; livre acesso às dependências do parlamento; voluntariedade no exercício da vereança, para que fosse desprovido de remuneração; cassação do mandato de vereador através de manifestação de júri popular; extinção da figura dos vereadores suplentes; extinção do recesso de julho para todos os edis; estabelecimento de critério para assunção dos suplentes; adoção, pela Câmara Municipal, do regime parlamentarista;

estabelecimento de prêmios anuais para os bons vereadores, com divulgação dos trabalhos nos jornais de bairro; substituição dos carros oficiais por uma ajuda de custo para custeio de gastos com combustível e que a aposentadoria dos vereadores se dê por intermédio do IAPAS. Como já abordado no rol de propostas anteriores; requereu-se a criação da Tribuna do Povo, de modo a assegurar-se a palavra de representantes da comunidade no plenário da Câmara Municipal; e que todas as votações do parlamento fossem abertas além de que houvesse a instituição do voto facultativo.

Com relação ao Tribunal de Contas do Município, as sugestões foram para que fosse extinta a vitaliciedade dos Conselhos e que houvesse a alteração nos quadros com a redução de número dos mesmos.

### **SEGURANÇA** (19 propostas)

Na área da segurança; as proposições sugeriram realização de palestras para humanização dos policiais; disponibilização de guardas permanentes por rua, para realizar a segurança criando vínculo com os moradores; estabelecimento de moradias para agentes da guarda civil dentro das escolas públicas municipais, visando reforçar a segurança patrimonial (nesse caso; a esposa do policial deveria trabalhar na limpeza do prédio ou como servente); ampliação do policiamento nos pontos de ônibus; criação de postos descentralizados da guarda civil para ampliação do policiamento; ampliação do efetivo da Polícia Militar, através do reaproveitamento dos profissionais aposentados; criação de Defesa Civil para prevenção e correção de situações que atentem contra a proteção da vida e do patrimônio (situações de calamidade pública, catástrofes, flagelos e sinistros); e extinção da Guarda Municipal.

### **CULTURA** (18 propostas)

As sugestões voltadas à cultura propuseram a Criação do Museu da Cidade de São Paulo; realização de concurso fotográfico semestral para resguardar a memória da Cidade; estudos e divulgação da literatura de cordel; instalação de

bibliotecas municipais e/ou centros culturais nas periferias; criação de bibliotecas itinerantes e nas escolas; funcionamento das bibliotecas aos sábados e domingos; construção de templo ecumênico no Município; proteção de formas locais da cultura das diferentes etnias; promoção de incentivo às manifestações culturais nas escolas de 1º grau; estabelecimento de punição para pichadores; tombamento de área indicada na Praça da República; realização de convênios com a iniciativa privada para manutenção de monumentos históricos e artísticos. Como visto no item relacionado aos tributos; uma das propostas requereu a distribuição de no mínimo 10 exemplares de todos os livros produzidos pelas editoras instaladas no Município, para bibliotecas,; escolas e museus, em troca de benefícios fiscais.

### **TRANSPORTES (17 propostas)**

As propostas apresentadas na área dos transportes abordaram as seguintes reivindicações: pagamento da tarifa de ônibus de acordo com a quilometragem do trajeto; acesso às gestantes pela porta dianteira; gratuidade da tarifa para menores de 8 anos, policiais fardados, dirigentes de entidades comunitárias, servidores municipais, idosos a partir dos 60 anos e estudantes do 1º; 2º e 3º graus; rebaixamento dos degraus dos ônibus para facilitar o acesso de idosos, gestantes, crianças e deficientes físicos; ampliação do horário de funcionamento das linhas para abranger todos os horários de trabalho; substituição das placas de vidro nos coletivos por placas de fibra ou plástico; proibição de reajuste da tarifa de ônibus acima da inflação; participação do setor privado no custeio das passagens; contratação de auditoria particular para auferir a qualidade do transporte público; integração das áreas de trânsito de pedestres aos serviços de transporte público; vedação da delegação do sistema de transporte público à iniciativa privada; instituição de política de reajuste de tarifas; realização do pagamento da passagem apenas por intermédio de passes, evitando a circulação de dinheiro em espécie; requisição de passe escolar para os cidadãos que residam e trabalhem no município, mas apenas estudam em outra cidade; melhoria dos transportes ferroviários; alternância de trens nas estações, de modo que algumas plataformas além das terminais, recebam vagões vazios; alteração nas escadas rolantes dos metrô; e extinção das empresas de ônibus particulares.

## **TRANSITO** (13 propostas)

As sugestões relacionadas ao transito buscaram abordar aspectos como fluidez; racionalização do deslocamento, integração entre os diferentes tipos de transporte, controle de velocidade, sinalização e educação no transito. São elas: proibição da circulação de caminhões durante o dia; medidas para evitar o patrulhamento da PM através da cavalaria nas avenidas da cidade; criação de um sistema de ônibus circulares gratuitos no centro para desincentivar o uso de veículos; colocação de obstáculos em ruas e avenidas de grande movimento e nas proximidades de escolas, igrejas, estações e demais locais de grande aglomeração coletiva; adoção de semáforos inteligentes; criação de corredores de pedestres nos centros e bairros mais povoados; utilização de tecnologia nas calçadas e corredores; prioridade para idosos e pedestres quando o espaço for insuficiente para o transito livre; estabelecimento de multa para pedestres que atravessem fora da faixa; implantação de plano emergencial de planejamento e conscientização dos problemas de circulação na cidade; adoção de medidas para disciplinar o uso de estabelecimentos de carga e descarga e de grande fluxo de veículos objetivando garantir a circulação; trânsito de pedestres integrado aos serviços de transporte público; aplicação de multas de trânsito apenas para os reincidentes; determinação de que transportadoras de cargas só atuem nas entradas e saídas da cidade e em balcões construídos especificamente para tal fim; alocamento das rodoviárias e do aeroporto para fora do município; ampliação da cota de passes escolares nos meses de julho e dezembro; que a utilização dos passes em circulação não necessitem de complementação em caso de aumento da tarifa; definição clara e adequada de quais são as vias preferenciais da cidade; velocidade máxima de 60 km/h nas preferenciais, com faixas de pedestres e iluminação; sinalização de todas as entradas e saídas das zonas residenciais, com velocidade máxima de 40 km/h; realização de campanhas educativas de trânsito; punição mais severa para atropelamentos nas zonas residenciais e em faixas de pedestres; inclusão de educação sobre transito no currículo escolar; criação de varas especializadas em delitos de trânsito; criação de faixas exclusivas de ônibus; estacionamentos abundantes próximos às estações de ônibus; aumento das tarifas de estacionamento nas áreas servidas por transporte público rápido; proibição da circulação de automóveis em áreas críticas, em horário parcial ou integral; liberação

do mercado de transporte de passageiro para serviços especiais (ônibus escolar, taxi, lotação, micro-ônibus fretados); criação de espaços de recreação através da eliminação do trânsito de veículos em zonas residenciais; construção de estações de transbordo e de abrigos nos pontos de parada e conexão de linhas de transporte; controle sobre o nível de ruído e emissão dos poluentes dos veículos.

### **LIMPEZA URBANA** (13 propostas)

As sugestões na área da limpeza urbana propuseram os seguintes apontamentos: aplicação de multa para estabelecimentos que joguem lixo nas guias; confisco de veículos das empreiteiras e de particulares que prestem serviço de coleta de entulho e sejam flagrados descartando o material de maneira irregular; proibição de jogar lixo nas ruas expressa no texto da Lei Orgânica; garantia de coleta de lixo em todos os logradouros do Município; colocação dos lixos para coleta apenas em horários pré-determinados para evitar a exposição demasiada do lixo; designação de urgência no trato do problema com o lixo; estabelecimento de sanção pecuniária ou equivalente para pessoas que pratiquem vandalismo ou sujeem a cidade.

### **IDOSOS** (12 propostas)

As reivindicações relacionadas aos idosos vislumbraram as seguintes providências do Poder Público: criação de centros de atendimento especializado ao idoso; transporte gratuito para a população idosa; confecção de carteirinha de identificação para facilitar a inteiração com os motoristas dos coletivos; criação de clubes de aposentados em cada bairro; garantia da existência de programas de ginástica e atividades físicas para idosos nos equipamentos municipais; criação do clube de Lazer dos Idosos; viabilização da segurança em quarteirões a ser exercida pelo idoso; proteção especial à velhice; garantia de que o atendimento aos idosos na rede bancária ocorra apenas nos andares térreos; determinação de que os idosos possam escolher as agências onde desejam retirar seus carnês; criação de mecanismos que assegurem prioridade para idosos e pedestres quando o espaço público for insuficiente para o transito livre.

### **QUESTÃO IMOBILIÁRIA (11 propostas)**

As proposições atinentes à questão imobiliária abordaram as seguintes reivindicações: tombamento dos campos de futebol de várzea para protegê-los da especulação imobiliária; tratamento diferenciado aos proprietários dos pequenos prédios, amenizando-lhes as exigências, uma vez que são tratados como grandes empreendedores e acabam sendo injustamente prejudicados; proibição da locação de imóvel residencial para fins comerciais; anistia aos condôminos dentro do código de obras restrita aos proprietários de um único imóvel; implantação de parques infantis nas áreas sujeitas à especulação imobiliária; aplicação de medidas punitivas ao loteador clandestino; criação de lei para acabar com a exploração imobiliária; desapropriação de todos os imóveis de estrangeiros que possuam mais de um; apelo para o respeito à função social da propriedade; anistia pela construção de imóveis irregulares, obrigando-se a regularização em 24 meses, a contar da promulgação da Lei Orgânica.

### **DEFICIENTES (10 propostas)**

As proposições acerca da pessoa com deficiência denotaram as seguintes reivindicações: facilitação do acesso de deficientes físicos e mentais aos concursos públicos; criação de programas de habilitação e reabilitação para portadores de deficiência; implantação de salas especiais de educação voltadas a crianças e adolescentes portadores de deficiência; prestação de apoio a deficientes que vivem nas ruas; criação de escolas de reabilitação para deficientes nas zonas norte, sul, leste e oeste, e especialmente nos grandes conjuntos residenciais; obrigatoriedade de corrimãos em todas as escadas que possuam mais de dois degraus; adaptação dos prédios para atendimento das pessoas com deficiência; isenção de impostos e taxas para pessoas com deficiência nas condições especificadas.

### **LAZER (12 propostas)**

As sugestões para a área do Lazer focaram os seguintes pontos: manutenção do Parque do Povo na marginal Pinheiros; criação de centros de lazer nos bairros; construção de pelo menos uma quadra poliesportiva em cada bairro e,

quando possível, um playground; utilização dos espaços internos das unidades esportivas da Prefeitura para publicidade, mediante convênio com a iniciativa privada, visando a reposição de material esportivo, reforma e custeios das unidades; criação de áreas para a prática de esportes de diferentes modalidades, com atividades organizadas pela população através das associações e comissões de moradores; abertura das áreas de lazer das escolas aos fins de semana para uso da comunidade (quadras).

### **ASSISTENCIA SOCIAL (12 propostas)**

As propostas na área de assistência social consistiram as seguintes reivindicações: criação de programas voltados ao amparo de moradores de rua oferecendo tratamento aos viciados; requerimento de que conste no texto da lei orgânica recolhimento compulsório de pessoas que vivem na rua em instituições filantrópicas criadas especificamente para esse fim; criação do programa “Adote uma Favela” através de parceria com iniciativa privada, entidades sociais, religiosas e outras, para prestar atendimento à população carente; designação de profissionais ociosos da Prefeitura para prestar atendimento à população carente nas favelas (médico, professor e assistente social); manutenção de rede de assistência social para assegurar proteção especial à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice.

### **QUESTÃO IMOBILIÁRIA (11 propostas)**

As proposições atinentes à questão imobiliária abordaram as seguintes reivindicações: tombamento dos campos de futebol de várzea para protegê-los da especulação imobiliária; tratamento diferenciado aos proprietários dos pequenos prédios, amenizando-lhes as exigências, uma vez que são tratados como grandes empreendedores e acabam sendo injustamente prejudicados; proibição da locação de imóvel residencial para fins comerciais; anistia aos condôminos dentro do código de obras restrita aos proprietários de um único imóvel; implantação de parques infantis nas áreas sujeitas à especulação imobiliária; aplicação de medidas punitivas ao loteador clandestino; criação de lei para acabar com a exploração imobiliária; desapropriação de todos os imóveis de estrangeiros que possuam mais de um;

apelo para o respeito à função social da propriedade; anistia pela construção de imóveis irregulares, obrigando-se a regularização em 24 meses, a contar da promulgação da Lei Orgânica.

#### **MULHER** (9 propostas)

As reivindicações voltadas ao tema incluíram as seguintes proposições: garantia de aquisição da casa própria para a mulher que é chefe de família; incorporação na Lei de mecanismos de punição em razão de discriminação contra mulher; garantia de condições à servidora para o exercício da maternidade; implementação a nível municipal e execução integral do programa de saúde da mulher; garantia da oferta de creches; educação escolar sem diferenciação para meninas e meninos; instalação de creche nas repartições públicas; instituição de vale creche para fornecimento aos servidores nas repartições que não possuam creche própria.

#### **GUARDA CIVIL** (8 propostas)

As sugestões relacionadas à guarda civil abrangeram reivindicações solicitando estudos para ampliação do seu efetivo e concessão de subsídios diversos; requereu-se também a descrição de maneira clara das atribuições da corporação na lei orgânica, sem outorga do poder de polícia; e a determinação de que em toda escola pública municipal seja disponibilizado local para abrigar a residência de um guarda municipal com sua família, para realização de segurança patrimonial. Manifestações requerendo a criação e a extinção da Instituição também figuraram entre as propostas

#### **RELIGIÃO** (7 propostas)

As sugestões relacionadas à religião defenderam a construção de um templo ecumênico municipal; a implantação do ensino religioso nas escolas da rede municipal; a obrigatoriedade de leitura da bíblia no início das reuniões da Câmara Municipal; a promoção da difusão da bíblia através de veículos de comunicação;

administração da bíblia nas repartições públicas e escolas de todos os níveis; e a implantação de educação religiosa mais rigorosa nas escolas municipais.

### **DIVULGAÇÃO Á COMUNIDADE** (6 propostas)

As sugestões voltadas à divulgação dos trabalhos realizados pelo Poder Público à comunidade retrataram as seguintes proposições: publicações de editais do Poder Público em jornais de bairros, com distribuição semanal e gratuita à população; destinação de percentual de verba de publicidade da Câmara e da Prefeitura para fortalecimento dos jornais de bairros; obrigatoriedade de prestação de contas à população sobre o dinheiro recolhido pelo Instituto de Previdência Municipal – IPREM; divulgação dos trabalhos dos vereadores nos jornais de bairro; reivindicação de maior divulgação dos trabalhos da Assembleia Municipal Constituinte à comunidade.

### **MIGRAÇÃO REGIONAL** (6 propostas)

As propostas apresentadas com relação à questão da migração revelaram uma tendência ao segregacionismo, em razão da defesa de mecanismos de restrição à entrada no Município. As manifestações demandaram as seguintes sugestões: controle da população que entra e sai da Cidade através de estudos que considerem as demandas na área do trabalho; implantação de política de controle sobre a entrada de migrantes regionais; determinação de que a mudança para o município esteja condicionada à autorização da Prefeitura, mediante comprovação de local de moradia e trabalho formal; priorização das vagas nos conjuntos habitacionais para as pessoas nascidas na Capital e que trabalhem na Cidade, ou ainda que comprovem que residem há mais de 5 anos no Município, com carteira assinada por igual período; exigência de que só possam trabalhar em feiras livres os brasileiros natos; proibição de licença a supermercados estrangeiros ou nos quais haja participação de capital estrangeiro. A única proposta que denotou aceitação sugeriu que o Município ampare os migrantes regionais, assegurando condições para que venham para a Cidade com emprego garantido.

**ESPORTES** (5 propostas)

As sugestões relacionadas aos esportes retrataram as seguintes proposições: criação do Fundo de Assistência à Atividade Física, no âmbito da Secretaria Municipal dos Esportes para gerir verbas provenientes de locação de equipamentos e espaços de publicidade nas dependências da Secretaria; utilização dos espaços internos das unidades esportivas da Prefeitura para publicidade, mediante convênio com a iniciativa privada, objetivando o custeio das unidades e reposição de material esportivo; abertura das quadras municipais aos fins de semana; estabelecimento de áreas de lazer e práticas desportivas acessíveis às crianças e adolescentes; realização de competições desportivas para incentivo de várias modalidades de esportes; criação de áreas para a prática de esportes de diferentes modalidades, com atividades organizadas pela população através das associações e comissões de moradores.

**TRABALHO** (5 propostas)

As considerações relacionadas ao tema propuseram remuneração digna aos jovens; jornada de trabalho compatível com os estudos noturnos; redução da jornada de trabalho a todas as categorias; conversão dos créditos de natureza trabalhista em créditos alimentícios e que jovens de 12 e 14 anos tenham autorização para trabalhar. Uma das manifestações propôs a eliminação de benefícios como vale transporte, cesta básica e vale refeição, sugerindo aumento do valor real do salário; em compensação pela extinção de tais benefícios.

**ATENDIMENTO AO CIDADÃO** (4 propostas)

As propostas relacionadas ao atendimento ao cidadão reivindicaram a criação de unidades de serviços públicos com estrutura treinada para melhoria do atendimento prestado ao contribuinte; atendimento adequado aos idosos nas agências bancárias; formação do núcleo de atendimento ao público com infraestrutura adequada e profissionais capacitados para prestação de atendimento qualificado; requerimento de que conste na lei orgânica a garantia de funcionamento e localização dos serviços de utilidade pública essenciais, previamente

estabelecidos, para garantia de seu provimento independentemente da discricionariedade do Poder Executivo.

#### **CIDADANIA** (4 propostas)

Reivindicação de criação de medidas para unificação dos documentos numa única cartela; estabelecimento do voto facultativo; funcionamento e localização dos serviços de utilidade pública previamente definidos no texto da Lei Orgânica, para garantia da sua oferta e manutenção.

#### **CONSUMIDOR** (4 propostas)

As proposições voltadas à defesa dos direitos e interesse do consumidor; retrataram as seguintes solicitações: criação do Conselho Municipal do Consumidor; afixação obrigatória dos preços dos produtos nas vitrines; fiscalização de produtos industrializados e alimentos perecíveis, procedendo-se o tabelamento dos preços e a disposição dos valores de modo a facilitar a visualização pelos consumidores; criação de seguro de vida e acidentes pessoais e coletivos para atender vítimas de acidentes ocorridos em lugares públicos; inclusão na Lei Orgânica de dispositivos voltados à defesa dos direitos do consumidor.

#### **FEIRAS LIVRES** (4 propostas)

As manifestações com relação às feiras livres propuseram a oficialização e organização da atividade de acordo com as diretrizes do Sindicato da categoria; A entidade apresentou proposta pormenorizada dispendo sobre especificação, funcionamento, atribuição, permissão, penalidades, condições para matrícula e estabelecimento de deveres do feirante. Verificou-se ainda entre as propostas, reivindicação para que a realização das feiras livres se dê em regime de rotatividade.

#### **GRUPOS MINORITÁRIOS** (4 propostas)

As manifestações sobre o tema sugeriram a criação de mecanismos de de proteção das diferentes etnias; destinação de percentual de vagas nas empresas

públicas para grupos minoritários (negros; pessoas com deficiência e homossexuais); e criminalização em âmbito municipal de práticas racistas contra as crianças.

#### **INTERESSES DE CATEGORIA PROFISSIONAL (4 propostas)**

As sugestões apresentadas em defesa de interesses de categorias profissionais requereram as seguintes concessões: zona azul gratuita para advogados e estagiários de direito nas imediações de Fóruns, Tribunais, juntas trabalhistas e órgãos públicos; requerimento de que todo profissional técnico das áreas de engenharia, arquitetura ou agronomia recolham a Anotação de Responsabilidade Técnica - ART nos termos da legislação federal; obrigatoriedade de profissionais formados em Educação física em todas as escolas de natação, ginástica e cultura física em funcionamento no Município; e estabelecimento de critérios para que a ocupação de cargos, empregos e funções públicas atendam às certificações dos respectivos conselhos de classe.

#### **POPULAÇÃO DE RUA (4 propostas)**

As propostas relacionadas à questão da população de rua sugeriram a proibição de mendigos em praça pública e a inclusão, no texto da Lei Orgânica, de recolhimento compulsório dos andarilhos a instituições assistenciais. Em sentido oposto, verificou-se manifestação requerendo a criação de programas voltados ao amparo de moradores de rua com oferta de tratamento aos viciados e atendimento às crianças, adolescentes e pessoas com deficiência que vivem em situação de rua.

#### **PODER JUDICIÁRIO e correlato (3 propostas)**

As proposições relacionadas ao Poder Judiciário reivindicaram a criação de varas especializadas em delitos de trânsito; punição mais severa para atropelamentos cometidos em zonas residenciais ou sobre a faixa de pedestres; a adoção de medidas para que seja considerado crime, em âmbito municipal, a discriminação de crianças por questões raciais; e a criação da Defensoria Pública Municipal.

### **TABAGISMO** (2 propostas)

Com relação ao tabagismo foi proposto o fechamento das fábricas de cigarros existentes no Município e a destinação de local exclusivo para fumantes em bares e restaurantes.

Importante ressaltar que embora a Resolução da AMC tenha determinado que cada formulário devesse tratar de um único tema, o levantamento revelou que ao menos 137 proposições continham mais de uma sugestão;

Com relação à distribuição das propostas por Comissão Temática, tem-se que a Comissão que mais recebeu sugestões foi a Comissão de Defesa dos Interesses do Cidadão, Sociedade e Meio Ambiente, com 235 formulários protocolados, seguida da Comissão de Desenvolvimento Social – 142; Comissão de Administração Pública – 141; Comissão de Desenvolvimento Urbano, Planejamento e Controle – 58; Comissão do Poder Legislativo – 45; Comissão de Atividade Econômica e Tributação – 26; e Comissão do Poder Executivo 15.

A análise pormenorizada das proposições confirma a hipótese de que em razão das especificidades das reivindicações, a esmagadora maioria não poderia ser incluída no texto do anteprojeto, por demandarem acolhimento direcionado através de programas de políticas públicas pontuais. Soma-se a isso o fato de que muitas questões como a gestão do transporte sobre trilhos, a prática de tabelamento de preços, matérias conexas ao Poder Judiciário (tipificação de crime, crédito trabalhista, etc.) extrapolavam a competência constitucional atribuída ao Município.

Não obstante, as reivindicações revelam a predisposição da comunidade em participar mais ativamente da gestão da coisa pública, validando as conjecturas levantadas pela ciência política, além de confirmarem que a realização da Assembleia Constituinte ecoou como caixa de ressonância de um ideal coletivo que se fortaleceu com o seu fenômeno e marcou um momento da história local.

## 2.5 As lições do pioneirismo

Depreende-se da análise em comento, que embora a grande maioria das proposições não tenham sido contempladas no texto da Lei Orgânica em decorrência dos motivos expostos, **pode-se cogitar que compuseram um tecido embrionário que somado a manifestações semelhantes em outras instâncias e níveis de poder**, contribuiu de alguma maneira para a formatação de leis mestras como o Código de Defesa do Consumidor, o Código de Transito, O Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a Lei de Licitações, o Estatuto da Pessoa com Deficiência, a legislação de suporte às políticas afirmativas, a Lei de Acesso à Informação, entre tantas outras, que nitidamente trazem em seu bojo o acolhimento de muitos dos anseios externados naquela ocasião.

Pode-se afirmar que fato semelhante se fez perceptível também em nível local, uma vez que a legislação municipal posteriormente elaborada em muitos sentidos contemplou várias das reivindicações registradas no período, podendo-se citar, a título de exemplo, a implantação do rodízio municipal, as ações de fortalecimento do transporte público em detrimento do particular, a construção de corredores exclusivos para ônibus, a difusão dos centros culturais nas periferias com a experiência dos Centros de Educação Unificados - CEUs, a redução da velocidade nas vias principais como as marginais e nas vias de acesso transversal, a política de acessibilidade abrangendo de maneira ampla equipamentos públicos e privados, os gradativos avanços na política urbana ao longo dos três planos diretores aprovados desde então, os mecanismos de participação popular instituídos na Câmara Municipal, a implementação do orçamento participativo no Legislativo e no Executivo, a criação dos conselhos paritários em diversas áreas, o fortalecimento dos Conselhos Tutelares, a aproximação da comunidade na gestão do ambiente escolar, a criação da ouvidoria municipal, entre outros.

A maneira como essa teia reverbera, a interação do micro em relação ao macro, a simbiose e os embates entre os diversos atores dentre os quais os autores estudados indubitavelmente se enquadram, constituem questões relevantes e em terreno fértil para serem melhor desenvolvidas.

Contuso, os estudos induzem à comprovação de que os avanços e conquistas sociais decorrem de lutas e mobilizações desses diversos agentes sociais, num movimento gradativo e translúcido que aos poucos vai se materializando e tornando tangível a consolidação das suas reivindicações.

Neste sentido, Touraine (2006) ressalta que a democracia tem que ser pensada para além de sua institucionalidade, devendo ser concebida como uma das dimensões da constituição do sujeito em ator social – sempre se levando em conta o cenário histórico, examinando se vivemos a emergência de um novo tipo de sociedade, com a definição de novos problemas novos conflitos, e, portanto, novos atores (TOURAINÉ, 2006).

Convém ressaltar; por fim; que a abertura conferida pela Assembleia Constituinte à participação cidadã popular; refletiu-se no texto da Lei Orgânica; que com sua promulgação em 04 de abril de 1990; consolidou de maneira definitiva o caráter de interação participativa que deveria nortear a relação entre a sociedade e o Estado; especialmente o Poder Legislativo.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 reconheceu a participação popular na gestão da coisa pública como um direito do cidadão elevado à condição de princípio fundamental.

O modo como se deu a participação da sociedade civil na elaboração da Lei Orgânica do Município de São Paulo ilustra o sentido de como as mudanças decorrentes do novo paradigma democrático ensejaram a criação de ferramentas visando a participação da comunidade de maneira ativa. Essa participação transcorreu desde a elaboração do anteprojeto de lei, exercendo reflexos que culminaram com a conquista de direitos em períodos posteriores.

A experiência proporcionada pela realização da presente pesquisa permite assegurar que a elaboração do referido diploma foi um marco na história política do Município, o qual se processou em consonância com as alterações vividas no cenário nacional, norteadas pelo fortalecimento do exercício da democracia, através da participação popular.

O trabalho pontuou a importância da Lei em si, por representar a materialização da nova autonomia conferida ao Município, fato que atribuiu maior relevância ao processo legislativo de sua formulação; Também se dedicou a ponderações sobre a abertura inédita à participação popular num processo que inaugurou uma nova vertente no ordenamento institucional, introjetando ferramentas democráticas e permanentes de participação social; Buscou ainda analisar os anseios da sociedade num momento em que ela a passa ser considerada um agente ativo num terreno antes restrito à representação indireta.

Do caminho percorrido, chegou a conclusões que convergem com a literatura especializada, uma vez que a participação popular tem relação direta com o exercício da cidadania.

Neste sentido, Dowbor (2016) chama atenção para o fato de que esse exercício implica no controle pelo cidadão das formas de desenvolvimento do seu quarteirão, seu bairro, sua comunidade, os quais estão inseridos no Município, que é

unidade básica de organização social. De acordo com o autor, essas questões compreendem um “conjunto de desafios que exigem soluções de gestão participativa e descentralizada”. (DOWBOR; 2016; p.27).

Lavalle (2011); por sua vez; pontua que

Participación es categoría nativa de la práctica política de los actores sociales; concepto de la teoría democrática —con peso variable según la vertiente teórica y el autor— y procedimiento institucionalizado con funciones delimitadas por diversas legislaciones. (LAVALLE; 2011; p.13).

Logo, a abertura de canais de participação junto ao parlamento municipal tem um significado para além do institucional, pois retrata o empoderamento do cidadão que passa a ter voz ativa, atuando como legítimo interlocutor na condução dos temas de interesse da comunidade.

#### 4REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. **'A Formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas'**. In: **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro, FGV, 2010.

\_\_\_\_\_. **Os barões da federação**. São Paulo: Revista Lua Nova, 1994.

ALMEIDA, F.R. **Os municípios brasileiros nas constituições federais, 1824 a 1988**. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/os-munic%C3%ADpios-brasileiros-nas-constitui%C3%A7%C3%B5es-federais-1824-1988>>. Acesso em 29.dez.16.

BRASIL. **Constituição Federal, 1824**

BRASIL. **Constituição Federal, 1891**

BRASIL. **Constituição Federal, 1934**

BRASIL. **Constituição Federal, 1937**

BRASIL. **Constituição Federal, 1946**

BRASIL. **Constituição Federal, 1967.**

BRASIL. **Constituição Federal, 1988.**

BRASIL. **Emenda Constitucional** nº 1 de 17/10/69

BRASIL. **Lei Orgânica dos Municípios**. Lei Complementar nº 01 de 09/11/1967

BRASIL. **Decreto nº 01/1889**. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. 15/11/1889.

BRASIL. **Decreto nº 510 /1890** Publica a Constituição dos Estados Unidos do Brasil. 22/06/1890.

CALDERON, A. I. **“A Lei Orgânica paulistana e os novos mecanismos de participação popular na gestão municipal”**. Cadernos CEDEC; n. 54; p 1-27; 1996.

CAMPANHOLE, A. H. **Todas as Constituições do Brasil**. São Paulo: Editora Atlas, 1989

CARDOSO; F. H. **O modelo político brasileiro e outros ensaios**. São Paulo :Difel; 1972.

CODATO; A. N. **Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia**. *Rev. Sociol. Polit.*; n.25; p.83-106.Nov/2005.

DOWBOR, L. **O que é Poder Local**. ed. rev. e atual. Imperatriz; MA: Ética, 2016.

FARAH, M. F. **Administração pública e políticas públicas** - Rap — Rio de Janeiro 45(3):813-36, Maio/jun. 2011. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v45n3/11.pdf>>. Acesso em 30 dez.16.

GOHN; M.G. **Abordagens teóricas no estudo dos movimentos sociais**. Caderno CRH; Salvador; v. 21; n. 54; p439-455; Set./Dez.2008

LAVALLE. A.G. **Após a participação: nota introdutória.** Lua Nova, São Paulo, 84: 2011.

MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro.** São Paulo: Editora Malheiros, 1993

MOTTA F.C.P. **Administração e participação: reflexões para a educação.** Educação e Pesquisa; São Paulo; v. 29; n.2; p 369-373; Jul./Dez. 2003

SÃO PAULO (Município), Câmara Municipal. **Resolução nº 03/68.** Dispõe sobre o Regimento Interno da CMSP; 20/12/1968.

\_\_\_\_\_ **Acervo de Memória Histórica da Câmara Municipal de São Paulo.** Disponível em: <<http://www.camara.sp.gov.br/memoria/atas-e-anais-da-camara-municipal-2/>> Acesso em 29. dez. 16.

\_\_\_\_\_ **Resolução nº 02/91.** Dispõe sobre o Regimento Interno da CMSP; 26/04/1991.

SÃO PAULO (Município), Assembleia Municipal Constituinte. **Resolução nº 1.** Estabelece normas regimentais de funcionamento da Assembleia Municipal Constituinte para a instituição da Lei Orgânica do Município de São Paulo; e da outras providencias; 20/10/1989.

\_\_\_\_\_ **Lei Orgânica Municipal;** 1990;

TOURINE; A. **Na fronteira dos movimentos sociais. Sociedade e Estado;** Brasília; v. 21; n1; p 17-28; Jun/Abr. 2006.