

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

ESCOLA DO PARLAMENTO

PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*

“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”

JEFERSON CASTRO DE ALMEIDA

**Os mecanismos de participação popular presentes na Lei Orgânica
do município de São Paulo**

São Paulo

2017

**JEFFERSON CASTRO DE ALMEIDA OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR PRESENTES NA LEI ORGÂNICA
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO 2017**

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ESCOLA DO PARLAMENTO

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

JEFERSON CASTRO DE ALMEIDA

Os mecanismos de participação popular presentes na Lei Orgânica
do município de São Paulo

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.^a Dra. Maria Lúcia Salgado Cordeiro dos Santos

São Paulo
2017

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

ESCOLA DO PARLAMENTO

PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU

“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”

JEFERSON CASTRO DE ALMEIDA

**Os mecanismos de participação popular presentes na Lei Orgânica
do município de São Paulo**

Média da avaliação da banca examinadora.

Nota Final:

São Paulo, de de 2017.

ORIENTADOR: Maria Lúcia Saldado Cordeiro dos Santos

DEDICATÓRIA

À Deus, por ser essencial em minha vida, autor de meu destino, meu guia, socorro presente na hora da angústia, ao meu pai Leno (in memoriam), minha mãe Dulce e à minha esposa Dayana que sempre me incentivou para a realização dos meus ideais, encorajando-me a enfrentar todos os momentos difíceis da vida.

AGRADECIMENTOS

A todos os professores que nos acompanharam durante esse curso de Pós-graduação, em especial à minha orientadora Prof. Malu que deu dicas preciosas para que este trabalho pudesse ser concluído.

À Câmara Municipal de São Paulo por proporcionar à população acesso ao conhecimento por meio de diversos cursos de interesse dos cidadãos, além dessa Pós-graduação *latu sensu* com tanta qualidade oferecida de forma gratuita.

“Feliz aquele que transfere o que sabe e aprende o que ensina.”

Cora Coralina

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo estudar e analisar os instrumentos de participação popular existentes na Lei Orgânica do Município de São Paulo, e como esses mecanismos contribuem para o fortalecimento da democracia participativa na Câmara Municipal da nossa cidade, tendo como perspectiva as forças políticas e sociais que colaboraram para a implantação dos referidos mecanismos sob a ótica da atual concepção de cidadania e democracia.

Palavras-Chave: Participação popular; lei orgânica; democracia participativa.

ABSTRACT

The present study aims to study and analyze the instruments of popular participation existing in the Organic Law of the Municipality of São Paulo, and how these mechanisms contribute to the strengthening of participatory democracy in the city council of our city, taking as perspective the political and social forces Who collaborated in the implementation of these mechanisms under the perspective of the current conception of citizenship and democracy.

Keywords: popular participation, organic law and participatory democracy.

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Importância e influência da Política.....	20
Tabela 02 – Projetos de Lei oriundos de iniciativa popular na CMSP.....	35

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.....	ALESP
Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.....	ADCT
Câmara Municipal de São Paulo.....	CMSP
Congresso Nacional.....	CN
Constituição do Estado de São Paulo.....	CESP
Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988.....	CF/88
Emenda Constitucional.....	EC
Lei Orgânica do Município de São Paulo.....	LOM
Prefeitura do Município de São Paulo.....	PMSP
Projeto de Lei.....	PL
Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo.....	RI
Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo.....	TRE-SP

DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE AUTORAL E AUTORIZAÇÃO DE PUBLICAÇÃO.

Eu, Jeferson Castro de Almeida, declaro ser o autor 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, 16 de janeiro de 2017.

Jeferson Castro de Almeida

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 - Introdução.....	12
1.1. Introdução.....	12
1.2. Justificativa.....	13
1.3. Objetivos.....	14
1.4. Procedimentos Metodológicos.....	14
CAPÍTULO 2 – A Democracia participativa.....	15
2.1. A Democracia e Participação na LOM e na CF/88.....	15
2.2. Participação Política.....	18
2.3. O que é Política.....	19
CAPÍTULO 3 - Instrumentos de Participação.....	21
3.1. Plebiscito.....	23
3.2. Referendo.....	28
3.3. Iniciativa Popular.....	31
CAPÍTULO 4 - Considerações Finais.....	38
BIBLIOGRAFIA.....	40

CAPÍTULO 1 – Introdução

1.1 Introdução

Segundo a Constituição Federal de 1988 o Brasil é um Estado Democrático de Direito. Ao analisarmos a etimologia da palavra “democracia”, que tem sua origem no grego, observamos que ela é composta por demos (que significa povo) e kratos (que significa poder), ou seja, democracia nada mais é que um regime de governo em que o poder de tomar as decisões políticas está com o povo. Em nosso país, embora o povo exerça o poder, em regra, ele o faz de forma indireta, por meio de representantes eleitos, no entanto, a Constituição e a Lei Orgânica de São Paulo asseguram a participação direta da população no processo democrático por meio de três instrumentos: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

Os mais diversos estamentos sociais, como associações, órgãos de classe, sindicatos e entidades da sociedade civil, além do próprio cidadão, têm invocado uma participação política mais efetiva e demandam por um maior poder na tomada das decisões governamentais.

Diante disso, ao se levar em consideração a possibilidade dos cidadãos participarem diretamente das decisões do governo e da condução do país, propomos como objeto de estudo analisar os instrumentos de participação popular presentes na Lei Orgânica dos quais os cidadãos paulistanos podem e devem fazer uso para ver supridas as suas demandas.

A revisão de literatura nesta monografia consiste em uma breve abordagem dos assuntos mais significativos que estão relacionados à participação da sociedade civil no processo de construção e elaboração das leis,

sobretudo à Lei Orgânica do Município de São Paulo. Portanto, a presente revisão pretenderá trazer algumas considerações sobre:

O que é participação política. Quais são os institutos de participação presentes na Lei Orgânica do município de São Paulo.

Dallari (1983) afirma aos leitores sobre a relevância da participação dos indivíduos na política, pois, assim como na Grécia, todos os membros da sociedade devem participar diretamente para que o desejo da maioria seja atendido. Assim sendo, as pessoas viverão em harmonia e felicidade.

Bordenave (2013) nos ensina que a palavra participação tem um sentido amplo, é ser parte, tomar parte ou ter parte. Os tipos de participação, níveis, graus, ferramentas e princípios colaboram com o ideal de uma sociedade participativa.

1.2 Justificativa

A Constituição Federal de 1988 e a própria Lei Orgânica do município de São Paulo trazem em seu bojo instrumentos de participação direta, pelos quais a população pode decidir diretamente nos assuntos da cidade.

Observa-se que incentivar que as pessoas influenciem as políticas e programas de governo e consolidar a participação como um processo de governo é um desafio existente em nossa cidade.

A presente monografia lança um olhar sobre mecanismos de participação da sociedade civil no processo legislativo, sua aplicação não se mostra tão simples. Essas ferramentas têm se mostrado limitadas, devido a isso, instrumentos novos e mais modernos devem ser incorporados aos já existentes para que a participação

popular se dê de forma mais efetiva no processo de construção e elaboração das leis dando uma dimensão mais real à prática da democracia.

1.3 Objetivos

Analisaremos as formas de participação da sociedade civil presentes na Lei Orgânica da cidade de São Paulo que contribuem para o fortalecimento da democracia participativa na CMSP.

Identificaremos os mecanismos de participação popular na elaboração das leis;

Descreveremos quais ferramentas de participação popular da Lei Orgânica foram utilizadas com maior frequência;

Verificaremos quais ações estão sendo propostas para incentivar a participação popular e aproximar o cidadão do Poder Legislativo municipal.

1.4. Procedimentos Metodológicos

A questão problema norteadora refere-se aos mecanismos de participação da sociedade civil inseridos na Lei Orgânica do município de São Paulo, e se eles são suficientes para assegurar uma participação efetiva no processo de construção e elaboração das leis municipais.

O presente estudo será realizado por uma pesquisa descritiva, com abordagens qualitativas e quantitativas com a utilização de pesquisa bibliográfica e documental. O acervo documental a ser estudado no desenvolvimento desse

trabalho será a Lei Orgânica do Município de São Paulo, abrangendo também reflexões teóricas sobre o tema.

Para análise buscaremos enfatizar as características das entidades, dos processos e significados, utilizando os sentidos atribuídos aos atores sociais, com a finalidade de compreender como a participação como experiência social está descrita na Lei Orgânica do Município de São Paulo. A análise de conteúdo realizada permitirá verificar como e quais são os instrumentos utilizados na Lei Orgânica municipal e seu impacto quanto à participação e democratização em nossa cidade.

CAPÍTULO 2 – A Democracia participativa

2.1. A Democracia e Participação na LOM e na CF/88

A atual Lei Orgânica da cidade de São Paulo foi instituída em 1990, sob a vigência da Constituição de 1988, tendo sido promulgada em 04 de abril de 1990. A LOM também é conhecida como a constituição do município e já em seu 2º artigo estabelece que o município observará, entre outros, os seguintes princípios e diretrizes: a prática democrática e a soberania e participação popular.

Comparando-se a Constituição de 1988 com a Lei Orgânica do Município de São Paulo, depara-se com uma realidade: a Lei Orgânica de São Paulo contém um discurso democrático-participacionista mais acentuado do que a própria Carta Magna. Ao longo dessa legislação, foram utilizados termos que apelavam à participação, incluindo-se uma série de princípios e mecanismos de participação popular que vão desde o plebiscito, passando pelas audiências públicas, Relatório de Impacto de Vizinhança, até os Conselhos de Representante, tribunas populares, etc. (CALDERÓN,p.1, 2016)

Em vista disso, nota-se que as formas de participação da sociedade estão mais explicitadas na Lei Orgânica paulista do que na própria Constituição. Dessa

forma, segundo Motta (2003, p.372), a participação gera a “co-gestão” que é uma forma avançada de participação administrativa implicando na tomada de co-decisões em determinados pontos e direito de consulta em outros.

A participação popular foi institucionalizada em nosso país a partir da CF/88 que trouxe em seu bojo variadas formas para que houvesse a introdução da sociedade no gerenciamento dos assuntos da cidade. Segundo Dallari (1983 p.39) a participação política não representa apenas a participação eleitoral, e muitas vezes é mais eficiente por outros meios.

Podemos associar a participação a instrumentos que geram o crescimento da democracia num ambiente favorável para que essas relações se desenvolvam. Dessa maneira, após o fim da ditadura novos pensamentos e ideias surgiram e foram incorporados à Carta Magna e posteriormente à Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Ao nos atentarmos para a CF/88, observamos que a participação popular é caracterizada como um princípio relacionado à democracia. Podemos asseverar que à Carta Cidadã está envolta de valores participacionistas, não apenas pela inserção de instrumentos de participação direta como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, mas sobretudo pelas aberturas que foram deixadas para a participação da sociedade na formulação de políticas públicas e fiscalização das ações do governo.

O apelo à participação popular, atualmente, emerge da crítica ao sistema representativo, sendo colocada – por muitos autores – enquanto um corretivo da democracia caracterizada pelo patrimonialismo e pela privatização da política, a participação da sociedade civil nos negócios públicos, surge para sanear as imperfeições no sistema democrático (CALDERÓN, p.2, 2016)

As reflexões trazidas à baila neste trabalho partem do pressuposto que a participação popular é mais do que um corretivo do modelo democrático, parece-nos

útil averiguar se essa forma de representação política serve realmente para a correção da democracia participativa, ou até onde esse método é eficaz para corrigir as imperfeições do sistema político vigente.

Dowbor (2008, p.20) traz à tona o conceito de Poder Local desenvolvendo a seguinte ideia: quando as decisões são tomadas distantes do cidadão, acabam correspondendo pouco às suas necessidades. Assim, a centralização do poder político e econômico que qualifica a forma de organização da nossa sociedade leva, em última instância, a um divórcio visceral entre as necessidades da população e o conteúdo do desenvolvimento social e econômico.

Observa-se que é imprescindível que haja descentralização e democratização do poder de tomada de decisão na sociedade, pois será a própria população que arcará com o benefício ou prejuízo das ações realizadas pelos entes governamentais, sendo, portanto, parte diretamente interessada nos resultados que serão obtidos.

Parto do pressuposto de que uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais. Não pretendo levar em consideração aqui outras características que poderiam ser necessárias para um sistema ser estritamente democrático. Neste livro, gostaria de reservar o termo “democracia” para um sistema político que tenha, com uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos. (Dhal, p.26, 2015)

Conforme demonstrado por Dhal (2016) a participação é inerente à democracia, levando ao desenvolvimento da cidadania ativa contribuindo, assim, para a formação de um sistema poliárquico, no qual os cidadãos tenham direito a expressar as suas opiniões acerca de temas que envolvam toda a coletividade.

2.2. Participação Política

Dallari (1983) ensina aos leitores de forma relevante a importância da participação dos indivíduos na política, pois, assim como na Grécia, todos os membros da sociedade devem participar diretamente para que o desejo da maioria seja atendido. Assim sendo, as pessoas viverão em harmonia e felicidade.

O autor mostra alguns tipos de participação política, entre eles, a participação individual ou coletiva. O texto retorna ao princípio, lembrando-nos, que todos devemos tomar decisões e buscar o caminho a ser seguido, e está tomada de decisão e escolha do próprio caminho faz parte da liberdade do homem. Em caráter individual cada um pode participar falando, escrevendo, discutindo, denunciando, cobrando responsabilidades, encorajando os tímidos e indecisos e isso pode ser feito em casa, no trabalho, em reuniões, na escola, no clube e em qualquer circunstância. A participação coletiva se dá por meio da integração em qualquer grupo social. A força do grupo compensa a fraqueza do indivíduo, isto tem se provado através da história.

Todo indivíduo tem o direito e o dever de opinar sobre assuntos e as decisões que afetam seus interesses, assim como tudo que for de interesse comum, sobre isto o autor nos fala agora, no subtítulo exercício de crítica. Opinar não é só manifestar concordância, mas o importante é justamente o oposto, divergir, discordar e manifestar oposição. Criticar não é ser contra, é analisar e distinguir, para isto, devemos estar sempre bem informados, acompanhando os noticiários, lendo jornais e revistas, conversando e trocando ideias, para não fazermos julgamento errado e confundir aparência e realidade.

2.3. O que é política

Dallari (1983) nos traz o conceito do que é política para que possamos melhor nos situar no contexto social. Na antiga Grécia, o termo foi utilizado por Aristóteles que afirmou que o homem é um animal político, pois precisa da companhia de outras pessoas. Sendo assim, existiria uma necessidade premente de o homem participar politicamente da vida de sua cidade para sentir-se verdadeiramente humano.

Há diversas posições entre os autores que estudam o assunto, cada um com sua concepção do que vem a ser política, porém Dallari ensina uma definição que podemos considerar uma síntese de todas as demais: "Política é a conjunção das ações de indivíduos e grupos humanos, dirigindo-as a um fim comum". Tomando como base essa classificação poderíamos conceituar política como sendo a organização popular que busca atender à necessidade de convivência entre os humanos e que toda ação humana que produz algum efeito sobre o funcionamento de uma sociedade

Dallari (1983) nos mostra que o homem não vive sozinho, pois desde seu nascimento até sua partida ele necessita da companhia de outras pessoas. O ser humano não pode ser compreendido como um ser isolado, pois a vida em sociedade é essencial à natureza humana. Assim que o homem nasce é idêntico a todos os demais, a transformação vem através da sociedade, assim vão sendo estabelecidas as diferenças. Com essa diferença surgem divergências e conflitos, sendo necessário que seja feita uma organização de maneiras de se conviver em grupo e que os indivíduos participem das decisões a serem tomadas.

Avritzer (2004) em sua obra “A participação em São Paulo” elaborou uma série de perguntas em relações ligadas diretamente à política. Trata-se de saber se as pessoas entendem a importância da política, se elas acham que a política influi na sua vida e se julgam influir na política.

	Nada importante / não influi		Muito importante / influi	
	População Total	População Associada	População Total	População Associada
A política	12%	9%	35%	42%
A política influi na sua vida	20%	18%	30%	35%
Você influi na política	35%	31%	15%	16%

Fonte: Criterium (2003). Tabela omite níveis intermediários de resposta

Tabela 01 – Importância e influência da Política

As respostas coletadas merecem uma reflexão mais aprofundada. É necessário destacar que a população que participa de associações tem uma percepção mais aguçada sobre a importância da política. Quarenta e dois por cento das pessoas que responderam a pesquisa sabem que a política é importante e 35% sabem que ela influencia na vida dos indivíduos. Isso demonstra uma percepção mais clara desse subgrupo em relação à política. Entretanto, não deixa de ser surpreendente que, a pergunta sobre a capacidade de influenciar a política, as respostas dadas pela população em geral e pela população associada se aproximam: 15% da população em geral e 16% da população associada julgam que detêm a capacidade de influenciar a política. Novamente, vale a observação que essas tendências se tornam mais fortes à medida que os indivíduos participam de duas ou mais associações.

CAPÍTULO 3 – Instrumentos de Participação

A Lei Maior assegura o direito ao voto a todos os cidadãos como cláusula pétreia, o que impossibilita o prosseguimento de proposta de emenda constitucional tendente a abolir esse direito, conforme consta no art. 60, §4º, II da CF/88. Isso representa uma forma indireta do exercício do poder popular, fundamentado nos representantes que são eleitos por meio do instituto do voto que é obrigatório a todos os brasileiros, sendo facultativo ao menores de 18 e maiores de 16, além dos maiores de 70 anos.

A Constituição Federal de 1988, alcunhada como Constituição Cidadã, nos apresenta em seu artigo 1º que “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos dessa Constituição”. Parece-nos que a mensagem a ser passada foi a criação de elementos da Democracia indireta limitando em certa parte a representatividade assegurada pelo voto.

A democracia participativa resulta na participação dos cidadãos nas decisões do Estado. Nessa esteira, ganham destaque alguns instrumentos de participação popular previstos na Carta Magna e na LOM. Esses mecanismos da democracia direta devem coexistir com os institutos da de democracia indireta.

“Participar não implica necessariamente que todas as pessoas ou grupos opinem sobre todas as matérias, mas implica necessariamente algum mecanismo de influência sobre o poder. Para participar é necessário. Isso varia conforme a amplitude da participação e a natureza das matérias em que se participa.” (MOTTA, p.371, 2003)

Conforme consta na Constituição Federal do Brasil, Inciso I, “A soberania está ainda mais especificada no art. 14 da Constituição no qual diz que “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor

igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I- Plebiscito, II – Referendo e III - Iniciativa Popular...". Como podemos observar, foi a CF/88 que estabeleceu esses dispositivos responsáveis pelo aumento da participação popular em nosso país. Posteriormente esses instrumentos foram inseridos nas Constituições Estaduais e nas leis orgânicas dos municípios brasileiros.

A LOM também trata e regulamenta a utilização destes mecanismos conforme abaixo nos artigos 5º:

. O Poder Municipal pertence ao povo, que o exerce através de representantes eleitos para o Legislativo e o Executivo, ou diretamente, segundo o estabelecido nesta Lei

§ 1º - O povo exerce o poder:

I - pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto;

II - pela iniciativa popular em projetos de emenda à Lei Orgânica e de lei de interesse específico do Município, da cidade ou bairros;

III - pelo plebiscito e pelo referendo.

Os termos plebiscito e referendo geralmente são confundidos entre si. Para esclarecer essa dúvida semântica trazemos à baila às palavras da Professora Benevides (1991):

Em relação a referendo e plebiscito: persistem dúvidas e ambiguidades na utilização dos termos, frequentemente usados como sinônimos. Torna-se necessário, portanto, elucidar a confusão semântica e apresentar, em seguida, a definição que adoto para os efeitos deste estudo. Cabe registrar, brevemente as origens etimológicas. "Plebiscito vem do latim (plebis + scitum) e originalmente designava, na Roma Antiga, a decisão soberana da plebe, expressa em votos. Mais tarde, o plebiscito tornar-se-ia uma simples formalidade para 'legitimar' os cônsules investidos de poder supremo, como Pompeu e César, vindo daí a expressão 'cesarismo plebiscitário'. Referendo vem de ad referendum e origina-se da prática, em certas localidades suíças, desde o século XV – como os cantões de Vallais e Grisons –, de consultas à população para que tornassem válidas as votações nas assembleias cantonais. Com a difusão da prática, 'referendo' passou a ser sinônimo de consulta popular. No sentido moderno,

a ideia de referendo permanece associada à Revolução Francesa e aos debates entre os defensores da soberania popular, inspirada em Rousseau, e os partidários da soberania nacional – entendida como soberania parlamentar – segundo a fórmula de Sieyès. (BENEVIDES,p.34, 1991)

Como podemos observar, para a autora a equivalência semântica dos termos extrapola o campo político, sendo que não existe consenso razoável sobre a diferenciação entre ambos os termos. Em que pese essa indefinição, tanto um quanto o outro hoje em dia são interpretados como forma de expressão da vontade dos cidadãos acerca de determinado tema.

Além da previsão constitucional, em 1998 para dar efetividade aos instrumentos de participação popular, foi editada a Lei 9.709, de 18 de novembro de 1998 que regulamentava a execução do dispositivo nos incisos I, II e II da CF/88, quais sejam o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Segundo juristas e estudiosos no assunto, entre eles a Professora Maria Victoria Benevides, a referida lei infraconstitucional não preencheu as lacunas existentes e não viabilizou que esses institutos fossem utilizados com maior frequência possibilitando que se exercite a soberania popular em toda sua plenitude.

3.1. Plebiscito

O Plebiscito é uma consulta prévia à população, no qual o cidadão é convocado a dar sua opinião sobre uma questão política ou institucional. A escolha feita pela maioria dos votos vincula os administradores públicos que deverão seguir aquilo que foi definido na votação. De acordo com o resultado do plebiscito, a medida será ou não tomada, sendo sempre respeitada a decisão dos cidadãos, pois

esse instrumento não é uma simples pesquisa de opinião, mas representa a vontade do povo.

Para Benevides (1991) o plebiscito é uma consulta prévia que se faz à coletividade, a fim de que esta se manifeste a respeito de sua conveniência ou não. Os governantes consideram oportuna a medida, mas, antes de efetivá-la, consideram necessário que o povo se manifeste. O termo plebiscito deriva de plebe, tendo origem na Lex Hortênsia (séc. IV A.C.), que concedeu aos plebeus o direito de participar do processo político na antiga Roma republicana.

É de se ressaltar que a utilização do plebiscito deve ocorrer em assuntos que sejam fundamentais, não devendo ser utilizado para temas que já têm os seus trâmites definidos na lei. Não existe nenhuma limitação material na utilização do plebiscito, entretanto, para alguns pontos exige-se a manifestação direta do povo como descrito no art. 18 da CF/88, §§ 3º e 4º:

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Em nosso país, esse mecanismo foi utilizado oficial e nacionalmente apenas uma vez, no ano de 1993, conforme estava previsto no artigo 2º do ADCT da

Constituição Federal de 1988. Segundo o referido artigo, o plebiscito estava originalmente previsto para acontecer no dia 07 de setembro de 1993, mas a consulta popular foi antecipada pela EC nº 2, de 25 de agosto de 1992 para 21 de abril de 1993. Nessa ocasião, a população foi consultada sobre o Regime (República ou Monarquia) e o sistema de governo (Parlamentarismo ou Presidencialismo) que deveriam vigorar no Brasil. A população escolheu pela manutenção da forma republicana e o sistema presidencialista de governo.

Conforme disposto na Lei 9.709/1998 nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, o plebiscito será convocado mediante decreto legislativo, por proposta de 1/3, no mínimo, dos parlamentares que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, isto é, o CN que determinará qual tema será considerado relevante e posto em consulta popular.

Por fim, a Justiça Eleitoral é responsável pela organização e realização do plebiscito. Caso o assunto que será objeto de consulta constar de algum projeto de lei a cargo do Congresso, terá sua tramitação suspensa até a proclamação do resultado.

Na esfera estadual, a competência para convocar plebiscito é da Assembleia Legislativa. Entretanto, conforme o artigo 24 § 3º incisos III e IV a as questões relevantes aos destinos do Estado poderão ser submetidas a plebiscito, quando, pelo menos um por cento dos eleitores requererem ao TRE-SP, ouvida a ALESP; o eleitorado referido no item anterior deverá estar distribuído em, pelo menos, cinco dentre os quinze maiores Municípios com não menos de dois décimos de unidade por cento de eleitores em cada um deles.

Conforme visto acima, podemos considerar um aperfeiçoamento da legislação federal a possibilidade prevista na Constituição do Estado de São Paulo de possibilitar que o plebiscito seja iniciado a partir do clamor popular, o que não ocorre em âmbito nacional.

Encontramos, ainda, na CESP a possibilidade de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, que dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei, nos termos do art. 18, § 4º, da Constituição Federal.

No ADCT da Constituição Estadual encontramos também a possibilidade de mudança da Capital do Estado de SP, mediante lei, desde que estudos técnicos demonstrem a conveniência dessa mudança e após plebiscito, com resultado favorável, pelo eleitorado do Estado.

No âmbito do município de São Paulo, a Lei Orgânica em seu art. 10 assinala que O Legislativo e o Executivo tomarão a iniciativa de propor a convocação de plebiscitos antes de proceder à discussão e aprovação de obras de valor elevado ou que tenham significativo impacto ambiental, segundo estabelecido em lei. Uma observação importante a ser feita sobre esse dispositivo da LOM é que não está especificado quanto seria esse “valor elevado” das obras públicas que podem ser objeto de plebiscito.

Nessa seara, em junho de 2016, a Câmara Municipal de São Paulo aprovou por unanimidade o Projeto de Lei 476/15, que foi apresentado pela Frente Parlamentar da Democracia Direta, formada por vereadores da Casa e também representantes

da sociedade civil. Esse projeto que foi aprovado pela CMSP regulamentou o artigo 10 da LOM, criando a possibilidade que a gestão municipal convoque plebiscitos antes da realização de grandes obras na cidade de São Paulo.

Contudo, após a aprovação do projeto pelo Legislativo Paulistano, o prefeito Fernando Haddad (PT) vetou integralmente a proposta que previa a realização de plebiscitos para aprovar obras de elevado custo ou grande monta e devolveu o PL. Diversos estudiosos e urbanistas que participaram das discussões na CMSP eram favoráveis ao projeto. Caso o PL fosse sancionado, os plebiscitos poderiam ser convocados pelos vereadores, pelo prefeito ou por 2% do eleitorado, o que equivale hoje aproximadamente 180 mil indivíduos. Como alternativa, a PMSP encaminhou à Câmara uma proposta que desenvolve o Plano de Obras Públicas e estipula o prazo de 120 dias para que os cidadãos possam sugerir a inclusão ou exclusão de obras.

Defensores do PL 476/15, como o próprio presidente da CMSP, Antônio Donato (PT), afirmam que o projeto não foi sancionado devido ao “lobby” dos empresários ligados à construção civil com a alegação que a necessidade da realização de plebiscito poderia atrapalhar o andamento das obras e prejudicar novos investimentos na cidade. Por outro lado, representantes do setor da construção civil apoiaram a decisão do prefeito Haddad, pois, segundo eles o PL não estabelecia parâmetros objetivos que definiriam o que seriam obras de valor elevado, e os conceitos permitiam interpretações subjetivas.

A Rede Nossa São Paulo, movimento social paulistano, articulou a aprovação do PL 476/2015, e encampou um movimento pela derrubada do veto do prefeito ao projeto de plebiscito para grandes obras. Entretanto, embora haja

previsão na LOM para a rejeição do veto pela maioria absoluta vereadores, isso é algo muito incomum de acontecer na CMSP.

Dowbor (2008, p.13) afirma que a problemática central é a recuperação do controle do cidadão, no seu bairro, na sua comunidade, sobre as formas do seu desenvolvimento, sobre a criação das coisas concretas que levam a que a nossa vida seja ou não agradável. Ainda de acordo com o autor ocorre o manejo de uma máquina administrativa centralizada, típica do século passado para um conjunto de desafios que exigem soluções de gestão participativa e descentralizada.

Finalmente, a LOM prevê que os cidadãos podem requerer à CMSP a realização do plebiscito sobre questões de relevante interesse do município, da cidade ou dos bairros pela manifestação de pelo menos 1% do eleitorado.

3.2. Referendo

O Referendo trata-se da submissão de uma nova ordem legal à vontade popular após sua aprovação, ou seja, é a votação do povo sobre determinadas legislações posteriormente a edição da norma para que seja ou não ratificada.

De acordo com Benevides (1991) referendo é o instrumento da democracia semidireta pelo qual a população é instada a se manifestar a respeito da conveniência, ou não, de medida já tomada pelos governantes. Nisto, diferencia-se do plebiscito. Nomeia-se de referendo, também, à manifestação popular sobre a entrada em vigor de leis já elaboradas pelo Parlamento. Trata-se, então, de ratificação popular a algo que já está feito.

No campo federal, a CF/88 atribui como competência exclusiva do Congresso Nacional a autorização de referendo mediante. Esse instituto também está regulamentado pela Lei 9.709/1998, assim como o plebiscito e a iniciativa popular. De acordo com o art. 2º da referida lei o plebiscito e o referendo são consultas formuladas ao povo para que seja deliberada matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

Ainda segundo a lei citada, o referendo é convocado com posterioridade a ato legal ou administrativo mediante decreto legislativo, por proposta de 1/3, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional. O referendo poderá se convocado no prazo de 30 dias, a contar da promulgação de lei ou adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular.

A Professora Benevides (1991) nos ensina que o Referendo concerne exclusivamente em atos normativos, de nível legislativo ou de ordem constitucional e se distinguem quanto a suas espécies em:

- O âmbito da circunscrição eleitoral (referendos federais, estaduais, municipais ou locais);
- A natureza da questão em causa (referendos constitucionais ou de legislação ordinária);
- A necessidade ou não da convocação (referendos obrigatórios ou facultativos);
- O comprometimento das autoridades com o resultado das consultas (referendos vinculantes ou consultivos);

- A prerrogativa da convocação (referendos legislativos ou governamentais e referendos por iniciativa popular);
- O tipo de voto: se é sobre questões com resposta “bloqueada”, por “sim” ou “não”, ou com respostas alternativas (referendo fechado ou de opção).

É importante ressaltar a diferença entre o referendo constitutivo – pelo qual a norma que lhe constitui o objeto passa a existir – e o ab-rogativo, ou revocatório, pelo qual a norma, sobre a qual incide, expira. O referendo revocatório confunde-se com o veto popular defendido em anteprojetos constitucionais de José Afonso da Silva e Pinto Ferreira.

No Brasil pós-Constituição de 1988 o referendo nacional foi utilizado apenas uma vez, em 23 de outubro de 2005, para determinar aspectos associados ao comércio de armas de fogo e munição (Art. 35 da Lei nº 10.826/2003 – Estatuto do Desarmamento). A população rejeitou a alteração na lei que tornava proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º do estatuto, entre elas a indústria de armas.

Vale lembrar que em 06 de janeiro de 1963 ocorreu uma consulta sobre o sistema de governo. Na época essa medida foi chamada de plebiscito, mas o Tribunal Superior Eleitoral entende que a consulta foi uma resposta à imposição do parlamento em 1961. Dessa maneira, a sociedade foi ouvida a respeito de uma medida tomada anteriormente. No referendo de 1963, o presidencialismo também se sagrou vencedor, ou seja, o parlamentarismo que vigorou por quase dois anos foi deixado de lado.

No âmbito do estado de São Paulo, a ALESP tem a atribuição de autorizar o referendo conforme art.20, inciso XVIII da Constituição Estadual. Além dessa alternativa, o povo também poderá pleitear a realização do referendo ao Tribunal Regional Eleitoral pela proposta de, ao menos, 1% dos eleitores dividido em, no mínimo, 5 dentre os 15 maiores municípios com não menos do que 0,2% do eleitorado de cada um dos municípios.

Na cidade de São Paulo, a LOM caminha nesse mesmo sentido, e prevê a competência para autorizar a convocação de referendo à Câmara Municipal. No artigo 44, inciso II da referida lei existe a previsão de que 1% dos eleitores poderá solicitar à CMSP a realização de referendo. Ademais, o Regimento Interno da CMSP assegurará tramitação especial e urgente às proposituras referentes à consulta popular, afiançando a defesa oral aos representantes responsáveis pelo projeto.

3.3. Iniciativa Popular

A iniciativa popular encontra-se disciplinada pelo art. 14, inciso III, e art. 61§ 2º da Carta Magna de 1988, que estabelece como requisitos para essa forma de deflagração do processo legislativo a apresentação de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

O termo “iniciativa popular legislativa” é autoexplicativo. Trata-se do direito assegurado a um conjunto de cidadãos de iniciar o processo legislativo, o qual desenrola-se num órgão estatal, que é o Parlamento. As condições para o exercício desse direito – como também sua abrangência quanto aos temas e à circunscrição eleitoral – variam de acordo com os dispositivos constitucionais e os preceitos legais. Mas, apesar de nítidas diferenças entre as experiências nos países onde é praticada, inexistem dúvidas sobre o significado da expressão. (BENEVIDES, p.32, 1991)

Ainda segundo a Professora Benevides (1991), podemos entender como iniciativa popular legislativa o mesmo mecanismo que inclui um processo de participação multifacetado, a começar da criação de um texto, como uma simples moção até a votação e discussão de uma proposta, percorrendo diversos estágios como coleta de assinaturas e controle de constitucionalidade. Sob a ótica da ampliação da participação popular como resposta à demanda de “mais democracia”, o sucesso de tais mecanismos varia muito, conforme o nível de envolvimento cultural e com o grau de democratização efetiva da informação. Sociedades com experiências bem sucedidas em países como a Suíça e os Estados Unidos tiveram problemas e diversas avaliações.

A autora esclarece ainda que esse é o mais significativo mecanismo da democracia semidireta. Verdadeiramente, de todas as instituições da democracia semidireta, a que mais atende às exigências populares de uma participação adequada do processo político é a iniciativa das leis pela própria população.

A lei 9.709/1998 declara que o projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto e não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

A primeira lei de iniciativa popular aprovada no país foi a Lei 8.930/1994 que incluiu o homicídio qualificado no rol de crimes hediondos da Lei 8.072/90, após o assassinato da atriz Daniella Perez, filha da autora de novelas Glória Perez que foi cruelmente assassinada por seu colega de novela, Guilherme de Pádua juntamente com sua esposa. A mãe da atriz conseguiu coletar 1,3 milhão de assinaturas e o PL foi sancionado em 1994.

A segunda lei a ser aprovada nacionalmente por meio de iniciativa popular foi a chamada “Lei Anticorrupção”. O seu objetivo foi proporcionar à Justiça eleitoral condições de coibir com mais eficácia o crime da compra de votos de eleitores e do uso da máquina administrativa por parte dos detentores de cargos públicos. A Lei 9.840/1999 passou a fazer parte da legislação que regularia as eleições seguintes. Mais de sessenta grupos organizados da sociedade civil se reuniram e conseguiram arregimentar 1,06 milhão de assinaturas e o projeto foi promulgado em 1999.

O terceiro projeto originado de iniciativa popular que foi bem sucedido e agrupou mais de um milhão de assinaturas tornou-se a Lei 11.124/2005 que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, proporcionando que a população de baixa renda tivesse acesso à moradia, tentando reduzir o déficit habitacional do país.

O quarto e último projeto que foi aprovado e teve nascimento a partir da iniciativa popular veio a se tornar a Lei da Ficha Limpa, aprovada em 2010 com validade a partir de 2012. Encampado por uma rede de organizações da sociedade civil com forte poder de mobilização, o intuito maior da Lei Complementar 135/2010 foi garantir que políticos condenados em instâncias colegiadas não pudessem ser candidatos nas eleições, punindo algumas manobras de representantes para escaparem da perda de direitos políticos, como renúncias em meio a processos.

Observamos que os 4 projetos que advieram da iniciativa popular abordaram temas cruciais para a sociedade brasileira como, penas para crimes hediondos, combate à corrupção e incentivos a moradia popular.

No estado de São Paulo, segundo a CESP em seu artigo 4, § 3º, inciso I aponta que a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação de projeto de lei subscrito por, no mínimo, cinco décimos de unidade por cento do eleitorado do Estado, assegurada a defesa do projeto, por representante dos respectivos responsáveis, perante as comissões pelas quais tramitar. No inciso V do mesmo parágrafo existe a informação de que não serão suscetíveis de iniciativa popular matérias de iniciativa exclusiva, definidas na constituição.

Além disso, a CESP, em seu art. 22, inciso IV, traz a possibilidade de a Constituição Estadual ser emendada pela proposta de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores. Nessa seara, a CESP traz uma inovação não prevista originalmente na CF/1988, que possibilita uma maior participação do cidadão que pode também propor uma emenda à constituição de seu estado.

No tocante à cidade de São Paulo, a LOM prevê a utilização da iniciativa popular em projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou de bairros. A referida lei em seu artigo 36, inciso III, garante também a possibilidade de a Lei Orgânica ser emendada mediante proposta de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada por, no mínimo 5% do eleitorado do município.

Não obstante a Lei Orgânica de São Paulo autorizar o uso da iniciativa popular para que sejam propostas emendas aos seus dispositivos, o que é uma conquista, o percentual de assinaturas exigidas de pelo menos 5% dos eleitores criam dificuldades para que o postulado seja factível.

Encaminhamos alguns questionamentos à Ouvidoria da Câmara Municipal de São Paulo com a finalidade de obtermos dados referentes a quantos

projetos de lei foram originados por meio de propostas de iniciativa popular, qual o status desses PLs e se algum deles foi aprovado e tornou-se Lei desde a promulgação da Lei Orgânica em 1990.

Número	Ano	Resumo	Remetente/Correspondente	Data de Recebimento	Matéria Referida Localização	Motivação
215	2.008	LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA - PROJETO DE LEI QUE DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE BARES, RESTAURANTES E SIMILARES A DISPONIBILIZAREM, SOMENTE EM EMBALAGENS DESCARTÁVEIS, KETCHUP, MOSTARDA, MAIONESE E OUTROS.	INSTITUTO SÃO PAULO DE CIDADANIA E POLÍTICA	11/01/2008	ARQUIVO	PARECER 198/09 DOC 198/09
216	2.008	LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA - PROJETO DE LEI QUE DISPÕE SOBRE A DELIMITAÇÃO DO BAIRRO DE MIRANDÓPOLIS.	SOCIEDADE DEFENDA MIRANDÓPOLIS	11/01/2008	ARQUIVO	PARECER 828/08 DOC 08/08/08
378	2.014	APRESENTA SUGESTÃO DE PROJETO DE LEI QUE TRATADA PROIBIÇÃO DE QUAISQUER EDIFICAÇÕES EM PRAÇAS, PARQUES MUNICIPAIS E RESERVAS AMBIENTAIS DACIDADE DE SÃO PAULO.	MOVIMENTO VOTO CONSCIENTE	30/05/2014	ARQUIVO	PARECER 1029/14 DOC 22/08/14
493	2.012	LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA - ENCAMINHA PROPOSIÇÃO DE PROJETO DE LEI QUE DISPÕE SOBRE O PROGRAMA MUNICIPAL DA BOLSA ALUGUEL - P.M.B.A.	ASSOCIAÇÃO COMUNITARIA DA REGIÃO CENTRO E	28/09/2012	ARQUIVO	PARECER 591/14 DOC 23/05/14
611	2.015	SUGESTÃO, ENVIADO PELO INSTITUTO CECAP, DE PROJETO DE LEI SOBRE A CONSTRUÇÃO DE TELEFÉRICO EM TAIPAS, JARAGUÁ.	INSTITUTO CECAP - CENTRO DE CULTURA ARTÍSTICA POPULAR	16/07/2015	CCJLP	Com a relatora para relatar
1.044	2.008	LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA - PROPÕE CRIAR AMBIENTE PROPÍCIO PARA AS ENTIDADES CREDENCIADAS QUE ACOMPANHAM OS TRABALHOS DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO.	INSTITUTO ÁGORA EM DEFESA DO ELEITOR	28/03/2008	ARQUIVO	PARECER 1426/08 DOC 05/12/08
1.045	2.008	LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA - OBRIGA A PREFEITURA A REALIZAR DIARIAMENTE COLETA DE LIXO E VARRIÇÃO DE RUAS, INCLUSIVE NOS FINS DE SEMANA E FERIADOS.	INSTITUTO ÁGORA EM DEFESA DO ELEITOR	31/03/2008	ARQUIVO	PARECER 1328/08 DOC 13/11/08
1.046	2.008	LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA - CRIA O SERVIÇO DE "CATABAGULHO" PARA QUE O CIDADÃO POSSA LIGAR E PEDIR A REMOÇÃO DE OBJETOS JOGADOS EM RUAS, CALÇADAS E DEMAISESPAÇOS PÚBLICOS.	INSTITUTO ÁGORA EM DEFESA DO ELEITOR	31/03/2008	ARQUIVO	PARECER 1269/08 DOC 30/10/08
1.047	2.008	LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA - PROIBIR A VENDA DE CIGARROS EM TODAS AS PADARIAS E CONFEITARIAS DA CIDADE.	INSTITUTO ÁGORA EM DEFESA DO ELEITOR	31/03/2008	ARQUIVO	PARECER 199/09 DOC12/05/09

1.048	2.008	LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA - COLOCAR PLACAS DE AVISO NO MESMO FORMATO DAS PLACAS DE TRÂNSITO - EM LOCAIS ONDE POSSAM OCORRER POSSÍVEIS ALAGAMENTOS NA CIDADE.	INSTITUTO ÁGORA EM DEFESA DO ELEITOR	31/03/2008	ARQUIVO	PARECER 312/09 DOC 28/05/09
1.049	2.008	LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA - EM TODO LOCAL DE TRABALHO, DE CIRCULAÇÃO E/OU ATENDIMENTO AO PÚBLICO, O NÚMERO DE SANITÁRIOS FEMININOS TEM DE SER O DOBRO DO QUE O DOS MASCULINOS. *** CONVERTEU-SE NO PL 629/2008 ***	INSTITUTO ÁGORA EM DEFESA DO ELEITOR	31/03/2008	ARQUIVO	Art. 275 R.I.
1.050	2.008	LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA - CRIA O SERVIÇO DE COLETA DE ENTULHO PELA PREFEITURA PROVENIENTE DE REFORMAS MENORES, MEDIANTE PAGAMENTO DE TAXA.	INSTITUTO ÁGORA EM DEFESA DO ELEITOR	31/03/2008	ARQUIVO	PARECER 1530/08 DOC 19/12/08
1.051	2.008	LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA - CRIAR LINHAS DE LOTAÇÃO COM TARIFA ESPECIAL PARA PEGAR E DEIXAR OS PASSAGEIROS EM SUAS CASAS COM HORA MARCADA.	INSTITUTO ÁGORA EM DEFESA DO ELEITOR	31/03/2008	ARQUIVO	PARECER 33/09 DOC 19/03/09
1.530	2.008	LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA - DISPÕE SOBRE EMENDA AO ORÇAMENTO MUNICIPAL PARA O ANO DE 2009, VISANDO A CONCLUSÃO DA CANALIZAÇÃO DO CÔRREGO TABATINGUERA, NO BAIRRO DE VL. S. MARIA, SUBPREFEITURA CASA VERDE.	INSTITUTO SÃO PAULO DE CIDADANIA E POLÍTICA	25/04/2008	ARQUIVO	Proposta contemplada na Emenda 1552/08, do PL 605/08.
1.531	2.008	LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA - DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO ÍNDICE DE QUALIDADE AMBIENTAL (IQA) E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	INSTITUTO SÃO PAULO DE CIDADANIA E POLÍTICA	25/04/2008	ARQUIVO	PARECER 906/08 DOC 21/08/08
1.581	2.010	LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA - PROPOSTA DE PROJ. DE LEI: DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA MENÇÃO DO VALOR TOTAL DO CUSTO DAS COMUNICAÇÕES OFICIAIS DO MUNICÍPIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	MOVIMENTO VOTO CONSCIENTE	08/04/2010	SGP21	VETO TOTAL aguarda discussão
2.270	2.009	LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA - PROPÕE PROJETO DE LEI PARA REGULARIZAR O DESCARTE DE LÂMPADAS FLUORESCENTES NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.	CRISTINA AMICHETTI	13/07/2009	ARQUIVO	PARECER 1220/09 DOC 23/10/09
3.251	2.008	LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA - DISPÕE SOBRE O RESTABELECIMENTO DOS ARTIGOS 54 E 55 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.	INSTITUTO SÃO PAULO DE CIDADANIA E POLÍTICA	22/07/2008	ARQUIVO	Art. 275 R.I.
3.301	2.007	LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA - SUGESTÃO DE PROJETO DE LEI QUE OBRIGUE OS IMÓVEIS OU CONDOMÍNIOS A LANÇAREM ÁGUAS PROVENIENTES DE POÇOS ARTESIANOS, SEMI-ARTESIANOS OU FREÁTICOS NA GALERIA DE ÁGUAS PLUVIAIS.	MOVIMENTO DE MORADORES DO CAMPO BELO	25/10/2007	ARQUIVO	Art. 275 R.I.
3.430	2.007	LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA - PROPÕE A CONCESSÃO DE TÍTULO HONORÍFICO DE CIDADÃ PAULISTANA À PRIMEIRAMULHER PREFEITA DE SÃO PAULO, A SRA. LUIZA ERUNDINA DE SOUZA. *** CONVERTEU-SE NO PDL 14/2008 ***	INSTITUTO SÃO PAULO DE CIDADANIA E POLÍTICA	31/10/2007	ARQUIVO	Art. 275 R.I.

Tabela 02 – Projetos de Lei oriundos de iniciativa popular na CMSP

Analisando os dados obtidos, é possível perceber que dos 20 projetos de lei apresentados via iniciativa popular desde a promulgação da LOM em 05 de abril de 1990, nenhum deles transformou-se em lei. Dezoito PLs foram arquivados, desses, dois foram convertidos em outros projetos de lei. A maior parte dos projetos que estão no arquivo foram justificados com base no art. 275 do Regimento Interno informando que no início de cada legislatura, serão arquivados os processos relativos a proposições que, até a data de encerramento da legislatura anterior, não tenham sido aprovadas em, pelo menos, uma discussão.

Dos projetos de lei com originados a partir da iniciativa popular que constam na tabela acima, apenas dois não se encontram arquivados. Um deles é o PL 1.581 proposto pelo Movimento Voto Consciente que foi vetado totalmente e aguarda a apreciação do veto pela Secretaria Geral Parlamentar desde 2010. O outro é o PL 611 referente a criação de um teleférico em Taipas – Jaraguá, e apresentado à Câmara em 16/07/2015. Atualmente esse projeto está na Comissão de Conciliação e Justiça aguardando parecer da relatora. Os assuntos tratados nesses PLs vão desde a construção e manutenção de equipamentos públicos em determinados bairros da cidade até a regulamentação de vendas e itens em restaurantes e padarias.

Outro dado importante a ser considerado é que, dos vinte projetos apresentados por iniciativa popular na CMSP, apenas um foi remetido por uma pessoa física, a Sra. Cristina Amichetti. Todos os demais foram enviados por institutos e movimentos organizados da sociedade civil, isso demonstra que o associativismo dissemina os valores participacionistas e facilita o exercício da soberania pelo povo.

CAPÍTULO 4 – Considerações Finais

Os mecanismos de participação da sociedade civil surgiram como um novo instrumento de expressão, representação e cooperação popular como consequência da promulgação da Constituição Federal de 1988. Nessa linha, tais mecanismos pretendem aumentar a participação da sociedade civil no Legislativo, propiciando a tomada de decisões nos três níveis de governo federal, estadual e municipal, com a intenção de não consentir que essas sejam centralizadas somente nos governantes.

Se a administração nos moldes em que a conhecemos parece, em sentido absoluto, não poder perder o aspecto coercivo que lhe é próprio, certamente pode ter esse aspecto minimizado. Uma das formas de minimizar o aspecto coercivo da administração é a participação. Falo evidentemente de participação autêntica e não de modalidades de manipulação camufladas sob este rótulo. Evidentemente, participar não significa assumir um poder, mas participar de um poder, o que desde logo exclui qualquer alteração radical na estrutura de poder. Ainda, frequentemente é difícil avaliar até que ponto as pessoas efetivamente participam na tomada e na implementação das decisões que dizem respeito à coletividade e até que ponto são manipuladas. (MOTTA, p.370, 2003)

Nessa esteira, a fim de que a aplicação do plebiscito, referendo e iniciativa popular sejam utilizados com maior frequência, é fundamental que haja incentivo a cultura da participação. É essencial que haja discussão sobre “as regras do jogo” quem, como, quando e onde participar. Existe notoriamente desequilíbrio de conhecimento e recursos que criam óbice à participação e a torna insuficientemente diversificada em várias situações.

Se, por um lado, vários mecanismos foram incorporados, por outro, convém mencionar que isto ocorreu de forma muito sucinta e genérica. Neste sentido, a maioria das propostas sobre participação popular foi promulgada com a promessa de uma posterior regulamentação, estabelecendo-se o prazo máximo de 24 meses para a regulamentação destes mecanismos. (CALDERÓN, p.159, 2016)

Sob esse prisma, passaram-se vinte e seis anos desde a promulgação da Lei Orgânica do Município de São Paulo pela Assembleia Municipal Constituinte no

dia 04 de abril de 1990. Até hoje não foi criada a prometida regulação dos mecanismos de participação previstos no LOM. As duas tentativas de regulamentação dos canais de participação que ocorreram, cada qual à sua época, foram vetadas pelos Prefeitos Paulo Maluf e Fernando Haddad.

A morosidade da burocracia da CMSP aliada à ausência de um momento e correspondência de forças apoiadoras no Legislativo foram decisivos para que os mecanismos de participação não fossem regulados até então. É imperativa a necessidade de a Câmara Municipal Paulista regulamentar os instrumentos de participação popular, com a finalidade de tornar as regras mais claras sobre a utilização desses institutos. Durante o período de vigência da LOM, até a presente momento o plebiscito, referendo e iniciativa popular não foram utilizados na cidade de São Paulo. Surgiram 20 PLs que tiveram origem na iniciativa popular, porém nenhum deles foi aprovado e foi transformado em lei.

Diante disso, a participação popular por meio dos mecanismos previstos na LOM depara-se com obstáculos para tornar-se uma opção concreta para sanar as falhas do sistema representativo. Lamentavelmente, os instrumentos de participação da sociedade civil previstos na Lei Orgânica até este momento não são prerrogativas que fazem parte da nossa vida política, tal que muitos cidadãos ao menos os conhecem. Certamente, o caminho decisivo para que a democracia direta deixe de existir apenas nas leis e passe a fazer parte do nosso cotidiano é investir em educação orientada para a cidadania, para que assim os indivíduos possam compreender os seus direitos e atuar como cidadãos críticos reflexivos para sua efetivação.

BIBLIOGRAFIA

AVRITZER, Leonardo. A participação em São Paulo. São Paulo, SP: Editora UNESP, 2004.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Editora Ática, 1991.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. O que é participação. São Paulo: Brasiliense, 2013. Coleção primeiros passos.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em 16 dez de 2016.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio. A Lei Orgânica do Município de São Paulo – Os Novos mecanismos de participação popular em questão. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1996. (Dissertação de mestrado)

CALDERÓN, Adolfo Ignacio. Democracia Local e Participação Popular. São Paulo: Cortez, 2000.

GALVÃO, Carlos Fernando; MEFFE, Corinto. Democracia: do conceito à prática; da representação à participação. São Paulo: Claridade, 2010.

DAHL, Robert A. Poliarquia: participação e oposição. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2015.

DALLARI, Dalmo de Abreu. O que é participação Política. São Paulo: Brasiliense, 1983. Coleção primeiros passos.

DOWBOR, Ladislau. O que é Poder Local. São Paulo: Brasiliense, 2008. Coleção primeiros passos.

MOTTA, Fernando C. Prestes. Administração e participação: reflexões para a educação. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2003 (Artigo)

SÃO PAULO. Constituição do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/StaticFile/documentacao/cesp_completa.htm> Acesso em 16/12/2016

SÃO PAULO. Lei Orgânica do Município de São Paulo. Disponível em <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf>> Acesso em 16/12/2016

SÃO PAULO. Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <<http://www.camara.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/10/regimento-interno-2013>> Acesso em 16/12/2016