

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

ANA CAMILA MIGUEL MOREIRA

**Demandas populares, audiências públicas e emendas parlamentares no legislativo paulistano (2009 – 2016)**

Versão corrigida

SÃO PAULO  
2022

ANA CAMILA MIGUEL MOREIRA

**Demandas populares, audiências públicas e emendas parlamentares no legislativo paulistano (2009 – 2016)**

**Versão corrigida**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

**Orientador:** Prof. Dr. Wagner Pralon Mancuso

**SÃO PAULO**

**2022**

## ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE

### Termo de Anuência do (a) orientador (a)

Nome do (a) aluno (a): ANA CAMILA MIGUEL MOREIRA

Data da defesa: 21 / 02 / 2022

Nome do Prof. (a) orientador (a): WAGNER PRALON MANCUSO

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento ao Sistema Janus e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 14/04/2022



---

(Assinatura do (a) orientador (a))

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

M634d Miguel-Moreira, Ana Camila  
Demandas populares, audiências públicas e emendas parlamentares no legislativo paulistano (2009 - 2016) / Ana Camila Miguel-Moreira; orientador Wagner Pralon Mancuso - São Paulo, 2022.  
114 f.

Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de concentração: Ciência Política.

1. ORÇAMENTO PÚBLICO. 2. AUDIÊNCIA PÚBLICA. 3. PARTICIPAÇÃO. 4. PODER LEGISLATIVO. 5. CÂMARAS MUNICIPAIS. I. Mancuso, Wagner Pralon, orient. II. Título.

Nome: MIGUEL-MOREIRA, Ana Camila

Título: Demandas populares, audiências públicas e emendas parlamentares no legislativo paulistano (2009 – 2016)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em:

Banca Examinadora

Professor Dr.: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Professor Dr.: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Professor Dr.: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

*À Clara,  
que nasceu praticamente junto com essa dissertação e  
ressignificou toda a jornada.*

## AGRADECIMENTOS

Quando resolvi prestar o processo de seleção para ingresso no mestrado, não tinha certeza se conseguiria conciliar tudo: família, trabalho e distância por morar no interior. A concretização desse projeto só foi possível porque muitas pessoas me apoiaram e contribuíram, direta ou indiretamente, para que eu pudesse chegar até aqui.

Agradeço a minha família, em especial ao meu companheiro de vida, Henrique, que não só me apoiou, mas contribuiu na leitura, discussões e sugestões no decorrer da pesquisa. À Lola, minha pequena felina, que muitas vezes me fez companhia durante a produção dessa dissertação e em várias aulas durante a pandemia. À Clara, meu amor maior, que chegou de surpresa durante a fase final dessa jornada, me deu o privilégio de ser sua mãe, mudou meu mundo e tornou tudo mais compensador.

Agradeço também à Câmara Municipal de São Paulo, que não só é o objeto de estudo desta pesquisa, mas também meu local de trabalho. O incentivo de redução de carga horária para comparecimento às aulas foi essencial. Não poderia deixar de agradecer ao vereador Antonio Donato que tanto me incentivou a dar continuidade na minha vida acadêmica. Quero agradecer também a todos os funcionários, vereadores e aos membros da sociedade civil que contribuíram com essa pesquisa de alguma maneira.

Por fim, e não menos importante, quero agradecer a toda a equipe administrativa e a todos os professores do DCP que, sem dúvidas, acrescentaram muito no meu desenvolvimento não só intelectual, mas também como pessoa. Em especial, quero agradecer aos professores Adrian Gurza Lavalle e Fernando Limongi que contribuíram, através das aulas e discussões, para o aperfeiçoamento das ideias aqui presentes. Agradeço também as professoras Ursula Dias Peres e Andréa Freitas pela leitura atenta e comentários durante o exame de qualificação. E, especialmente, agradeço ao professor Wagner Pralon Mancuso, meu orientador, que não só foi essencial ao direcionamento dessa pesquisa, mas que, desde a graduação, deposita muita confiança em meu potencial acadêmico.

## RESUMO

MIGUEL-MOREIRA, Ana Camila. **Demandas populares, audiências públicas e emendas parlamentares no legislativo paulistano (2009 – 2016)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

A presente pesquisa analisa o processo de aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA) no âmbito da Câmara dos Vereadores de São Paulo, em duas legislaturas diferentes, abrangendo os anos de 2009 a 2016. A partir da análise das demandas formuladas pelos atores sociais, identificadas através das notas taquigráficas de todas as audiências públicas do período, e do registro de todas as emendas apresentadas e aprovadas pelos vereadores, buscamos responder se a participação social no poder legislativo é, de fato, capaz de influenciar a proposição de emendas orçamentárias e, em última instância, voltamos a análise para a efetividade das audiências públicas, avaliando se essa instituição participativa constitui um canal eficaz para a sociedade interpor demandas. Os achados apontaram que as audiências públicas no legislativo passaram a suprir a ausência de um canal efetivo para a sociedade civil fazer chegar suas demandas, sobretudo no período em que a participação social no Executivo é mais restrita. Em resumo, argumentamos que as audiências públicas, enquanto instituição participativa, consistiram, no período estudado, em uma alternativa de participação aos atores sociais, que haviam perdido um importante canal de intervenção no orçamento público (o orçamento participativo). Por outro lado, quando volta a ocorrer uma maior abertura à participação no âmbito do Poder Executivo, é possível verificar uma queda da participação no Poder Legislativo, mas as audiências públicas orçamentárias continuam com certo sucesso, atendendo importantes reivindicações dos atores sociais, o que demonstra o caráter dinâmico das relações socioestatais.

Palavras-chave: Emendas orçamentárias. Audiência pública. Participação. Instituições participativas. Poder legislativo.



## ABSTRACT

MIGUEL-MOREIRA, Ana Camila. **Social claims, public hearings and budget amendments in the São Paulo city council (2009 - 2016)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

This research analyzes the approval process of the annual budget law (LOA) at São Paulo City Council, in two different legislatures, between 2009 and 2016. Based on the analysis of the claims made by social actors, identified through shorthand notes of all public hearings in the period, and the record of all budget amendments presented and approved by city representatives, the research purpose is to answer whether social participation in the legislative power is, in fact, capable of influencing the proposal of budget amendments and, in ultimately, we turn to the analysis of the effectiveness of public hearings, evaluating whether this participatory institution is an effective way for society claims. The findings showed that the legislative public hearings started to make up for the lack of an effective way for civil society to interpose its claims, especially in the period in which the social participation in the Executive is more restrict. In summary, we argue that public hearings as a participatory institution consisted in the period studied, in an alternative for the participation of social actors after losing an important intervention channel in the public budget (the participatory budget). On the other hand, when Executive Power opens social participation, it is possible to verify a drop in participation in the Legislative Power, but the budget public hearings continue with some success, meeting important claims of social actors and demonstrating the dynamic character of state-society relations.

Keywords: Budget amendments. Public hearing. Participation. Participative institutions. Legislative Power.

## **LISTA DE ANEXOS**

<b>ANEXO A – Resumo principais atores, quantidade de emendas, recursos envolvidos e audiências públicas.....</b>	<b>121</b>
--	------------

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1-</b> Exemplo de como as emendas apresentadas são publicadas no Diário Oficial.....	20
<b>Figura 2 -</b> Exemplo de como foi organizado o Banco de Dados de Emendas .....	21
<b>Figura 3-</b> Exemplo de como as emendas aprovadas são apresentadas no relatório da CFO.....	22
<b>Figura 4 -</b> Exemplo banco de dados de demandas da sociedade civil.....	23
<b>Figura 5 –</b> Fluxo simplificado da tramitação da Lei Orçamentária Anual .....	40
<b>Figura 6 –</b> Linha do tempo Institucionalização das Emendas orçamentárias.....	59
<b>Figura 7 –</b> Linha do tempo participação social no município de São Paulo .....	70
<b>Figura 8 –</b> Relação demandas das audiências públicas e emendas apresentadas e aprovadas – 2009-2012 .....	72
<b>Figura 9 –</b> Relação demandas das audiências públicas e emendas apresentadas e aprovadas – 2013-2016 .....	77
<b>Figura 10 –</b> Exemplo de demanda de intervenção local no ano de 2009 .....	87
<b>Figura 11 –</b> Exemplo de emenda de intervenção local não aprovada no ano de 2009.....	88
<b>Figura 12 –</b> Exemplo de demanda de intervenção local no ano de 2009 .....	89
<b>Figura 13 –</b> Exemplo de emenda de intervenção local aprovada no ano de 2009.....	89
<b>Figura 14 –</b> Exemplo de demanda de intervenção local no ano de 2010 .....	91
<b>Figura 15 –</b> Exemplo de emenda de intervenção local aprovada no ano de 2010.....	92
<b>Figura 16–</b> Exemplo de demanda de política programática do ano de 2012 .....	94
<b>Figura 17 –</b> Exemplo de emenda de política programática aprovada em 2012.....	94
<b>Figura 18 –</b> Exemplo de demanda de política programática no ano de 2013 .....	96
<b>Figura 19 –</b> Exemplo de demanda de política programática aprovada no ano de 2013.....	97
<b>Figura 20 -</b> Exemplo de demanda de política programática na área da cultura em 2016.....	99
<b>Figura 21 –</b> Exemplo de emenda de política programática na área da cultura aprovada em 2016 .....	100
<b>Figura 22 –</b> Exemplo de emenda de política programática na área da cultura aprovada em 2016 .....	100
<b>Figura 23 -</b> Exemplo de emenda destinada à organização específica .....	102
<b>Figura 24-</b> Exemplo de emenda destinada à organização específica .....	102
<b>Figura 25 -</b> Exemplo de emenda destinada a eventos .....	103
<b>Figura 26 -</b> Exemplo de emenda destinada a eventos .....	103

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Relação número de emendas e aprovação .....	51
<b>Gráfico 2</b> - Relação valor das emendas e aprovação .....	52
<b>Gráfico 3</b> - Valor do acordo x Média de aprovação por vereador .....	54
<b>Gráfico 4</b> - Quantidade de Audiências Públicas do PLOA realizadas por ano .....	66
<b>Gráfico 5</b> – Percentual do número de emendas apresentadas por fonte – 2009-2012 .....	73
<b>Gráfico 6</b> - Percentual do número de emendas aprovadas por fonte – 2009-2012.....	73
<b>Gráfico 7</b> – Demandas apresentadas, contempladas e aprovadas 2009-2012 .....	75
<b>Gráfico 8</b> – Percentual do número de emendas apresentadas por fonte – 2013-2016.....	78
<b>Gráfico 9</b> - Percentual do número de emendas aprovadas por fonte – 2013-2016.....	78
<b>Gráfico 10</b> – Demandas apresentadas, contempladas e aprovadas 2013-2016 .....	81
<b>Gráfico 11</b> – Emendas por tipo de objeto 2009-2016.....	86
<b>Gráfico 12</b> - Demandas apresentadas nas audiências públicas por tipo de objeto – 2009-2016	86
<b>Gráfico 13</b> - Demandas das audiências públicas acatadas por emendas específicas, por tipo de objeto – 2009-2016 .....	87

## **LISTA DE TABELAS**

<b>Tabela 1</b> – Informações dos processos administrativos dos Projetos de Lei analisados .....	19
<b>Tabela 2</b> – Emendas apresentadas e aprovadas nos anos 2009 a 2016.....	51
<b>Tabela 3</b> – Média por vereador de emendas apresentadas e aprovadas nos anos 2009 a 2016..	53
<b>Tabela 4</b> – Resumo dados gerais anuais – gestão Kassab (2009-2012) .....	75
<b>Tabela 5</b> - Resumo dados gerais anuais – gestão Haddad (2013-2016) .....	80

## **LISTA DE QUADROS**

<b>Quadro 1</b> – Resumo da distribuição das emendas 2009 – 2016.....	56
---	----

## LISTA DE SIGLAS

CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CFO	Comissão de Finanças e Orçamento
CMSP	Câmara Municipal de São Paulo
COMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
COP	Coordenadoria do Orçamento Participativo
CPM	Conselho Participativo Municipal
CPOP	Conselho de Planejamento e Orçamento Participativo
CSO	Civil Society Organizations
DEM	Democratas
EC	Emenda Constitucional
IP	Instituição Participativa
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOM	Lei Orgânica do Município
OP	Orçamento Participativo
PB	Participatory Budgets
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDE	Plano Diretor Estratégico
PDS	Partido Democrático Social
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Projeto de Lei
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPA	Plano Plurianual
PR	Partido da Republica
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
SAB	Sociedade Amigos de Bairro

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>CAPÍTULO 1 - Desenho de pesquisa e procedimentos metodológicos</b> .....	18
<b>CAPÍTULO 2 – Revisão bibliográfica</b> .....	27
<b>2.1. A importância das emendas parlamentares no sistema político</b> .....	27
<b>2.2. A participação social e a capacidade de influenciar políticas públicas</b> .....	30
<b>2.3. As relações entre os atores sociais e políticos na formulação de emendas orçamentárias</b> .....	33
<b>CAPÍTULO 3 - A institucionalização das emendas parlamentares no município de São Paulo</b> .....	38
<b>3.1. O processo orçamentário no município de São Paulo</b> .....	38
<b>3.2. Surgimento das emendas: de 1990 a 2005</b> .....	42
<b>3.3. Emendas enquanto mecanismo de governabilidade: 2005 a 2009</b> .....	46
<b>3.4. As emendas a partir do ano de 2010</b> .....	50
<b>3.5. Considerações sobre o capítulo</b> .....	59
<b>CAPÍTULO 4 - A participação social no processo orçamentário em São Paulo: do orçamento participativo às audiências públicas</b> .....	60
<b>4.1. Breve histórico da participação em São Paulo</b> .....	60
<b>4.2. O Orçamento Participativo</b> .....	62
<b>4.3. As audiências públicas do orçamento na Câmara Municipal de São Paulo</b> .....	64
<b>4.4. Outros mecanismos de participação no orçamento: inovações da gestão Fernando Haddad</b> .....	66
<b>4.5. Considerações sobre o capítulo</b> .....	69
<b>CAPÍTULO 5 - Análise das relações socioestatais no emendamento orçamentário</b> .....	71
<b>5.1. O período Gilberto Kassab</b> .....	71
<b>5.2. O período Fernando Haddad</b> .....	76
<b>5.3. Considerações sobre o capítulo</b> .....	82
<b>CAPÍTULO 6 – O que a sociedade demanda e o que os vereadores emendam?</b> .....	85
<b>6.1. Considerações sobre o capítulo</b> .....	106
<b>CONCLUSÃO</b> .....	108



## INTRODUÇÃO

A elaboração do orçamento de um município é uma das etapas mais importantes do planejamento para viabilizar as mais diversas políticas públicas e o próprio funcionamento da máquina pública. No entanto, após um longo período de regime militar, só após a Constituição de 1988 o Poder Legislativo retomou a prerrogativa de intervir nesse processo e participar da definição do gasto público, através das emendas orçamentárias (MAIA, 2010). Além disso, com o fortalecimento de instituições participativas, também a partir da nova Constituição, o processo no âmbito do poder legislativo passou a contar com a participação popular, por meio das audiências públicas.

Nosso objetivo é analisar esse processo no âmbito da Câmara dos Vereadores de São Paulo, avaliando se as demandas formuladas pelos atores sociais nas audiências públicas do orçamento possuem um papel relevante no emendamento parlamentar. Como atores sociais pretendemos, em sentido amplo, enquadrar um conjunto diverso de atores não estatais, que abrange tanto as organizações da sociedade civil, como os movimentos sociais e, até mesmo, cidadãos engajados em torno de demandas específicas.

Na literatura de ciência política, as emendas orçamentárias, de maneira geral, são consideradas um importante instrumento de governabilidade, entre Executivo e Legislativo, e também um relevante mecanismo de atuação do parlamentar junto à sua base eleitoral. Não se sabe, porém, se uma instituição participativa que, aparentemente, não guarda relação com a governabilidade e nem influi diretamente na base eleitoral, tem alguma influência na decisão do parlamentar ao propor suas emendas.

A literatura existente trata as emendas como uma política de caráter distributivista (LOWI, 1964), sendo taxada, muitas vezes, de clientelista ou caracterizada pelo *pork barrel*, ou mesmo, pelo termo "clientelismo orçamentário". Este termo foi cunhado por Brelàz (2012) que, estudou especificamente o processo de institucionalização das audiências públicas na Câmara Municipal de São Paulo. Para a autora, as audiências públicas se concretizaram como um espaço para receber demandas da sociedade e para os parlamentares incorporá-las no orçamento via emendas, independentemente da garantia de sua execução, tratando-se, portanto, de uma relação denominada de clientelismo orçamentário entre parlamentar e sociedade civil.

Nossa hipótese, entretanto, é que, na maioria das vezes, o parlamentar nem mesmo incorpora essas demandas originadas das audiências públicas ao orçamento, pois, em seu cálculo, importariam mais as demandas recebidas localmente pela sua base eleitoral ou, no limite, quando incorporam, o fazem devido a uma grande pressão dos grupos interessados ou porque o objeto demandado coincide com sua atuação política prévia. Nesse contexto, as audiências públicas não seriam o espaço em que ocorre o clientelismo orçamentário, pois elas, na verdade, evidenciam a ausência de um canal efetivo para a sociedade civil interpor suas demandas, sobretudo devido ao vácuo deixado pelo orçamento participativo e à deficiência de acesso e abrangência de outras instituições participativas.

Nesse sentido, nossa proposta é, a partir da análise dos dados relativos às demandas advindas das audiências públicas e emendas parlamentares, avaliar a relação que se desenvolve entre os vereadores e os atores sociais neste processo. Pretendemos, assim, responder se a participação social no poder legislativo é, de fato, capaz de influenciar a proposição de emendas. Em última instância, nossa análise se voltará para a efetividade das audiências públicas, avaliando se essa instituição participativa constitui um canal eficaz para a sociedade interpor demandas ou se podemos caracterizá-la como uma *window dressing institution* (BRINKS *et al*, 2019) que, em uma tradução livre, podemos chamar de instituição de fachada ou “para inglês ver”.

Essa avaliação nos exige não só olhar para as emendas derivadas das audiências, mas para o conjunto total de emendas. Para isso, avaliamos a discussão dos projetos de lei orçamentária anual a partir do momento de sua entrada na Câmara Municipal, que ocorre todos os anos até a data de 30 de setembro, até sua aprovação ao fim da sessão legislativa (coincidente com o fim do ano). Toda a análise se concentra no âmbito do legislativo, sem examinar a execução dessas emendas pelo Poder Executivo.

Definimos como recorte temporal a ser estudado os anos de 2009 a 2016 (ou seja, os projetos de Leis Orçamentárias referentes aos exercícios de 2010 a 2017). Por abranger duas legislaturas e gestões municipais de campos diferentes (2009-2012, 15ª Legislatura e Gestão do Prefeito Gilberto Kassab e 2013-2016, 16ª Legislatura e Gestão do Prefeito Fernando Haddad), foi possível avaliar se as diferentes posições ideológicas do governo e da base governista no Poder Legislativo influem, de maneira relevante, nas relações entre os atores e na capacidade de influência da sociedade civil organizada no processo orçamentário municipal ou mesmo se existe um perfil definido de vereador que mais atenda às demandas advindas das audiências públicas.

Para identificarmos os atores sociais e suas demandas, realizamos uma análise das notas taquigráficas de todas as audiências públicas do orçamento realizadas pela Câmara Municipal nesse período e cruzamos essas demandas com as emendas apresentadas pelos Vereadores, Bancadas e pelo Relator do orçamento. Após, verificamos quais dessas emendas foram acatadas no Relatório Final e votadas em Plenário. A pesquisa também contou com a realização de entrevistas de caráter qualitativo e ilustrativo. Tais entrevistas foram realizadas tanto com alguns atores sociais, quanto com alguns vereadores, os quais tiveram participação relevante no período estudado.

O tema se mostra importante na medida em que a literatura atual da ciência política abrange de maneira muito satisfatória todos os temas que circundam nossa proposta, porém o processo de congruência de todas essas frentes ainda não é suficientemente abordado pela bibliografia. Como veremos na próxima seção, há uma vasta literatura sobre atuação legislativa, emendas parlamentares e sua relação com o poder Executivo, assim como, há também literatura sobre participação social e relação entre os atores sociais e políticos. Ocorre que a literatura não aborda suficientemente esses processos de maneira conjugada, ou seja, a capacidade de influência de atores sociais, através de uma instituição participativa, no processo legislativo orçamentário em âmbito municipal.

A escolha de analisar o âmbito municipal se justifica uma vez que a Câmara Municipal de São Paulo é a maior do país em magnitude, contando com 55 vereadores, e o orçamento do município está entre os maiores do país. Além disso, não se pode desprezar o fato de o sistema político de âmbito municipal ser o mais próximo do cidadão e, por consequência, da viabilidade de sua participação.

Definido o escopo, o arcabouço teórico da pesquisa abrange a literatura das seguintes linhas: (i) importância das emendas parlamentares no sistema político; (ii) a participação social e a capacidade de influenciar políticas públicas; e (iii) as relações entre os atores sociais e políticos na formulação de emendas orçamentárias. No capítulo a seguir, explicaremos as abordagens metodológicas escolhidas para o desenvolvimento da pesquisa e, no capítulo seguinte, passaremos a uma breve análise sobre o estado da arte dessas literaturas.

## **CAPÍTULO 1 - Desenho de pesquisa e procedimentos metodológicos**

Partindo do nosso principal objetivo, conforme já exposto, de avaliar se as demandas formuladas por atores sociais nas audiências públicas do orçamento na Câmara Municipal de São Paulo possuem um papel relevante no emendamento parlamentar, desenhamos a metodologia de forma a traçar uma análise completa, tanto das demandas e emendas derivadas das audiências, mas também do conjunto total de emendas.

Após o levantamento e análise da bibliografia pertinente aos temas que circundam o objeto aqui estudado, conforme abordaremos no Capítulo 2, realizamos um levantamento histórico sobre a institucionalização das emendas parlamentares e da participação social no processo orçamentário do município de São Paulo. Esse diagnóstico foi realizado, principalmente, a partir de levantamento bibliográfico de trabalhos que já estudaram o tema e também através de documentos e relatos encontrados no decorrer da pesquisa. Abordaremos o desenvolvimento desses temas nos Capítulos 3 e 4.

Passando, por fim, para os dados empíricos, o primeiro passo foi buscar todos os projetos de lei orçamentária relativos aos anos definidos no nosso recorte temporal, ou seja, os projetos protocolados nos anos de 2009 a 2016, que tratam dos orçamentos referentes aos exercícios de 2010 a 2017. Os processos, todos já digitalizados e arquivados, somam diversos volumes sem um padrão muito definido de número de páginas em cada um. Dessa forma, selecionamos os volumes que mais nos interessavam, que são aqueles que tratam das emendas (todas as emendas protocoladas por todos os vereadores) e das demandas (notas taquigráficas das audiências públicas e documentos entregues pela sociedade civil à Comissão de Finanças e Orçamento). Os volumes e número de páginas estão resumidos na tabela abaixo:

**Tabela 1**– Informações dos processos administrativos dos Projetos de Lei analisados

<b>PL</b>	<b>Total de Volumes do Processo (nº de páginas)</b>	<b>Volumes com emendas (nº de páginas)</b>	<b>Volumes com Demandas (nº de páginas)</b>
PL 636/2009	36 volumes (7.102 págs.)	24 volumes (4.869 págs.)	5 volumes (840 págs.)
PL 444/2010	47 volumes (9.064 págs.)	31 volumes (6.332 págs.)	8 volumes (1.328 págs.)
PL 479/2011	42 volumes (8.095 págs.)	33 volumes (6.634 págs.)	8 volumes (1.155 págs.)
PL 424/2012	33 volumes (6.305 págs.)	22 volumes (4.423 págs.)	5 volumes (654 págs.)
PL 695/2013	11 volumes (7.193 págs.)	1 volume (5.504 págs.)	3 volumes (415 págs.)
PL 467/2014	35 volumes (7.705 págs.)	22 volumes (4.344 págs.)	3 volumes (1.774 págs.)
PL 538/2015	37 volumes (8.374 págs.)	23 volumes (4.693 págs.)	3 volumes (1.802 págs.)
PL 509/2016	29 volumes (11.541 págs.)	24 volumes (4.809 págs.)	3 volumes (1.943 págs.)

**Fonte:** Elaboração própria com base nos processos pesquisados e arquivados na CMSP.

O desafio foi organizar as informações de todos esses processos em banco de dados padronizados. Foram criados, assim, três bancos de dados: o de emendas; o de demandas; e o banco cruzado demandas x emendas.

A primeira etapa, portanto, consistiu na criação do banco de dados com todas as emendas apresentadas e aprovadas pelos vereadores no período estudado. Esta informação não existia de maneira organizada e transparente, de forma que foi necessária uma raspagem nas publicações de Diário Oficial para identificar todos os objetos apresentados pelos vereadores como propostas de emendas e, depois, realizar o cruzamento com os relatórios da Comissão de Finanças e Orçamento a fim de extrair quais emendas foram aprovadas e incorporadas à peça orçamentária.

Tendo em vista que as publicações das emendas são razoavelmente padronizadas, foi possível utilizar a linguagem R para realizar a raspagem do Diário Oficial e compilar todo o conteúdo em formato de tabela. Abaixo colamos o exemplo do que foi feito:

**Figura 1-** Exemplo de como as emendas apresentadas são publicadas no Diário Oficial

<p>São publicadas, a seguir, as Emendas apresentadas ao Projeto de Lei nº 444/2010, que "Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2011":</p> <p><b>EMENDA 1/2010 AO PROJETO DE LEI 444/2010</b>          Acrescente-se a seguinte ação:  <b>ESPECIFICAÇÃO:</b> Implantação de área de lazer, com campo de grama sintética, play groud e pista de caminhada, no Jardim Bandeirante - na Rua da Poli.  <b>VALOR:</b> R\$ 1.000.000,00  <b>Código da dotação:</b> NOVO  <b>ESPECIFICAÇÃO:</b> Implantação de área de lazer, com campo de grama sintética, play groud e pista de caminhada, no Chacara Bandeirante - Bairro Chacara Florida -proximo a Rua Licinio Felini.  <b>VALOR:</b> R\$ 1.000.000,00  <b>Código da dotação:</b> NOVO  <b>ESPECIFICAÇÃO:</b> Implantação de área de lazer, com campo de grama sintética, play groud e pista de caminhada, no Jardim Leticia - Area Publica - Rua Nova Tuparoquera.  <b>VALOR:</b> R\$ 1.000.000,00  <b>Código da dotação:</b> NOVO          Os recursos para a cobertura das despesas decorrentes desta emenda serão provenientes da anulação parcial, no montante indicado, da seguinte dotação:  <b>Código da dotação:</b>28.17.99.999.9999.9.9.99.99.00  <b>ESPECIFICAÇÃO:</b> Reserva de Contingência  <b>VALOR:</b> R\$ 3.000.000,00          Sala da Comissão de Finanças e Orçamento,          Vereador:          Carlos Apolinario (DEMOCRATAS)</p>	<p><b>EMENDA 2/2010 AO PROJETO DE LEI 444/2010</b>          Reforce-se a seguinte ação:  <b>ESPECIFICAÇÃO:</b> Intervenção, Urbanização e Melhoria de Bairros  <b>VALOR:</b> R\$ 500.000,00  <b>Código da dotação:</b>50.10.15.451.1460.1170.4.4.90.30.00          Os recursos para a cobertura das despesas decorrentes desta emenda serão provenientes da anulação parcial, no montante indicado, da seguinte dotação:  <b>Código da dotação:</b>11.14.24.131.2920.8052.3.3.90.39.00  <b>ESPECIFICAÇÃO:</b> Publicações de Interesse do Município  <b>VALOR:</b> R\$ 500.000,00          Sala da Comissão de Finanças e Orçamento,          Vereador:          Juscelino Gadelha (PSDB)</p>
	<p><b>EMENDA 3/2010 AO PROJETO DE LEI 444/2010</b>          Acrescente-se a seguinte ação:  <b>ESPECIFICAÇÃO:</b> CRIAÇÃO DE CURSOS E OFICINAS PARA A ASSOCIAÇÃO CULTURAL COMUNI  <b>VALOR:</b> R\$ 100.000,00  <b>Código da dotação:</b> NOVO          Os recursos para a cobertura das despesas decorrentes desta emenda serão provenientes da anulação parcial, no montante indicado, da seguinte dotação:  <b>Código da dotação:</b>11.14.24.131.2920.8052.3.3.90.39.00  <b>ESPECIFICAÇÃO:</b> Publicações de Interesse do Município  <b>VALOR:</b> R\$ 100.000,00          Sala da Comissão de Finanças e Orçamento,          Vereador:          Juscelino Gadelha (PSDB)</p>

**Fonte:** Publicação do Diário Oficial do Município de 10/12/2010 referente às emendas ao PL 444/2010.

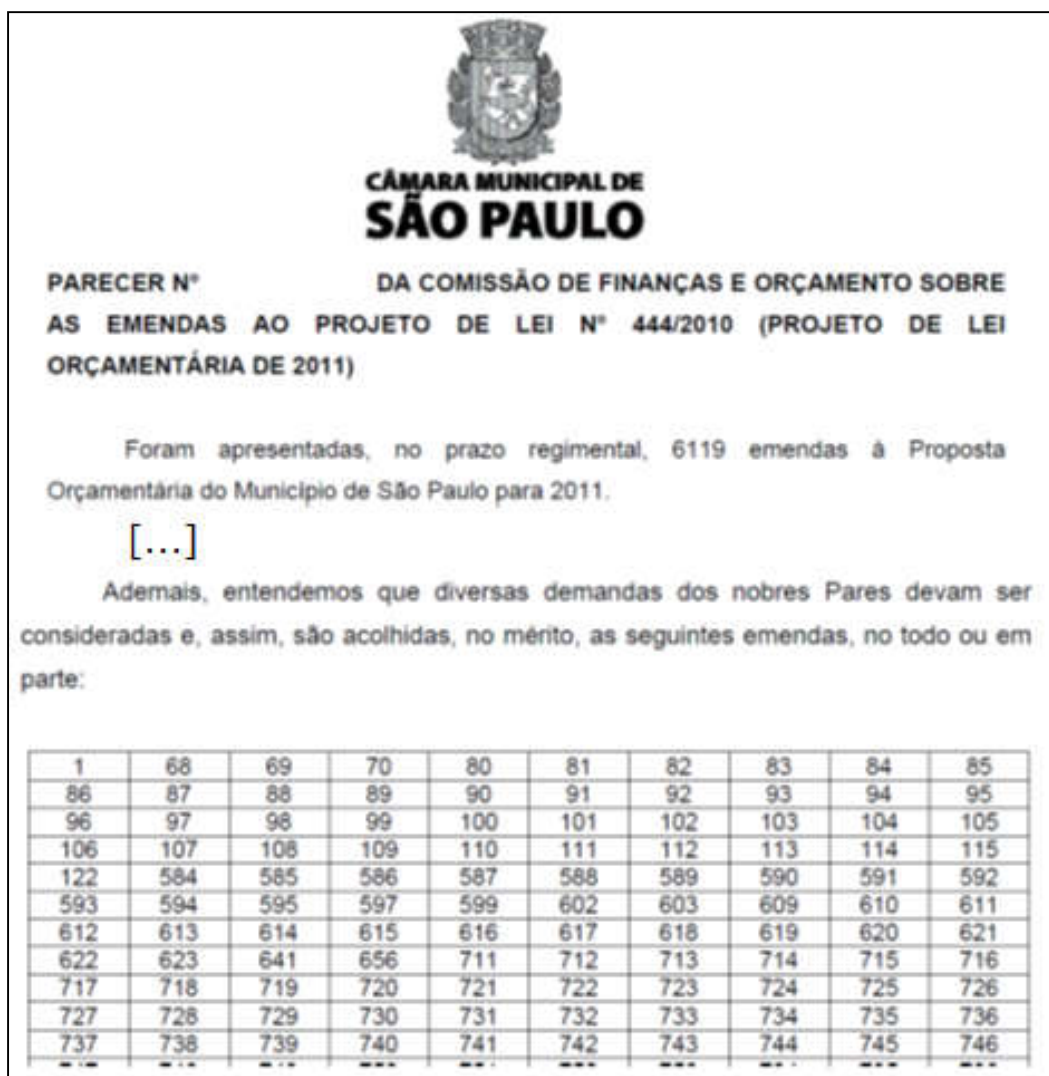
**Figura 2 - Exemplo de como foi organizado o Banco de Dados de Emendas**

PROJETO DE LEI 444/2010											
i	emenda	tipo	especificacao_EMENDA	valor_EMENDA	codigo_dotacao_nova_ou_ref_orco	codigo_anulacao	especificacao_anulacao	valor_anula	vereador_nome	Aprovada_Rejeitada	
1	EMENDA 1/2010	Acrescente-se a seguinte ação:	Implantação de area de lazer, com campo de grama sintetica, play groud e pista de caminhada, no Jardim Bandeirante - na Rua da Poli.	1.000.000,00	NOVO	28.17.99.999.9999.8999.9.9.99.99.00	Reserva de Contingência;	1.000.000,00	Carlos Apolinario (DEMOCRATAS)	A	
	EMENDA 1/2010	Acrescente-se a seguinte ação:	Implantação de area de lazer, com campo de grama sintetica, play groud e pista de caminhada, no Chacara Bandeirante - Bairro Chacara Florida - proximo a Rua Licinio Felini.	1.000.000,00	NOVO	28.17.99.999.9999.8999.9.9.99.99.00	Reserva de Contingência;	1.000.000,00	Carlos Apolinario (DEMOCRATAS)	A	
	EMENDA 1/2010	Acrescente-se a seguinte ação:	Implantação de area de lazer, com campo de grama sintetica, play groud e pista de caminhada, no Jardim Leticia - Area Publica - Rua Nova Tuparoquera.	1.000.000,00	NOVO	28.17.99.999.9999.8999.9.9.99.99.00	Reserva de Contingência;	1.000.000,00	Carlos Apolinario (DEMOCRATAS)	A	
2	EMENDA 2/2010	Reforce-se a seguinte ação:	Intervenção, Urbanização e Melhoria de Bairros	500.000,00	50.10.15.451.14 60.1170.4.4.90. 30.00	11.14.24.131.2920. 8052.3.3.90.39.00	Publicações de Interesse do Município	500.000,00	Juscelino Gadelha (PSDB)	R	
3	EMENDA 3/2010	Acrescente-se a seguinte ação:	CRIAÇÃO DE CURSOS E OFICINAS PARA A ASSOCIAÇÃO CULTURAL COMUNI	100.000,00	NOVO	11.14.24.131.2920. 8052.3.3.90.39.00	Publicações de Interesse do Município	100.000,00	Juscelino Gadelha (PSDB)	R	

**Fonte:** Extrato do Banco de Dados organizado pela autora a partir da raspagem das informações publicadas no Diário Oficial do Município.

Note que na publicação das emendas, não há informação sobre sua aprovação ou rejeição, por isso a necessidade de utilizar a informação constante no voto do relator, aprovado pela Comissão de Finanças, para o preenchimento da última coluna.

**Figura 3-** Exemplo de como as emendas aprovadas são apresentadas no relatório da CFO



**Fonte:** Parecer do Relator constante no processo administrativo relativo ao PL 444/2010.

Para a criação do segundo banco de dados, realizamos uma leitura atenta de todas as notas taquigráficas das audiências públicas do orçamento realizadas pela Câmara Municipal nesse período, assim como de todos os documentos entregues pela sociedade civil e que foram anexados aos processos administrativos.



**Figura 4 - Exemplo banco de dados de demandas da sociedade civil**

Data	Audiência	Tema	Nota taquigráfica/ Protocolo Escrito	Nome	Organização	Demanda
08/11/2010	1ª Temática	Esportes; Educação	NT	MARIA ADALGIZA PINTO	Grupo Articulador Jardim Aracati, Cidade Ipava, Plataforma dos Centros Urbanos, da UNICEF	Terreno para CEI, uma EMEI e uma EMEF, no bairro Cidade Ipava, na região do Jardim Angela
08/11/2010	1ª Temática	Esportes; Educação	NT	SAMANTRA NEVES	Rede Nossa São Paulo	Aumento de recursos para Educação de Jovens e Adultos - MOVA e CIEJAs
08/11/2010	1ª Temática	Esportes; Educação	NT	SAMANTRA NEVES	Rede Nossa São Paulo	Recursos para CECIs - Centro de Educação e Cultura Indígenas
08/11/2010	1ª Temática	Esportes; Educação	NT	SAMANTRA NEVES	Rede Nossa São Paulo	Recursos para formação de profissionais da rede de educação
08/11/2010	1ª Temática	Esportes; Educação	NT	MARINA INÁCIO	MOVA São Mateus	Benefícios (uniforme, merenda, material escolar e transporte) para alunos do MOVA
08/11/2010	2ª Temática	Assistência Social	NT	FÁBIO SIQUEIRA	Morador do bairro da Saúde	novos núcleos socioeducativos e um Cedeca na região do Jabaquara
08/11/2010	2ª Temática	Assistência Social	NT	WILLIAM LISBOA	Fórum de Assistência Social - FAS	Recursos para reajuste dos convênios
08/11/2010	2ª Temática	Assistência Social	NT	WILLIAM LISBOA	Fórum de Assistência Social - FAS	Recursos para Conferência de Assistência Social
08/11/2010	2ª Temática	Assistência Social	NT	NELSON NIEIVA	Morador de rua	Programa de trabalho para população em situação de rua
08/11/2010	2ª Temática	Assistência Social	NT	ALAN CARVALHO	Fórum de Assistência Social - FAS	Recursos para Conferência de Assistência Social
08/11/2010	2ª Temática	Assistência Social	NT	SIMONE BICUDO	Sinbfir - Sindicato das Entidades e membro da Executiva do FAS	Recurso CREAS
08/11/2010	2ª Temática	Assistência Social	NT	SIMONE BICUDO	Sinbfir - Sindicato das Entidades e membro da Executiva do FAS	Recursos para reajuste dos convênios
08/11/2010	3ª Temática	Cultura	NT	OSVALDO PINHEIRO	Cooperativa Paulista de Teatro e Movimentos Teatrais	Recursos para Programa de Fomento ao Teatro e Dança
08/11/2010	3ª Temática	Cultura	NT	FÁBIO SIQUEIRA	Morador do bairro da Saúde	Recurso para Museu do Rádio, da Televisão e Novas Mídias

**Fonte:** Extrato do Banco de Dados organizado pela autora a partir da leitura das notas taquigráficas constantes nos processos arquivados pela CMSP.

Na análise das notas taquigráficas foram considerados apenas registros de demandas relacionadas ao orçamento advindas dos atores sociais. Portanto, dúvidas ou críticas ao orçamento, assim como as demandas relativas exclusivamente a serviços ou atendimentos que não impactam planejamento orçamentário não foram consideradas. Da mesma forma, não foram consideradas manifestações de vereadores e assessores, nem de membros do Poder Executivo. A figura 04, acima, exemplifica as informações constantes nesse banco de dados.

Por fim, o terceiro banco de dados consiste no cruzamento dessas demandas com as emendas apresentadas. Através do principal elemento textual da demanda, realizamos a busca no banco de dados de emendas e identificamos a existência ou não de objetos idênticos ou similares. A classificação foi realizada da seguinte forma:

- “*Demandas atendidas por emendas com objeto idêntico*”: o principal elemento textual da demanda coincide exatamente com o da emenda.
- “*Demandas atendidas por emendas com objetos similares ou parciais*”: emendas que atendem de maneira abrangente o pedido, não coincidindo exatamente o objeto específico, o que pode significar uma coincidência, por isso, optamos metodologicamente por fazer esta distinção.

Assim, havendo atendimento da demanda por emenda com objeto idêntico, ignorou-se a possibilidade de atendimento por emendas com objeto similar ou parcial. Por exemplo:

- *Demanda*: “construção de creche no Jardim Aracati”
- *Emenda com correspondência exata*: “construção de creche no Jardim Aracati”
- *Emenda com correspondência genérica, similar ou parcial*: “construção de creches”

Já no caso inverso, quando as demandas possuíam objetos genéricos, optamos por não correspondê-las com emendas com objetos mais específicos, pois pressupõe-se que a intenção do vereador ao propor uma emenda com objeto específico não tem relação com o atendimento de uma demanda genérica. Por exemplo:

- *Demanda*: “Construção de mais escolas”
- *Emenda*: “Construção de escola na Vila Ré”

Importante destacar que avaliamos apenas os objetos das demandas e emendas, sem entrar no mérito se os valores propostos são exequíveis, já que essa avaliação, além de inviável, fugiria do nosso objetivo principal que consiste em identificar se as demandas da sociedade foram consideradas ou não.

Dessa forma, esse terceiro banco de dados nos possibilitou ter uma relação completa de quais demandas foram transformadas em propostas de emendas e quais dessas emendas foram acatadas no Relatório Final e votadas em Plenário.

As entrevistas, por sua vez, possuíram um caráter qualitativo e ilustrativo. Buscamos selecionar os entrevistados dentre os atores que tiveram maior relevância no período estudado. As entrevistas foram realizadas nos meses de outubro e novembro de 2021, totalizando 6 vereadores, cuja maioria pediu sigilo na divulgação de seus nomes, mas que compõem os diversos campos políticos e já desempenharam funções importantes, como a relatoria do orçamento, presidência ou membro da Comissão de Finanças e Orçamento, presidência da Câmara Municipal e vereadores que, no período estudado, acataram demandas da sociedade civil advindas das audiências públicas. Já em relação aos atores sociais, foram entrevistados 5 membros da sociedade civil, selecionados dentre aqueles que mais participaram das audiências e que mais propuseram demandas, dentre os quais membros que compõem o Movimento de Resistência dos Conselheiros do Orçamento Participativo e membros dos movimentos das áreas de cultura, assistência social e associações de bairro.

Feito todo esse levantamento empírico, partimos para as análises qualitativas dos dados, resultando nos achados dos Capítulos 5 e 6 dessa dissertação.

No capítulo 6, apresentaremos uma compilação dos objetos das demandas e das emendas inseridas no orçamento, ano a ano, de acordo com a seguinte classificação:

- (i) Destinação para eventos: considerou-se aqui as demandas e emendas destinadas para organização de eventos, sejam eles culturais, esportivos, religiosos, dentre outros.
- (ii) Intervenções locais/territoriais: classificou-se aqui os objetos destinados especificamente à determinada localidade discriminada no objeto da demanda ou emenda.

(iii) Destinação para organizações sem fins lucrativos específicas: aqui se enquadraram os objetos destinados à determinada organização ou entidade sem fim lucrativo, a qual é discriminada no texto da demanda ou emenda.

(iv) Políticas programáticas/abrangentes: enquadraram-se aqui os objetos destinados às políticas públicas ou programas, de maneira abrangente, sem discriminação de localidade.

Ainda neste capítulo, trouxemos exemplos práticos que foram escolhidos buscando contemplar os diversos anos abordados neste estudo e os diversos tipos de objetos, de maneira a apresentar ilustrações objetivas dos variados temas das demandas e das emendas encontrados no decorrer dessa pesquisa.

Por fim, a conclusão retoma as principais discussões e busca sintetizar os achados de forma a responder as questões elencadas na Introdução, assim como relacionar temas para uma futura agenda de pesquisa.

## **CAPÍTULO 2 – Revisão bibliográfica**

### **2.1. A importância das emendas parlamentares no sistema político**

Na ciência política brasileira, até pouco tempo atrás, quase não havia discordância sobre o fato de o poder Executivo ser preponderante nas relações com o Legislativo. As discordâncias se referiam mais à forma pela qual o Executivo obtinha esse sucesso. Esta relação passou a não ser mais tão óbvia a partir do governo Bolsonaro, o que tem levado a literatura a rediscutir tais afirmações. No entanto, aqui interessa-nos retomar a literatura anterior, trazendo para o debate as discussões relativas aos instrumentos de governabilidade, em especial, as emendas parlamentares.

Parte da literatura (MAINWARING, 1991; LAMOUNIER, 1994; AMES, 2003) argumenta que, por conta do sistema de representação proporcional de lista aberta e do sistema presidencialista, os partidos brasileiros não são capazes de disciplinar seus parlamentares, já que o sistema político incentivaria a atuação individualista do parlamentar. O parlamento seria marcado, portanto, pela indisciplina partidária de seus membros, falta de coesão partidária e presença de partidos políticos fracos.

De acordo com esta interpretação, o Executivo necessitaria de moedas de troca para garantir o apoio do Congresso a sua pauta. As altas taxas de sucesso do Executivo e de disciplina partidária são consideradas, por esses estudos, como indicativos de que o Executivo detém ferramentas capazes de induzir os parlamentares à cooperação.

Ames (2003) discute a correlação entre a fragilidade partidária e o orçamento. Para o autor, o loteamento de cargos e postos no governo não são suficientes para garantir o voto dos parlamentares dos partidos da coalizão. A moeda de troca mais eficiente seria a liberação das emendas individuais dos parlamentares, pois a execução ou não dessas emendas seria um mecanismo de recompensa ou punição aos parlamentares de acordo com sua votação aos projetos do governo. Assim, as emendas orçamentárias são tidas como evidências do comportamento individualista dos parlamentares, uma vez que estas implicariam a adoção de uma política distributivista, fundamental para assegurar os vínculos diretos entre políticos e eleitores. Para Ames, as emendas individuais ao orçamento seriam essenciais para a campanha dos candidatos à reeleição, já que lhes permitiriam manter antigos eleitores e atrair novos.

Portanto, de acordo com essa visão, os parlamentares teriam interesse em formular emendas para garantir o atendimento de demandas de seu eleitorado e, assim,

garantir sua manutenção no cargo e o Executivo, por um baixo custo, conseguiria obter o apoio dos parlamentares para a aprovação de uma agenda de políticas públicas de seu interesse.

Esse mecanismo seria eficiente devido à importância das emendas na relação entre parlamentares e eleitores. Segundo Pereira e Mueller (2002), as emendas proporcionariam altos retornos eleitorais, pois as chances de reeleição estariam diretamente relacionadas à execução das emendas individuais. Nessa visão, as emendas se constituem como um mecanismo que proporciona uma relação clientelista entre o parlamentar e seu eleitorado, garantindo a manutenção ou a conquista de novos votos nas eleições. Seria uma das mais importantes estratégias dos parlamentares para viabilizarem sua manutenção nos postos eletivos.

No entanto, outra vertente de estudos (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; SANTOS, 2002; DINIZ, 2005), sustenta que o sucesso dos trabalhos no interior do Congresso Brasileiro ocorre devido à capacidade dos partidos políticos de se organizarem em torno das atividades legislativas. Nessa vertente, conforme exploram Figueiredo e Limongi, o comportamento parlamentar é coeso e advém da centralidade dos partidos e, portanto, as emendas orçamentárias deixam de ser um mecanismo fundamental para o funcionamento do sistema.

Por mais que os parlamentares, ao elaborarem as emendas, estejam buscando o atendimento de uma demanda e de interesses particularistas, para Figueiredo e Limongi (2008), considerando que o Executivo controla o processo orçamentário, as emendas individuais estariam mais ligadas às preferências e programas priorizados pelo governo, do que às questões locais de um determinado eleitorado: “Afirmamos que, ao liberar as verbas definidas por meio de emendas individuais, o executivo estaria executando sua própria agenda, à qual parte dos legisladores estaria associada politicamente”. (2008, p. 152)

Aqui, cabe-nos introduzir a ressalva de que, nos anos recentes, a execução das emendas orçamentárias federais passou a ser obrigatória. Até a edição da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2014, a execução das emendas federais dependia da total discricionariedade do Poder Executivo. Nessa LDO, entretanto, foi inserida a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares, a qual foi institucionalizada definitivamente pela Emenda Constitucional (EC) nº 86/2015, e, posteriormente, pela EC nº 100/2019, conhecidas como Emendas do Orçamento Impositivo. Embora a alteração seja recente e a literatura mereça ainda ser

aprofundada, já há estudos (DINIZ, 2016; RODRIGUES, 2019) que indicam que o Poder Executivo ainda influencia a execução dessas emendas, à medida que detém a prerrogativa de definir o ritmo de liberações dos empenhos e pagamentos, bem como de definir os critérios operacionais para a execução orçamentária e financeira, os quais podem dificultar, protelar e, por vezes, até impedir a execução das emendas parlamentares. Assim, ao que parece, o Executivo Federal continua, mesmo que em menor abrangência, definindo o momento para efetuar a execução orçamentária das emendas.

Em relação à disciplina partidária, Luz (2017) demonstra que, mesmo no momento da participação do parlamentar no orçamento, o partido consegue coordenar a ação dos seus parlamentares em prol das políticas e do interesse coletivo do partido. Da mesma forma que os demais trabalhos legislativos, para a autora, os parlamentares reconhecem que a probabilidade de atingirem seus objetivos na arena orçamentária é maior quando agem por meio dos seus respectivos partidos políticos.

Já Mesquita (2008) avalia o impacto da execução das emendas individuais apresentadas pelos deputados federais sobre suas respectivas chances de reeleição. De acordo com a autora, não foi possível identificar um padrão claro na alocação das emendas, não sendo possível afirmar que a execução das emendas está diretamente relacionada a um retorno eleitoral. Com isso, conclui que os atores políticos atuam em diversas frentes para alcançar sucesso nas urnas, sendo que a execução orçamentária não parece estar entre as mais importantes.

A revisão que realizamos acima sobre as duas vertentes predominantes nas discussões acerca da arena legislativa não teve a intenção de argumentar ou defender qualquer uma das posições, até porque elas tratam exclusivamente do âmbito federal. O objetivo foi ressaltar a importância da execução das emendas individuais no debate relativo ao funcionamento do sistema político brasileiro.

Nas próximas seções, ao expormos o processo de institucionalização das emendas no município, pretendemos avaliar o papel deste instrumento no âmbito local, tanto na utilização como ferramenta de governabilidade, quanto como mecanismo a ser explorado pelo parlamentar para viabilizar o atendimento de demandas sociais.

## 2.2. A participação social e a capacidade de influenciar políticas públicas

A democracia para Dahl (1997) é o sistema ideal e hipotético em que os cidadãos têm a oportunidade de formular e expressar suas preferências e o governo, por sua vez, sem discriminação, deve considerá-las. Por conta disso, Dahl argumenta que o mais próximo de democracia existente no mundo real é a poliarquia, onde há possibilidades de muita contestação política e muita participação. Dessa forma, a democracia está relacionada ao grau de pluralismo da sociedade e, portanto, os arranjos institucionais que possibilitam a participação são fundamentais para explicar o sucesso ou não de uma democracia.

Para Pateman (1992) a essência da democracia é a participação dos indivíduos na tomada de decisões sobre os problemas que afetam as comunidades das quais são integrantes. Para a autora, a participação, além de estar diretamente relacionada ao alcance da educação política dos indivíduos, possibilita uma melhor aceitação das decisões coletivas e viabiliza a integração do indivíduo às comunidades em que participa. Pateman também apresenta três formas em que a participação pode ocorrer: (i) simples consulta aos que participam; (ii) participação parcial, em que há muita participação, porém só alguns decidem; (iii) e participação completa, na qual todos participam da decisão final.

No Brasil, a democracia se exerce principalmente através da representação dos cidadãos por políticos eleitos para os poderes executivo e legislativo. Porém, novos espaços institucionais e arranjos participativos surgiram com a Constituição de 1988, resultado de um intenso período de redemocratização.

A participação popular, através desses arranjos participativos que afluíram, sobretudo após a Constituição, é vista como forma de aprofundar a democracia, pois possibilita aproximar os cidadãos das discussões dos problemas públicos e das possibilidades de soluções, que se traduzem em políticas públicas. Esses arranjos são conceituados como Instituições Participativas (IPs) que, nos termos de Avritzer (2008, p. 45), são “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”. Assim, ao utilizarmos este termo, nos referimos às instituições que possibilitam a participação de atores sociais na elaboração, gestão e controle de políticas públicas, se constituindo como um canal de interação desses atores com o Estado.



Há na ciência política brasileira, diversos estudos (por exemplo, DAGNINO e TATAGIBA, 2007; e GURZA-LAVALLE, 2011) que discutem a qualidade e as implicações dessa participação, bem como as relações entre os diversos atores envolvidos.

Em âmbito geral, a literatura de movimentos sociais tem se preocupado em entender o sucesso, ou melhor, os efeitos desses movimentos nas políticas públicas (GAMSON, 1990; GIUGNI, 1998; AMENTA *et al*, 2002). Nosso objetivo não deixa de ser similar, tendo em vista que buscamos entender se os atores sociais importam no processo legislativo orçamentário.

Gamson (1990) apresenta dois tipos de sucesso: o primeiro consiste em obter novas vantagens, ou seja, quando os desafiantes (*challengers*) conseguem realizar suas metas e reivindicações; o segundo, consiste na aceitação que é conquistada quando um desafiante foi reconhecido como representante legítimo da ação coletiva. O primeiro tipo foi o mais influente da teoria de Gamson e é o que mais nos interessa nesta análise. Para determinar o que constitui novas vantagens, Gamson focou no programa do desafiante: a classificação de sucesso ou fracasso depende do grau em que o programa declarado do desafiante é realizado.

Para Amenta *et al* (2002), entretanto, há a necessidade de ir além dessa simples conceituação de sucessos ou fracassos, sendo necessária uma melhor teorização tendo em vista que os atores sociais podem ter um alcance considerável mesmo quando falham em alcançar seu principal objetivo. Isso porque, pode ser possível que um determinado grupo não consiga atingir sua principal demanda e, portanto, em uma teorização simples possa ser caracterizado por um fracasso, porém, mesmo com a derrota no objetivo principal, pode obter consideráveis vantagens para seus constituintes.

Para isso, partimos do pressuposto de que Estado e atores sociais possuem uma relação de mútua constituição (GURZA LAVALLLE *et al*, 2011), em que a abordagem de encaixes (*fit*) institucionais (SKOCPOL, 1992), nos termos da definição de Gurza lavalle *et al* (2019), nos ajuda a analisar as relações do caso ora estudado:

Encaixes, em formulação mais restritiva e relacionalmente mais radical, são aqui definidos como sedimentações institucionais de processos de interação socioestatal que ganham vida própria (artefatos: instrumentos, regras, leis, programas, instâncias, órgãos) e mediante as quais atores sociais são, em alguma medida, bem-sucedidos em dirigir de modo contínuo a seletividade das instituições

políticas ao seu favor, ampliando sua capacidade de agir. (GURZA LAVALLE *et al*, 2019, p. 47)

O conceito de repertório de interação (ABERS *et al*, 2014, p. 331-332), na medida em que “permite incorporar a diversidade de estratégias usadas pelos movimentos sociais brasileiros e examinar como estas têm sido usadas, combinadas e transformadas”, também nos será útil. De acordo com Abers *et al* (2018, p. 29-30) “os movimentos que constroem e disputam políticas agem criativamente, interagindo ativamente com os agenciamentos de outros atores e instituições com os quais apresentam relações de interdependência”.

Esses conceitos serão úteis em nossa análise empírica, tendo em vista que, ao nosso ver, assim como os atores sociais podem influenciar o Estado – no caso estudado, apresentando suas demandas e exigindo espaços de interação – o Estado pode influenciar os atores sociais – supomos que os atores sociais foram forçados a mudar sua estratégia e buscar um novo canal (encaixe) para ingressar suas demandas.

Nesse sentido, nossa análise se abre para a efetividade das Instituições Participativas, tema que é amplamente tratado pela literatura de participação social (PIRES, 2011). Nesta literatura, destaca-se uma ampla gama de estudos que buscam identificar os aspectos deliberativos e a questão da efetividade dos conselhos de políticas públicas nas variadas áreas, sobretudo saúde, assistência social e políticas urbanas (TATAGIBA, 2002; COELHO, 2004, 2006; ABERS; KECK, 2006; ALMEIDA, 2006; CUNHA, 2007, 2009;). Como se pode ver, a literatura concentra-se, grande parte, nas instituições participativas existentes no âmbito do Poder Executivo, abrangendo, principalmente, os conselhos e as conferências. Assim como os conselhos, estas últimas também foram tratadas por diversos estudos (POGREBINSCHI E SANTOS, 2011; SOUZA E PIRES, 2012; SOUZA, 2013; RIBEIRO *et al.*, 2013; ROMÃO, 2015).

O estudo de Pogrebinschi e Santos (2011), particularmente, vale ser aqui explorado, pois tem um método similar ao nosso na medida em que cruzou dados sobre as demandas deliberadas pela sociedade civil em 80 conferências nacionais com dados relativos às proposições legislativas em trâmite no Congresso Nacional. Os autores buscaram realizar uma análise do impacto das diretrizes resultantes das conferências nacionais de políticas públicas na atividade legislativa do Congresso Nacional durante o período compreendido entre 1988 e 2009.

A metodologia utilizada pelos autores priorizou as diretrizes das conferências que necessitavam de iniciativas legislativas e, a partir daí, realizaram o cruzamento com a base de dados do Congresso Nacional com o intuito de identificar as propostas legislativas cujas temáticas coincidiam em algum grau com essas diretrizes. A partir dos dados, os autores identificaram uma alta conexão entre as conferências e os objetos das proposições legislativas, defendendo que as conferências consistem em um poderoso agente informacional do Congresso, podendo ser compreendidas como uma prática que impulsiona a atividade legislativa.

Entretanto, conforme Romão (2015) nos alerta há aspectos no estudo que indicam uma certa prematuridade ao apontar uma forte conexão entre as diretrizes das conferências nacionais e a produção legislativa no Congresso Nacional. Além do intervalo de tramitação considerado ter sido curto, as relações de causalidade entre o que se decide nas conferências e o que se propõe no Parlamento inferem que o legislador só possui as conferências como agente informacional para a proposição, ignorando outros agentes, pressões e lobbies.

Nosso objeto tem um aspecto crucialmente diferente que é abordar um processo que tem início, meio e fim no mesmo poder, o legislativo, ao passo que as conferências são instituições participativas organizadas pelo poder Executivo e, as diretrizes podem ser contempladas tanto por iniciativas do próprio poder Executivo, quanto do poder Legislativo. Entretanto, não podemos ignorar a observação realizada por Romão (2015) e, nesse sentido, também direcionaremos nossa análise para as relações existentes entre os atores sociais e políticos na formulação das emendas, abordando, inclusive, as estratégias de pressão e lobby, conforme abordaremos na literatura da próxima seção.

### **2.3. As relações entre os atores sociais e políticos na formulação de emendas orçamentárias**

Para além da questão da governabilidade conforme discutimos na seção 1.1, há estudos que entendem que as emendas são ferramentas importantes para reforçar o vínculo entre representantes e representados, contribuindo, inclusive, para a redução das desigualdades regionais. Pereira e Rennó (2013), por exemplo, afirmam que, em contextos de desigualdades e problemas sociais e estruturais, políticas de *pork barrel*,

como as emendas, constituem um meio legítimo e eficiente para reduzir a desigualdade, o que torna mais forte o vínculo entre parlamentar e cidadãos.

Para além da relação Executivo-Legislativo em âmbito federal, em diversos momentos, a relação parlamentar e eleitor, via política orçamentária, é tratada como uma relação clientelista e personalista, configurando as emendas como uma política distributiva. Percebe-se, com isso, que há muita confusão na literatura ao utilizar os termos distributivismo, clientelismo, *pork barrel*, dentre outros, os quais muitas vezes são utilizados como sinônimos. Entretanto, devemos ter cautela ao empregar certos conceitos. Uma breve revisão conceitual destes termos não se trata de preciosismo e, tampouco, nosso objetivo é discutir as condicionantes culturais e estruturais dessas relações. Nosso intuito é, brevemente, diferenciar os termos de forma que nos permita um melhor entendimento sobre a relação parlamentar-eleitor no caso das emendas parlamentares.

Nos termos de Lowi (1964), as políticas distributivas têm como principal característica tratar-se de decisões individualizadas que só quando acumuladas podem ser chamadas de políticas públicas. Os recursos dessas políticas são direcionados individualmente e não há um confronto direto entre os atores (constituídos por pequenos grupos de pressão, desiguais e desequilibrados), pois vários interesses podem ser atendidos ao mesmo tempo. Assim, a expressão *pork barrel*, que advém dos estudos legislativos norte-americanos, refere-se basicamente a esse tipo de políticas, pois objetivam, tipicamente, atender aos interesses de grupos ou regiões específicas (STEIN e BICKERS, 1995).

O clientelismo, por sua vez, tem sido compreendido como uma relação de troca que envolve a entrega de benefícios, de um lado, e o retorno na forma de voto ou apoio político, do outro. Essa relação, além de explorar a desigualdade de poder entre os atores, se distingue pelo caráter de condicionalidade a um apoio político (STOKES *et al.*, 2013). Assim, aqueles que não retribuem, com seu voto ou apoio político, a um benefício recebido, podem sofrer punições.

Já as políticas denominadas como *pork barrel*, por outro lado, são caracterizadas por benefícios não condicionados, onde não é possível assegurar retorno na forma de voto ou apoio político, assim como não se pode restringir os benefícios das políticas exclusivamente àqueles que ofereceram apoio político. Além disso, no *pork barrel* há uma relação do agente político com uma gama maior de indivíduos, não estando presente a relação pessoal. Assim, embora tanto o clientelismo quanto o *pork barrel*

possam ser considerados tipos de políticas particularistas, eles se distinguem pelo aspecto da condicionalidade e do personalismo (STOKES *et al.*, 2013).

Pelo exposto, ao nosso ver, o clientelismo se dá no nível mais micro das relações sociais, de forma que as emendas individuais de parlamentares ao orçamento se encaixam melhor na concepção de *pork barrel*, pois se constituem como políticas que, geralmente, tem como beneficiários as localidades cujos eleitores contribuíram ou podem contribuir para o sucesso eleitoral do parlamentar, mas não são condicionadas e nem restritas a esses eleitores. Em última instância, entretanto, se considerarmos as relações em nível micro, é possível haver uma relação clientelística, via *brokers*. Segundo Stokes *et al* (2013), considerando que os *brokers* fazem a mediação entre líderes partidários e eleitores, constituem-se em atores inseridos em densas redes locais e são fundamentais para a mediação das trocas e para a criação e a manutenção das relações clientelistas. Assim, de acordo com essa literatura, os *brokers* são intermediários locais que trabalham para os políticos eleitos, podendo ser desde funcionários dos partidos e políticos, até ativistas sociais, moradores da região, e, inclusive, quando se analisa a questão do ponto de vista nacional, até mesmo vereadores e prefeitos podem ser considerados *brokers*. No escopo do nosso objeto, podemos dizer que os *brokers* consistem nos líderes locais (geralmente, moradores da região e ativistas), os quais intermedeiam o atendimento de demandas da região com os vereadores, buscando manter ou conquistar redutos eleitorais. Mas, o aprofundamento desta relação não é nosso objetivo e nem temos os instrumentos para analisá-la neste trabalho. Assim, para fins do nosso objeto de estudo, trataremos as emendas orçamentárias como uma política distributiva, caracterizada pelo *pork barrel* e não pelo clientelismo.

Há, no entanto, em meio a todo esse processo, uma instituição participativa – as audiências públicas – que se constituiu, sobretudo após o fim do Orçamento Participativo em 2005, como um canal em que a sociedade civil apresenta suas demandas ao orçamento e solicita emendas aos parlamentares. A relação existente entre os parlamentares e os atores sociais no âmbito desta instituição não está tão clara para a literatura e a análise desta relação consiste em um dos nossos objetivos na análise empírica.

Gabriela de Brelàz (2012), em sua tese de doutorado, analisou especificamente o processo de institucionalização das audiências públicas do orçamento na Câmara Municipal de São Paulo, nos anos de 1990 a 2010. A autora conclui que existe certa

abertura à participação, mas esta é moldada conforme padrões de conduta já existentes na relação parlamentar-sociedade civil, marcada pelo que chama de “clientelismo orçamentário”. Em sua definição, a participação da sociedade civil seria voltada apenas ao atendimento de demandas pontuais, através de emendas, e não voltada à discussão de políticas públicas e ao controle social.

Para a autora (BRELÀZ, 2012, p. 223) o clientelismo orçamentário se estabelece de forma que nas audiências a sociedade comunica suas demandas, os vereadores utilizam essas demandas para realizar suas emendas, o relator da Lei Orçamentária Anual incorpora as emendas dos vereadores e estas são votadas no orçamento, contudo nem todas são aprovadas. No ano seguinte, com o percentual de remanejamento do orçamento, muitas dessas emendas não se realizam.

Embora, ao nosso ver, a relação estabelecida nesse processo esteja mais relacionada ao *pork barrel* do que ao clientelismo, justamente por não haver a implicação de um retorno definido, utilizaremos o termo tal qual definido pela autora, tendo em vista se tratar de uma caracterização de um processo que ocorre especificamente no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo e que não é identificado pela literatura como um conceito a ser aplicado de maneira geral.

Em nossa análise empírica, retomaremos essa discussão e trataremos de temas que, inclusive, Brelàz demonstra que não foram suficientemente contemplados nas análises, sendo um desses temas muito próximo ao que pretendemos desenvolver neste estudo:

Apesar de não ser o propósito deste estudo, uma interessante análise dentro da institucionalização [...] seria analisar a relação causal entre a ação simbólica (discursos, aparecimentos em público, por exemplo) e resultados materiais como, por exemplo, **a relação entre os pedidos realizados pela sociedade e as emendas incluídas no orçamento.** (BRELÀZ, 2012: p.62 – grifo nosso)

Pelo exposto, em nível mais geral, fora das audiências públicas, as emendas parlamentares parecem ser mais bem classificadas como políticas de *pork barrel*, em que os parlamentares visam destinar recursos para seu distrito eleitoral, através de demandas recebidas localmente pela sua base política, almejando sucesso nas urnas. Já no âmbito das audiências públicas, nossa análise empírica pretende avaliar se, no período estudado, se mantém a relação de “clientelismo orçamentário”, identificada por Brelàz no período anterior, em que as audiências públicas se constituiriam como o

espaço em que o parlamentar recebe demandas da sociedade em geral, as incorpora ao orçamento, reclamando o crédito por isso, mas sem garantir sua execução.

Cumpre-nos aqui também pontuar mais uma forma possível – e não conflitante – de relação entre atores sociais e políticos no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo: a atividade de *lobbying*. Neste trabalho adotaremos a concepção de Mancuso e Gozetto para a conceituação do termo “lobby”, como sendo a “defesa de todos os tipos de interesse diante de todos os tipos de decisões que podem ser tomadas por membros do poder público” (MANCUSO E GOZETTO, 2018, p. 21). Como ressaltam os autores, a atividade de lobbying não é característica apenas dos grupos empresariais e pode, inclusive, ser realizada por representantes voluntários, podendo ocorrer tanto em atos oficiais (como audiências públicas), como em abordagem em situações informais, inclusive fora do parlamento.

Desse ponto de vista, a defesa de interesses que investigaremos nada mais é que o lobby de alguns grupos sociais sobre os parlamentares municipais. O lobby na Câmara pode ser realizado por munícipes, organizações da sociedade civil, sindicatos, associações, e diversos outros grupos, e são realizados nas audiências públicas, nas reuniões de comissões e mesmo nos gabinetes dos vereadores. Por isso, esta atividade não pode ser negligenciada em nosso estudo.

Conforme abordaremos na análise qualitativa, os grupos mais bem-sucedidos na proposição de emendas via audiências públicas fizeram uso também de outras estratégias para fazer chegar suas demandas aos vereadores. Dessa forma, veremos que a pressão exercida pelos atores sociais sobre os vereadores é um fator complementar à estratégia de proposição de demandas para além das audiências públicas. Isso ocorre basicamente por dois motivos: os vereadores necessitam de informações (nem todos estão presentes em todas as audiências públicas); e outros mecanismos de pressão, somados às audiências públicas, demonstram aos parlamentares a força dos atores proponentes. As entrevistas realizadas demonstraram que tais fatores são extremamente relevantes para o acolhimento ou não das demandas formuladas nas audiências públicas e isso será melhor explorado nos capítulos 5 e 6.

## **CAPÍTULO 3 - A institucionalização das emendas parlamentares no município de São Paulo**

Neste capítulo nosso objetivo é descrever o funcionamento do processo orçamentário no Município de São Paulo no âmbito da Câmara Municipal (seção 3.1), detalhando mais a fundo o processo de institucionalização das emendas parlamentares, o qual é possível ser caracterizado em três momentos: o surgimento das emendas (seção 3.2), o desenvolvimento de mecanismos de governabilidade a partir das emendas (seção 3.3) e a consolidação das emendas como um importante instrumento para os parlamentares (seção 3.4).

### **3.1. O processo orçamentário no município de São Paulo**

O processo orçamentário no município de São Paulo se inicia ainda no âmbito exclusivo do Poder Executivo, por volta do mês de maio ou junho. Nessa etapa, a prefeitura costuma emitir uma portaria com as orientações para que as secretarias iniciem seu planejamento para o ano seguinte, definindo um cronograma para envio, em um primeiro momento, do planejamento das receitas e, em seguida, das despesas. Há durante esse período audiências públicas organizadas pelo próprio Poder Executivo, mas não é um processo institucionalizado e há muitas variações de acordo com as indicações de cada gestão.

Importante frisar que os Projetos de Leis Orçamentárias Anuais (PLOA) devem ter como base o Plano Plurianual (PPA) vigente e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). No caso do Município de São Paulo a PLOA também deve estar em consonância com o Programa de Metas. O Programa de Metas foi instituído em 2008, após iniciativa da sociedade civil e tendo como autores todas as lideranças partidárias, culminando na aprovação da emenda nº 30, que acrescenta o artigo 69-A à Lei Orgânica Municipal. Em síntese, a regra determina que, em todo novo mandato de prefeito, será apresentado um Programa de Metas de sua gestão, até noventa dias após sua posse, prevendo ações estratégicas, indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da administração pública, observadas as diretrizes de sua campanha eleitoral e da lei do Plano Diretor Estratégico.



Concluído todo esse planejamento inicial pelo Executivo, o PLOA é remetido à Câmara Municipal, até a data de 30 de setembro, iniciando sua tramitação legislativa, até sua aprovação ao fim da sessão legislativa (coincidente com o fim do ano).

Durante a tramitação na Câmara Municipal, o PLOA obedece a um fluxo determinado pelo Regimento Interno da Câmara Municipal. Entender este fluxo esclarecerá a importância de alguns atores e algumas decisões metodológicas deste trabalho. Resumimos o fluxo nos termos da Figura 05.

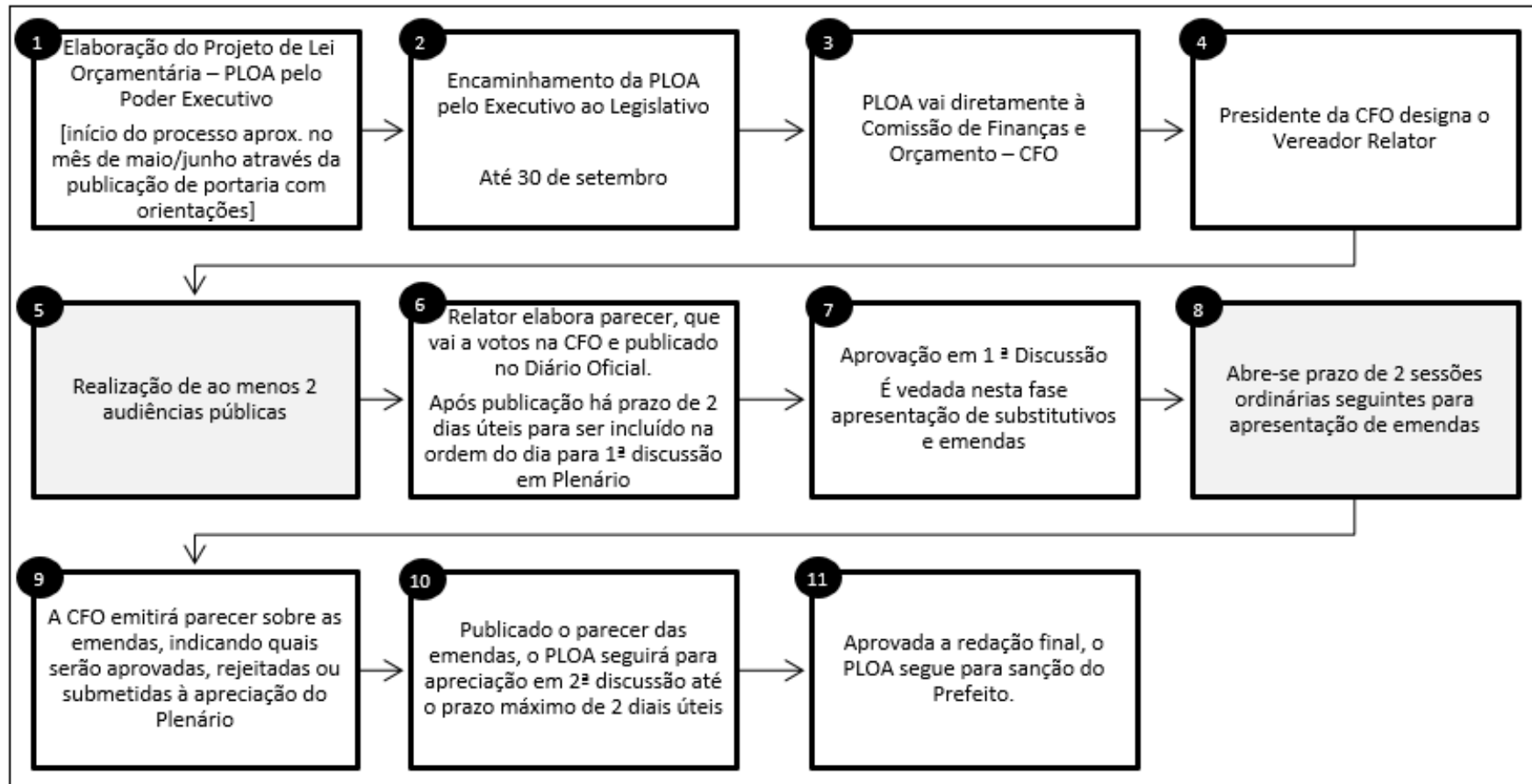
Diferentemente de outros projetos, que tramitam por diversas comissões, o Projeto de Lei Orçamentária tem tramitação restrita à Comissão de Finanças e Orçamento - CFO, sendo que o Presidente dessa Comissão é quem determina o relator e, geralmente em conjunto, ambos decidem a quantidade e os temas das audiências públicas que serão realizadas, sendo obrigatório a realização de ao menos duas audiências.

O vereador escolhido para relatar o projeto no âmbito da CFO deve elaborar um parecer que vai à votação na Comissão. Esse relatório é publicado no Diário Oficial e, após dois dias úteis, é incluído na ordem do dia para a primeira votação em plenário.

Após a primeira votação, abre-se prazo de duas sessões ordinárias para que todos os vereadores apresentem suas emendas. Após esse prazo, o relator elabora um novo parecer, já indicando quais emendas serão aprovadas. Esse relatório é, então, submetido à CFO para aprovação e, após sua publicação, é submetido ao plenário para a votação final, sendo, em seguida, encaminhado à sanção do Prefeito.

Note que, em todo esse fluxo, há alguns atores cujo papel tem maior destaque: é o caso do presidente e do relator da CFO. Para entender melhor a importância desses atores, torna-se importante informar como são compostas as comissões e a indicação das presidências.

**Figura 5** – Fluxo simplificado da tramitação da Lei Orçamentária Anual



**Fonte:** Elaboração própria com base nos procedimentos dispostos no Capítulo I, Título XI do Regimento Interno da CMSP.

Na Câmara Municipal, respeita-se o princípio da proporcionalidade. O art. 40 do regimento interno dispõe que o número de vagas de cada bancada em cada comissão será disposto pelo quociente partidário formado pela divisão do número de vereadores de cada partido (exceto Presidente e o 1º Vice-Presidente) pelo número de comissões. Da mesma forma, o artigo 43 dispõe que a eleição dos Presidentes e Vice-Presidentes das Comissões, deve respeitar, tanto quanto possível, a proporcionalidade partidária. Na prática, as bancadas mais numerosas (PT e PSDB) se revezam entre as presidências da Comissão de Constituição e Justiça (geralmente o partido da base do Prefeito) e a Comissão de Finanças e Orçamento (geralmente a oposição), que são consideradas as principais comissões da Casa. No entanto, em grande parte do período estudado, a formação de uma forte coalizão de centro – conhecida como “Centrão”<sup>1</sup> – fez com que a presidência da Comissão de Finanças e Orçamento fosse dominada por este grupo.

Cumpre-nos também esclarecer e distinguir o processo orçamentário ora estudado em dois momentos: o da formulação da legislação e o da execução. A divisão desses dois momentos é crucial para entender a movimentação dos atores políticos ante o orçamento. Na fase de formulação, concentrada na arena legislativa (embora o Executivo tenha um papel preponderante ao destinar um montante de recursos específico para emendas), os parlamentares centram suas forças na apresentação de emendas e consequente inserção de rubricas orçamentárias específicas que refletem as proposições de seus respectivos mandatos. Apenas a inserção da emenda na peça orçamentária já é considerada uma conquista parlamentar e viabiliza todo um discurso junto a sua base eleitoral. Já a fase de execução orçamentária, concentrada exclusivamente na arena do Executivo, consubstancia-se em outra luta, em que as emendas são liberadas a conta-gotas pelo Executivo, conforme sua necessidade de influenciar a agenda legislativa, a formação de maioria e, até mesmo, o poder de obstrução da oposição. Nesse ponto, os atores obedecem a lógica partidária, com a exceção de alguns atores individualmente ou institucionalmente mais empoderados. Assim, neste segundo momento, o Executivo possui ampla margem de liberdade na execução orçamentária e os líderes partidários, através da condução das negociações para liberação das emendas e da orientação de voto em relação às pautas do Executivo, possuem a prerrogativa de conciliar os interesses individuais dos vereadores com o posicionamento da bancada em relação ao Executivo.

---

<sup>1</sup> Falaremos mais sobre o “centrão” e sua composição na Seção 3.3.

É nesse sentido que o trabalho se concentra, basicamente, no primeiro momento, o da arena legislativa. É nesse momento, nos termos da figura 05, que ocorre a participação da sociedade civil através das audiências públicas (caixa 5) e é também nesse momento que ocorre a formulação das emendas pelos Vereadores (caixa 8). Embora o relator possa fazer modificações no primeiro relatório (caixa 6), este relatório não fará parte das análises desta pesquisa, haja vista que as modificações do relator são mais gerais, visando atender questões de fundo, muitas vezes solicitadas pelo Executivo, ao passo que as demandas das audiências públicas são mais específicas, assim como as emendas apresentadas pelos vereadores, bancadas e pelo próprio relator, as quais são tratadas no segundo relatório.

Assim, torna-se importante conhecer os principais atores envolvidos, como o prefeito, presidente da Câmara, presidente da Comissão de Finanças e Orçamento, o relator da LOA e os membros da Comissão de Finanças. No Anexo A trazemos de forma resumida a identificação desses atores, bem como os principais números encontrados no banco de dados de emendas que criamos, cujas referências já foram citadas na seção metodológica.

### **3.2. Surgimento das emendas: de 1990 a 2005**

A possibilidade, no Brasil, de emendar o orçamento surgiu com a Constituição de 1946, mas essa prerrogativa foi retirada do Poder Legislativo nos governos militares (MAIA, 2010). Assim, só em 1988, com a nova Constituição, é que o parlamento recuperou sua competência para emendar o orçamento e, assim, ter a possibilidade de alterar o Projeto de Lei Orçamentária.

A Constituição estabeleceu três instrumentos de planejamento e controle orçamentário: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA. Aqui, focalizaremos a LOA, que é o objeto do nosso estudo. A prerrogativa de apresentar legislação relativa às matérias orçamentárias é exclusiva do Executivo, sendo que o Legislativo pode emendar o projeto inicial, respeitadas algumas condições.

No caso do Município de São Paulo essas condições surgiram em 1990 na Lei Orgânica do Município, nos termos do artigo 138:

Art. 138 - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Câmara Municipal, na forma do Regimento Interno.

[...]

§ 2º - As emendas serão apresentadas na Comissão de Finanças e Orçamento, que sobre elas emitirá parecer, e serão apreciadas, na forma regimental, pelo plenário da Câmara Municipal.

§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviços da dívida; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões ou;

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei. [...]

Dessa forma, as emendas ao orçamento devem ser compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e devem conter a indicação dos recursos a serem anulados para fazer frente à nova despesa (excluídos os que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos e serviços da dívida), caso contrário, devem tratar apenas da correção de erros, omissões ou de dispositivos do texto do projeto de lei.

Importante frisar que, no orçamento municipal, a LOA, além de ser autorizativa, não possui o caráter de orçamento impositivo. Assim, a aprovação de uma emenda não garante que o Executivo vá de fato liquidar a despesa.

A operacionalização do dispositivo previsto na LOM está descrita nos artigos 337 a 340 do Regimento Interno da Câmara Municipal (Resolução nº 2, de 26 de abril de 1991):

Art. 337 - Aprovado em primeira discussão, permanecerá o projeto sobre a Mesa durante as duas sessões ordinárias seguintes, para o recebimento de emendas, que deverão ser subscritas por 1/3 (um terço), no mínimo, dos membros da Câmara e encaminhadas à Comissão de Finanças e Orçamento para apreciação.

§ 1º - Se não houver emendas, o projeto será incluído na Ordem do Dia, dentro de prazo máximo de 2 (dois) dias úteis, para segunda discussão, sendo vedada a apresentação de emendas e substitutivos em Plenário. (redação dada pela Resolução 8/93)

§ 2º - Não serão recebidas pelo Presidente emendas em desacordo com as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos.

Art. 338 - Para elaborar o parecer sobre as emendas, a Comissão de Finanças e Orçamento terá os mesmos prazos previstos no artigo 63 deste Regimento.

Parágrafo único - Em seu parecer, deverão ser observadas as seguintes normas:

I - as emendas de mesma natureza ou objetivo serão obrigatoriamente reunidas, pela ordem numérica de sua apresentação, em três grupos, conforme a Comissão recomende a sua aprovação, rejeição ou cuja apreciação transfira ao Plenário;

II - a Comissão poderá oferecer novas emendas de caráter técnico, retificativo ou que visem a restabelecer o equilíbrio financeiro;

III - tratando-se do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, será observado o disposto no parágrafo 4º do artigo 138 da Lei Orgânica do Município;

IV - tratando-se do projeto de lei do orçamento anual, deverão ser seguidas as disposições do parágrafo 3º do artigo 138 da Lei Orgânica do Município.

Art. 339 - Publicado o parecer sobre as emendas, o projeto será incluído na Ordem do Dia dentro do prazo máximo de 2 (dois) dias úteis, para segunda discussão, sendo vedada a apresentação de novas emendas em Plenário.

Art. 340 - Aprovado o projeto, a votação das emendas será feita em grupos, conforme dispuser o parecer da Comissão de Finanças e Orçamento.

Parágrafo único - Dentro de cada um dos grupos constantes do parecer, admite-se o destaque de emenda, ou de grupo de emendas, para votação em separado, sendo o pedido de destaque formulado por escrito e votado sem discussão, encaminhamento de votação ou declaração de voto.

Aqui, cabe uma breve explicação sobre o mecanismo de subscrição por, pelo menos, um terço dos parlamentares a cada proposta de emenda. Esse é um procedimento regimental para todas as emendas, incluindo as emendas a projetos de lei não orçamentários, fazendo com que, nos casos em que os objetos das emendas são considerados “não-polêmicos”, estas são subscritas pelos demais vereadores sem muita dificuldade. Ocorre que, no processo orçamentário, tendo em vista o alto número de emendas protocoladas, solicitar algo desse tipo seria inviável. Assim, anualmente, a CFO emite um regulamento para apresentação de emendas e basta que o vereador autor assine e protocole. Isso porque, no relatório final elaborado pela comissão, todas as emendas são rejeitadas e é aprovada uma única emenda: a da CFO que acaba sendo uma emenda “aglutinativa” de todas as emendas aprovadas. Abaixo selecionamos um trecho do relatório que explica esse procedimento:

Assim, como permite o inciso II do parágrafo único do art. 338 do R.I., este parecer apresenta nova emenda, de caráter técnico, numerada como 4732, para permitir a aprovação do projeto de forma definitiva em segunda discussão, sem necessidade de redação final, caso o egrégio Plenário concorde com o texto ora apresentado, que, mantendo a proposta como aprovada em primeira discussão, inclui as alterações ora apontadas.

Portanto, conforme estabelece os incisos I e II do parágrafo único do art. 338 do Regimento Interno, **esta Comissão rejeita formalmente todas as emendas apresentadas e, no mérito, acolhe as já mencionadas em nova emenda a seguir apresentada**, com as conseqüentes alterações nos Anexos do projeto, modificando-se, igualmente, o que for referente a essas alterações, ficando mantido o que não estiver especificamente mencionado. (Parecer da CFO sobre as emendas ao PL nº 636/2009 – PLOA 2010, págs. 04 e 05 - grifo nosso)

As emendas, desde sua institucionalização, passaram a ser utilizadas pelos vereadores como forma de incorporar suas demandas, sejam elas locais, relacionadas com sua base eleitoral, ou programáticas, a depender do perfil do parlamentar. Ocorre que, por não ser vinculativa, sua execução real sempre dependeu do Poder Executivo. Nesse sentido, durante anos, como não havia uma garantia real da execução, esse mecanismo não tinha o mesmo peso político dentre os parlamentares, de forma que só parte deles apresentavam e aprovavam emendas.

Além disso, as emendas, dependendo da relação entre os poderes, era utilizada como um mecanismo do Legislativo para mostrar descontentamento com o Executivo e alterar praticamente toda a peça orçamentária. Um exemplo disso é relatado por Breláz (2012) em relação às emendas elaboradas no ano de 1992:

Conforme os artigos sobre orçamento na hemeroteca da Câmara Municipal, em 1992 o processo de emendas já era bastante complexo. De acordo com artigo da Folha de S. Paulo de 25/12/1992, intitulado “Emendas da Câmara quase anulam orçamento – Projeto tem 1.121 emendas e bancada malufista deve ter dificuldade para aprovar suas propostas”, as emendas feitas pelos vereadores naquele ano totalizavam gastos de Cr\$ 9,9 trilhões, quando o orçamento era de Cr\$ 13 trilhões. A maioria das emendas era para asfaltar ruas, instalar iluminação em vias públicas, construir creches e escolas. A matéria do jornal também chama a atenção para alguns disparates, como as emendas do vereador Mario Noda (PTB), que solicitava a pavimentação de 497 ruas, mais do que o prometido em campanha pelo prefeito eleito, ou as emendas de Arselino Tatto (PT) para asfaltar 420 ruas, todas na Zona Sul de São Paulo.(BRELÁZ, 2012, p.149)

Na gestão Celso Pitta, uma matéria do jornal *Folha de S. Paulo* chama atenção para o fato das emendas serem “para eleitor ver”: “Na prática, os governistas destinaram verbas para obras em seus redutos eleitorais, mas o remanejamento sugerido, na maioria das vezes, não é suficiente para fazer o trabalho proposto”<sup>2</sup>.

Na gestão Marta Suplicy (2001 – 2004) as emendas continuam sem serem utilizadas como instrumentos de governabilidade e perdem um pouco de protagonismo no processo orçamentário por conta do advento do Orçamento Participativo, o qual por si só já incorporava demandas dos munícipes na peça orçamentária, deixando pouco espaço para as demandas no âmbito do legislativo. Nessa gestão, conforme apontam Marques e Hoyler (2018), a estratégia de coalizão era realizar uma política de alianças, sobretudo com o “centrão”, formado por vereadores que não fechavam posição, de forma a evitar negociações individuais com parlamentares.

Até 2004, portanto, as emendas, nos moldes como foram desenhadas e vinham sendo aplicadas, eram utilizadas mais conforme a necessidade e conveniência dos parlamentares, tendo em vista o cenário político estabelecido, porém não eram utilizadas como um instrumento efetivo de governabilidade estabelecido na relação entre Executivo e Legislativo.

### **3.3. Emendas enquanto mecanismo de governabilidade: 2005 a 2009**

Como visto na revisão bibliográfica, as emendas constituem, dentro do sistema político nacional, um importante instrumento de governabilidade. Manter a governabilidade é algo importante, pois, embora o Executivo municipal disponha de poderes legislativos como a prerrogativa exclusiva sobre determinadas matérias, vetos total ou parcial e ainda a solicitação de urgência, ele precisa de maioria para aprovar seus projetos e, no âmbito municipal, devido a inexistência do instrumento das medidas provisórias, essa necessidade é ainda mais premente (MARQUES e HOYLER, 2018).

Marques e Hoyler organizaram as bancadas do legislativo municipal em cada legislatura, por composição partidária e coalizão de governo (1986-2013), demonstrando que os partidos dos prefeitos sempre foram minoritários e, embora quase sempre tinham as maiores bancadas, estavam longe das maiorias simples e qualificadas.

---

<sup>2</sup> Matéria da Folha de São Paulo em 30 de dezembro de 1999: “Câmara aprova emendas virtuais”.



Assim, exceto pelo governo Erundina (que contava com uma coalização de apenas 32% da CMSP), todos os demais contaram com coalizões majoritárias de ao menos 62%, muito próximas ou superiores à maioria qualificada. Essas maiorias foram construídas através de negociações muito próximas às do Presidencialismo de Coalizão (Figueiredo e Limongi, 1999) através de cessão de cargos, execução de emendas e influência sobre a Mesa Diretora e comissões.

Conforme relatam os referidos autores, no cerne dessas negociações esteve sempre presente o chamado “centrão”, um conjunto de partidos de centro e centro-direita, como o PMDB (participou de todas as coalizões de governo, exceto a da gestão Erundina), o PR, o PTB e o PDS-PP<sup>3</sup> (participaram de todas, menos duas). As bancadas desses partidos tiveram entre 25 e 32 vereadores nas quatro primeiras legislaturas, e entre 12 e 20 nas quatro últimas, representando uma das chaves para a construção de maiorias na CMSP. Após os anos 2000, entretanto, observa-se o aumento da fragmentação partidária, que aumentou os custos e dificuldades da construção e coordenação das coalizões, as quais passaram de uma composição com 2 ou 3 partidos nos primeiros governos, para 5 ou 6 nos anos 1990 e 2000, e para 8 ou 9 nos anos 2010 (MARQUES e HOYLER, 2018, p. 53).

Diante desse cenário, os governos municipais ao longo dos anos construíram coalizões e negociações utilizando de diversos instrumentos, como cessão de cargos, secretarias inteiras, subprefeituras, assim como a execução de emendas.

Em 2005, durante o mandato do Prefeito José Serra, o Executivo passou a ter problemas em construir uma coalizão sólida, perdendo a presidência da Câmara para uma composição do “centrão”<sup>4</sup>. Durante a curta permanência de Serra à frente da Prefeitura de São Paulo, a presidência da Câmara ficou com Roberto Tripoli, do PSDB, que não era a escolha do grupo do prefeito e até mesmo o PT passou a ter participação na Mesa Diretora (MARQUES e HOYLER, 2018, p. 68).

Somado a isso, o Prefeito José Serra extinguiu o orçamento participativo e promoveu a recentralização das administrações locais (Subprefeituras ou Prefeituras Regionais), fazendo com que as subprefeituras perdessem importância e, conseqüentemente, espaço no orçamento. Com isso, a Câmara Municipal voltou a ter

---

<sup>3</sup> PDS e PP são considerados pelos autores como um único partido já que representam uma continuidade no município de São Paulo.

<sup>4</sup> Matéria da Folha de São Paulo em 02/01/2005: “Tripoli se alia a PT e leva comando da Câmara. Vitória do vereador, com apoio da oposição, sobre o tucano Ricardo Montoro é primeira derrota de Serra na Prefeitura de São Paulo”.

grande relevância na arena de elaboração do orçamento. Os antigos conselheiros do Orçamento Participativo passaram a participar, com bastante vigor, do processo orçamentário no âmbito do legislativo e os vereadores passaram a receber ainda mais demandas locais por conta desse processo. Tal fato, inclusive, apareceu em uma de nossas entrevistas com um membro da sociedade civil que foi um dos articuladores desse movimento:

Minha trajetória de participação nas audiências públicas do orçamento na Câmara Municipal começou logo depois que José Serra tentou acabar com o Orçamento Participativo em 2005, quando nasceu o Movimento de Resistência dos Conselheiros do Orçamento Participativo em São Paulo. Essas audiências públicas acabaram sendo uma alternativa para aqueles que não tinham mais como levar suas demandas ao Executivo. Foi assim que acabamos organizando esse pessoal através do Movimento de Resistência dos Conselheiros do OP e, todos os anos desde então, muitos marcam presença nas audiências do orçamento na Câmara.<sup>5</sup>

Foi nesse contexto, que as emendas passaram a ter um maior protagonismo enquanto mecanismo de governabilidade. Em 2006, após perder a presidência da Câmara pela segunda vez<sup>6</sup>, o Executivo, através do então Secretário de Governo, Aloysio Nunes, estabeleceu um acordo informal entre Executivo e Legislativo para a consignação de emendas até certo montante de recurso. Esse acordo foi essencial para consagrar uma coalizão, com a base governista, possibilitando a governabilidade ao longo do ano, e, mesmo com a oposição, possibilitando a aprovação de diversos projetos do Executivo sem muita obstrução (BRELÀZ, 2012, p. 218).

A partir deste momento, as emendas deixaram de cumprir apenas um papel pontual de correção ou complementação à proposta orçamentária ou de inserções de demandas específicas de acordo com o posicionamento de cada vereador, para servir como um acordo de governabilidade, em que cada parlamentar passou a contar com um valor específico e pré-determinado para inserir ações no orçamento. A construção desse acordo é claramente vista na discussão do orçamento no ano de 2006:

Vereador Paulo Fiorilo (PT): [...] é com tristeza que a gente chega ao final do ano legislativo e observa que as emendas fizeram parte apenas de uma discussão interna da Câmara e não de um compromisso com o executivo. [...] Pergunto a V. Exa.: existe alguma alternativa para que a gente resolva o problema das emendas dos Parlamentares? É melhor não tê-las?

<sup>5</sup> Entrevista realizada em 13/11/2021 com Fabio Mikhail Abou Rejaili Siqueira, advogado e sociólogo, e um dos articuladores do Movimento de Resistencia dos Conselheiros do Orçamento Participativo.

<sup>6</sup> Matéria da Folha de São Paulo em 16/12/2005: “Roberto Tripoli é reeleito na Câmara”.

R [Sr. Francisco Vidal Luna – Secretário de Planejamento]: [...] **Tenho a impressão que deveria haver um acordo de montantes que fossem razoáveis e remanejados por dentro do próprio Orçamento. Acho que é uma questão que deveria ser preservada dentro de uma situação que (sic) o orçamento se torne manejável.**

Ver. Paulo Fiorilo (PT) – Secretário, e não é possível, então, para 2007, junto com a Liderança do Governo, junto com o Relator do Orçamento e com as várias bancadas aqui, construirmos o processo de emendas que possa ser realizado em 2007?

R [Sr. Francisco Vidal Luna] – Eu gostaria muito que nós conseguíssemos fazer isso. Estou à disposição disso (sic). (NOTAS TAQUIGRÁFICAS, Audiência Pública Geral PL 551/2006, 31/10/06, p. 29 – *grifo nosso*).

Após a saída de José Serra para a disputa do governo do Estado, Kassab assume a prefeitura e, conforme relatam Marques e Hoyler (2018), adota efetivamente as emendas parlamentares como um mecanismo adicional de governabilidade. Os autores relatam que, ao contrário de Marta Suplicy, que contava com resistências internas ao seu partido para negociar com outros partidos, Kassab adotou a estratégia de negociar com qualquer partido ou parlamentar: “As emendas eram aprovadas de maneira relativamente equilibrada e seu governo foi o primeiro a evidenciar o pedido de aprovação de execução de emendas como estratégia para desorganizar possível oposição” (MARQUES e HOYLER, 2018, p. 70).

Assim, por meio das emendas e das negociações específicas, Kassab adotou estratégia oposta à de Marta e conseguiu desmobilizar o centrão, governando com ampla maioria e, em votações pontuais, contando inclusive com o apoio do PT, principal partido de oposição.

Dessa forma, na gestão Serra-Kassab, fatores exógenos ao processo orçamentário, consubstanciados no problema do Executivo em formar uma coalizão forte, juntamente com o esvaziamento das subprefeituras e do orçamento participativo, levaram ao surgimento do acordo que estabelece valores definidos de emendas para cada parlamentar, que acabou se institucionalizando ao longo do tempo:

Esse ciclo se realiza ano a ano, e observa-se que desde 2005, com a manutenção de atores-chave no processo e o acordo de 2 milhões de reais em emendas por parlamentar a partir de 2006, o padrão se repete anualmente. Nos anos anteriores, há evidência de acordo em relação ao estabelecimento de um valor específico de emendas por parlamentar, mas o procedimento de apresentar demandas por escrito, a sistematização destas junto ao processo orçamentário, a “análise” das demandas pela Comissão de Finanças e Orçamento e a transformação de algumas em emendas é algo que ocorre claramente a

partir de 2005, com o término do orçamento participativo e a recentralização do poder das subprefeituras[...].(BRELAZ, 2012, p. 222)

Pelo exposto, vemos que no âmbito municipal, as emendas constituem um importante instrumento de coalizão, sendo um dos fatores que viabilizam a aprovação do orçamento, mantendo os principais pontos encaminhados pelo Executivo, e possibilita a governabilidade ao longo do ano, expressa na aprovação de diversos projetos do executivo sem muita oposição.

### **3.4. As emendas a partir do ano de 2010**

Nesta seção pretendemos trazer um breve relato dos achados do banco de dados de emendas, demonstrando a evolução da linha histórica traçada nas seções anteriores e, como a partir de 2010, houve uma certa mudança no acordo estabelecido para aprovação das emendas.

Na tabela 02 apresentamos um breve resumo dos números totais de emendas apresentadas e aprovadas, demonstrando que, em relação ao número de emendas o padrão se mantém durante os anos (a taxa de aprovação gira em torno de 16%). Por outro lado, os recursos envolvidos na aprovação dispararam, principalmente nos anos de 2011, 2012 e 2013. Em cada um desses anos foi possível encontrar uma particularidade que levou ao aumento expressivo de valores: em 2011, o que levou ao crescimento foi uma emenda da liderança do governo no valor de R\$ 666.699.000,00 para reforço de ações de desenvolvimento urbano, saúde e educação; em 2012, o aumento foi devido às emendas do Vereador Milton Leite, então presidente da CFO, que somam o valor de R\$ 616.625.937,00; e em 2013 foram contempladas emendas de diversos vereadores relativas à Assistência Social, órgão muito comentado nas audiências públicas, totalizando o valor de R\$ 916.353.793,63.

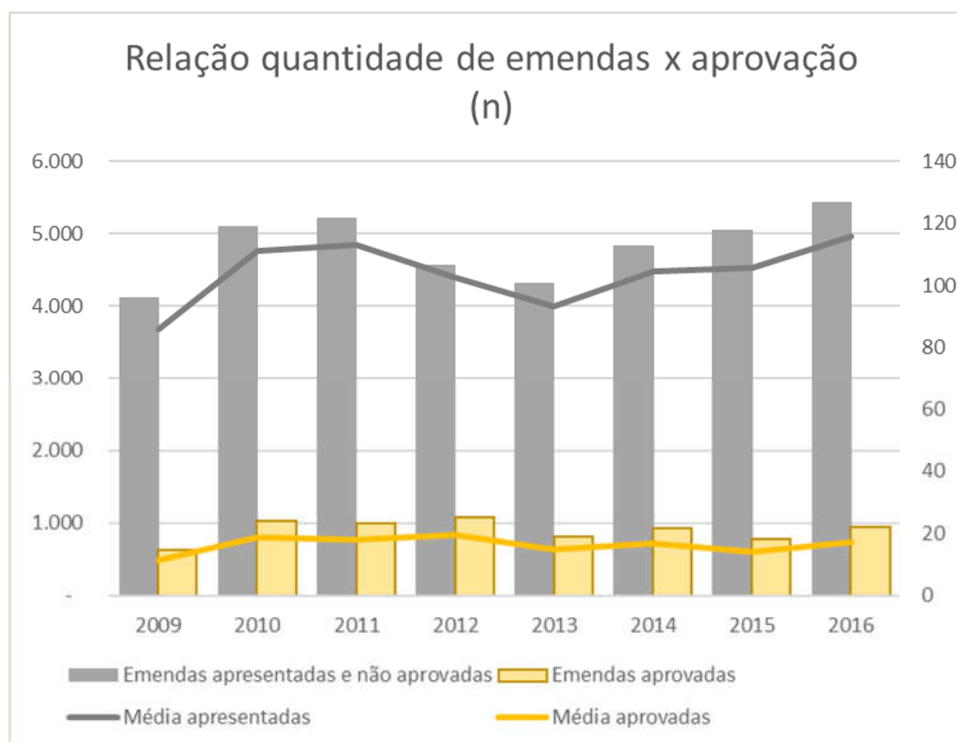
**Tabela 2** – Emendas apresentadas e aprovadas nos anos 2009 a 2016.

Ano	Apresentadas			Aprovadas			% de Aprovação	
	Qtd. (n)	Valor (R\$)	% Orç.total*	Qtd. (n)	Valor (R\$)	% Orç.total*	(n)	(R\$)
2009	4.731	5.165.100.590,00	18,5%	622	101.754.000,00	0,4%	13,1%	2,0%
2010	6.119	5.566.429.491,54	15,6%	1.032	243.704.320,00	0,7%	16,9%	4,4%
2011	6.211	7.302.238.447,88	18,9%	995	984.590.324,00	2,5%	16,0%	13,5%
2012	5.644	4.980.161.787,00	11,8%	1.075	830.043.397,00	2,0%	19,0%	16,7%
Média Gestão Kassab	5.676	5.753.482.579,11	15,9%	931	540.023.010,25	1,5%	16,4%	9,4%
2013	5.127	7.000.797.753,15	13,8%	813	1.066.323.282,64	2,1%	15,9%	15,2%
2014	5.754	3.829.504.639,32	7,5%	927	393.847.725,00	0,8%	16,1%	10,3%
2015	5.822	5.068.084.200,59	9,3%	776	465.733.498,00	0,9%	13,3%	9,2%
2016	6.366	8.173.079.367,42	14,9%	947	736.275.056,29	1,3%	14,9%	9,0%
Média Gestão Haddad	5.767	6.017.866.490,12	11,4%	866	665.544.890,48	1,3%	15,0%	11,1%
<b>TOTAL</b>	<b>45.774</b>	<b>47.085.396.276,90</b>	<b>13,2%</b>	<b>7.187</b>	<b>4.822.271.602,93</b>	<b>1,4%</b>	<b>15,7%</b>	<b>10,2%</b>
Média Geral	5.722	5.885.674.534,61	13,2%	898	602.783.950,37			

Fonte: Elaboração própria com base na Lei Orçamentária aprovada e relatórios de emendas apresentadas e aprovadas. Valores nominais.

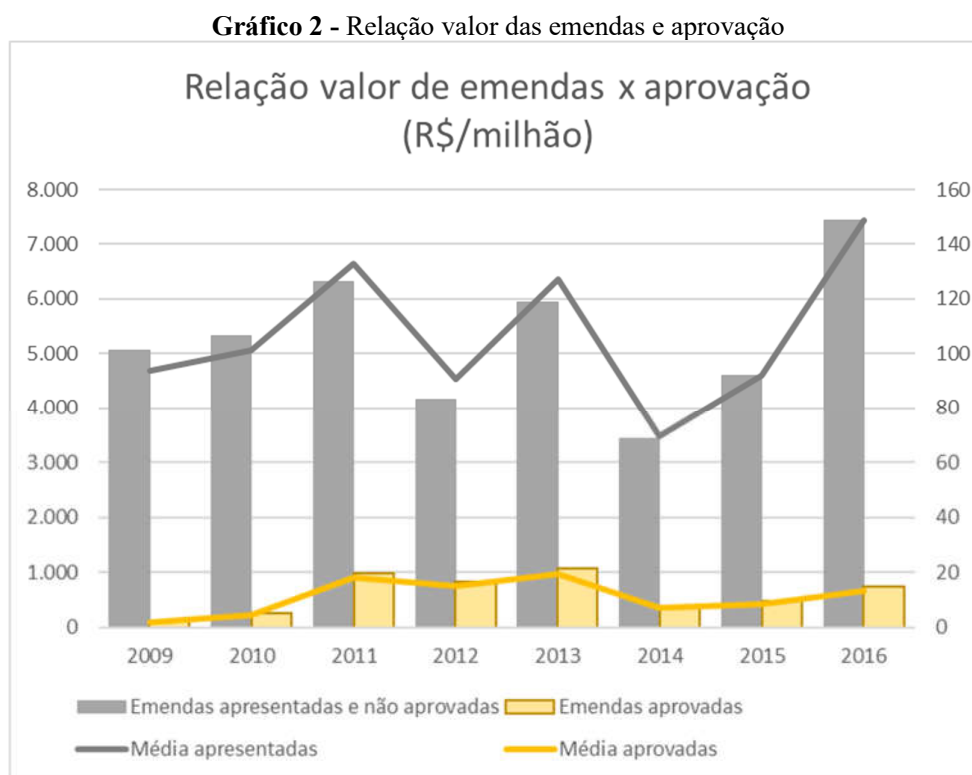
\* Este percentual é relativo ao valor das emendas (apresentadas e aprovadas) em relação ao orçamento total do município aprovado para o ano.

Os dados da tabela acima são melhor representados nos gráficos 1 e 2 conforme passamos a explicar.

**Gráfico 1**– Relação número de emendas e aprovação

Fonte: Elaboração própria com base na Lei Orçamentária aprovada e relatórios de emendas apresentadas e aprovadas.

O gráfico 01 nos mostra nas barras a quantidade total de emendas apresentadas, sendo a cor cinza a quantidade total de emendas apresentadas e não aprovadas e a cor amarela as emendas aprovadas. A linha preta mostra a média da quantidade de emendas apresentadas por vereador e a linha amarela a média da quantidade de emendas aprovadas também por vereador. Vemos que, em relação a quantidade de emendas apresentadas, há uma variação maior entre os anos, com picos nos anos de 2010, 2011 e 2016. Já as emendas aprovadas não sofrem muita variação ao longo dos anos.



**Fonte:** Elaboração própria com base na Lei Orçamentária aprovada e relatórios de emendas apresentadas e aprovadas.

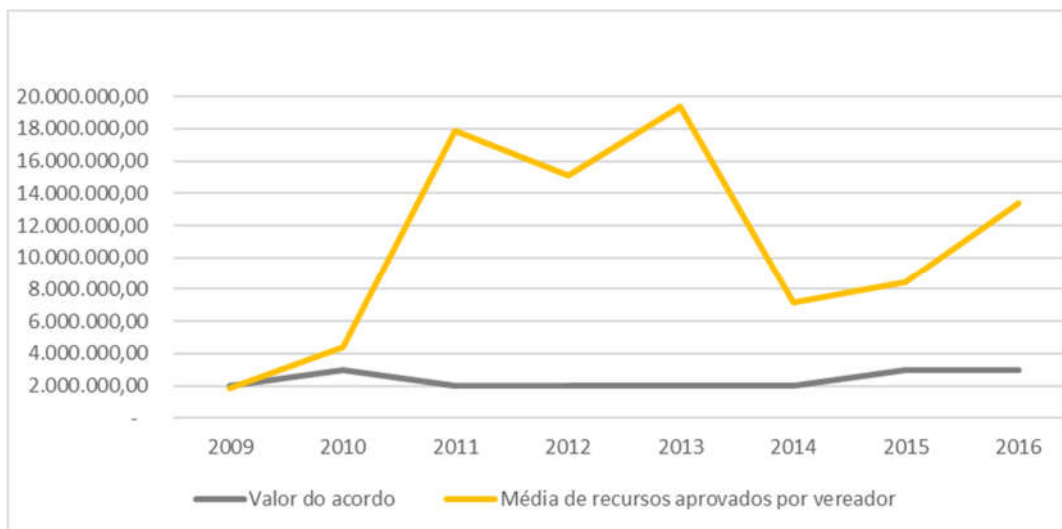
Essa relação se altera quando olhamos para o volume de recursos no Gráfico 02. Vemos que o volume total de recursos apresentados e aprovados variam significativamente entre os anos, assim como a média de recursos relativos às emendas apresentadas por vereador, obtendo picos nos anos de 2011, 2013 e 2016. Já a média de recursos relativos às emendas aprovadas foram maiores nos anos de 2011, 2012, 2013.

Na tabela 03, apresentamos a média das emendas apresentadas e aprovadas por vereador. Nesta tabela fica nítido que o valor médio de aprovação por vereador começa a crescer, a partir de 2010. O valor do acordo para aprovação das emendas, nos moldes do demonstrado na seção anterior, foi de R\$ 2 milhões nos anos de 2009 à 2013, com exceção do ano de 2010 em que a aprovação ficou em R\$ 3 milhões, e a partir de 2014 o valor anual ficou definido em R\$ 3 milhões (ver a primeira linha do Quadro 1). Assim, conforme vemos nas médias do valor aprovado constantes na Tabela 03, 2009 foi o último ano em que o valor aprovado possui uma média inferior ao valor do acordo estabelecido, nos anos seguintes foram aprovados valores acima do acordo e, por isso, não é possível visualizar esses valores na Tabela 3, de forma que preferimos representar graficamente nos termos do Gráfico 3 abaixo.

**Tabela 3** – Média por vereador de emendas apresentadas e aprovadas nos anos 2009 a 2016.

Ano	Apresentadas			Aprovadas		
	Qtd. (n)	Valor (R\$)	% Orç.total*	Qtd. (n)	Valor (R\$)	% Orç.total*
2009	86	93.910.919,82	0,34%	11	1.850.072,73	0,01%
2010	111	101.207.808,94	0,28%	19	4.430.987,64	0,01%
2011	113	132.767.971,78	0,34%	18	17.901.642,25	0,05%
2012	103	90.548.396,13	0,22%	20	15.091.698,13	0,04%
Média Gestão Kassab	103	104.608.774,17	0,29%	17	9.818.600,19	0,03%
2013	93	127.287.231,88	0,25%	15	19.387.696,05	0,04%
2014	105	69.627.357,08	0,14%	17	7.160.867,73	0,01%
2015	106	92.146.985,47	0,17%	14	8.467.881,78	0,02%
2016	116	148.601.443,04	0,27%	17	13.386.819,21	0,02%
Média Gestão Haddad	105	109.415.754,37	0,21%	16	12.100.816,19	0,02%
<b>Média Geral</b>	<b>104</b>	<b>107.012.264,27</b>	<b>0,24%</b>	<b>16</b>	<b>10.959.708,19</b>	<b>0,02%</b>

**Fonte:** Elaboração própria com base nos relatórios de emendas apresentadas e aprovadas.

**Gráfico 3** - Valor do acordo x Média de aprovação por vereador

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados extraídos dos processos dos PLOAS.

Importante, aqui, mencionar como funciona, na prática, esse mecanismo de apresentação e aprovação de emendas. Como explicamos, a partir de 2006 foi institucionalizado o acordo de um determinado valor de recursos para cada vereador aprovar emendas ao orçamento. Considerando que para aprovar emendas os vereadores necessitam anular uma dotação orçamentária existente, pois não podem criar despesa sem o devido lastro, o Executivo “reserva” esse valor já no Projeto de Lei Orçamentária enviado à Câmara. Na maioria dos anos, esse valor a ser anulado saiu da dotação denominada “Reserva de Contingência”. Então, se em determinado ano cada vereador dispunha de dois milhões para apresentar emendas, o Executivo já encaminhava essa dotação com o valor de R\$ 110 milhões (R\$ 2 milhões x 55 vereadores). Nesse sentido, as emendas destacadas pelos vereadores para serem aprovadas possuem essa dotação (ou outra dotação indicada pelo Executivo) para anulação. As demais emendas que são apresentadas apenas para fins de protocolo anulam qualquer outra dotação de acordo com a indicação do vereador. Por isso, ressaltamos que ao propor as emendas, os próprios parlamentares já sabem quais serão de fato aprovadas e quais não serão inseridas no orçamento, servindo apenas para fins de protocolo com o intuito de dar alguma resposta política a alguma demanda.

O Quadro 1 apresenta um melhor descritivo das emendas aprovadas nesses anos, sendo possível visualizar claramente a quantidade de vereadores que aprovaram emendas cumprindo estritamente o valor acordado. Fica evidente, mais uma vez, que



2009 foi o último ano em que o acordo foi integralmente cumprido pelos 55 vereadores. A partir de 2010 passou a ocorrer um gradual desequilíbrio na distribuição equitativa de recursos para aprovação de emendas entre os vereadores, assim como, é possível verificar um aporte “extra” de recurso para emendas coletivas ou de “bancada”, inclusive às bancadas de oposição.

Resumidamente, no ano de 2010, o relator do orçamento (Milton Leite – DEM) teve aprovado quase 18 vezes mais recursos em emendas próprias do que o valor do acordo (R\$ 3 milhões). Em 2011, tiveram mais emendas aprovadas o Relator (mesmo do ano anterior – Milton Leite/DEM) e o Presidente da Câmara (José Police Neto – PSD). Em 2012, os atores que tiveram emendas aprovadas para além do acordo foram o Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento - CFO (que era o relator nos anos anteriores – Milton Leite/DEM), o presidente da Câmara (mesmo do ano anterior - José Police Neto/PSD) e mais 3 vereadores (sendo 2 membros da CFO – Atilio Francisco/PRB e Aurélio Miguel/PR e 1 líder de bancada – Carlos Apolinário/PMDB).

Já na legislatura seguinte, o ano de 2013 parece ter sido uma exceção, pois os vereadores que conseguiram aprovação de um valor superior ao acordado possuíam um único ponto em comum: o objeto de suas emendas referia-se à ações de assistência social. Em 2014, retomando a lógica dos anos anteriores, tiveram mais emendas aprovadas, o relator (Ricardo Nunes – PMDB), o presidente da CFO (Milton Leite - DEM), o ex-presidente da CMSP (José Police Neto - PSD) e mais 2 vereadores (Sandra Tadeu- DEM e Gilson Barreto – PSDB). Em 2015, os atores que extrapolaram o acordo foram o relator (Milton Leite - DEM), o presidente da Comissão (José Police Neto - PSD) e mais 3 vereadores (líderes ou vice-líderes de bancadas: Dalton Silvano/PV, Jamil Murad/PCdoB e Toninho Paiva/PR). Por fim, em 2016, aprovaram valores superiores ao acordado, o relator (Atilio Francisco/PRB), o presidente e o vice-presidente da CMSP (respectivamente: Antonio Donato/PT e Milton Leite/DEM), o líder do governo (Arselino Tatto – PT) e mais 9 vereadores (abrangendo líderes e o ex-presidente da CMSP dos anos anteriores).

**Quadro 1 – Resumo da distribuição das emendas 2009 – 2016**

	2009 (PL 636/2009 - LOA 2010)	2010 (PL 444/2010 - LOA 2011)	2011 (PL 479/2011 - LOA 2012)	2012 (PL 424/2012 - LOA 2013)
<b>Valor do acordo</b>	2.000.000,00	3.000.000,00	2.000.000,00	2.000.000,00
<b>Qtd Vereadores que tiveram emendas aprovadas dentro da margem do acordo</b>	54	53	53	47
<b>Atores que tiveram emendas aprovadas com valores superiores ao acordo</b>	0	<b>Milton Leite (DEM) -</b> Relator (R\$ 53.620.000,00);  Emenda coletiva (R\$ 25.000.000,00) Bancada do PT (R\$ 5.300.000,00)	<b>Milton Leite (DEM) -</b> Relator (R\$ 128.269.832,00); <b>José Pólíce Neto (PSD) -</b> Presidente CMSP (R\$ 48.510.492,00);  Emenda coletiva (R\$ 5.500.000,00); Liderança Governo (R\$ 666.699.000,00) Bancada do PT (R\$ 30.000.000,00)	<b>Milton Leite (DEM) -</b> Presidente CFO (R\$616.625.937,00); <b>José Pólíce Neto (PSD) -</b> Presidente CMSP (R\$ 22.000.000,00); <b>Atilio Francisco (PRB) -</b> Membro CFO (R\$ 5.100.000,00); <b>Aurélío Miguel (PR) -</b> Membro CFO (R\$ 4.001.000,00); <b>Carlos Apolinário -</b> Líder PMDB (R\$ 7.997.000,00);  Comissão Direitos Humanos (R\$ 26.200.000,00); Liderança PSDB (R\$ 10.000.000,00); Liderança PT (R\$ 15.701.000,00); Liderança PTB (R\$ 4.000.000,00);
	<i>1 Vereador não apresentou emendas</i>	<i>1 Vereador não apresentou emendas</i>	<i>Todos os vereadores apresentaram emendas</i>	<i>3 vereadores não apresentaram emendas</i>
	2013 (PL 695/2013 - LOA 2014)	2014 (PL 467/2014 - LOA 2015)	2015 (PL 538/2015- LOA 2016)	2016 (PL 509/2016- LOA 2017)
<b>Valor do acordo</b>	2.000.000,00	3.000.000,00	3.000.000,00	3.000.000,00
<b>Qtd Vereadores que tiveram emendas aprovadas dentro da margem do acordo</b>	48	50	50	41
<b>Atores que tiveram emendas aprovadas com valores superiores ao acordo</b>	<b>Paulo Fiorilo (PT) -</b> Relator (R\$ 190.237.616,01); <b>Ricardo Nunes (PMDB) -</b> Membro CFO (R\$ 165.737.278,00); <b>José Pólíce Neto (PSD) -</b> Ex-presidente CMSP (R\$ 354.093.888,63); <b>Andrea Matarazzo (PSDB) -</b> (R\$ 212.400.000,00); <b>Dalton Silvano -</b> Líder PV (R\$ 7.500.000,00); <b>Edir Sales -</b> Líder PSD (R\$ 6.000.000,00); <b>Floriano Pesaro -</b> Líder PSDB (R\$ 20.850.000,00);	<b>Ricardo Nunes (PMDB) -</b> Relator (R\$ 204.216.225,00); <b>Milton Leite (DEM) -</b> Presidente CFO (R\$ 13.106.000,00); <b>José Pólíce Neto (PSD) -</b> Ex-Presidente e líder PSD (R\$ 8.120.000,00); <b>Sandra Tadeu (DEM) -</b> (6.000.000,00); <b>Gilson Barreto (PSDB) -</b> (R\$ 4.500.000,00);	<b>Milton Leite (DEM) -</b> Relator (R\$195.690.000,00); <b>José Pólíce Neto (PSD) -</b> Presidente CFO (R\$ 53.945.000,00); <b>Dalton Silvano -</b> Líder PV (R\$ 5.570.000,00); <b>Jamil Murad -</b> Líder PCdoB (R\$ 5.000.000,00); <b>Toninho Paiva -</b> Vice-Líder PR (R\$ 5.000.000,00);	<b>Atilio Francisco (PRB) -</b> Relator (R\$296.731.000,00); <b>Milton Leite (DEM) -</b> Vice-Presidente CMSP (R\$ 83.249.785,00); <b>Jonas Camisa Nova -</b> Presidente CFO (R\$ 53.000.000,00); <b>Antonio Donato (PT) -</b> Presidente CMSP (R\$ 17.883.000,00); <b>Arselino Tatto (PT) -</b> Líder do Governo (R\$ 16.000.000,00) <b>Antonio Carlos Rodrigues (PR) -</b> (R\$ 13.125.387,29) <b>José Pólíce Neto -</b> Líder PSD (R\$ 9.250.000,00); <b>Patricia Bezerra (PSDB) -</b> (R\$ 9.000.000,00); <b>Dalton Silvano (DEM) -</b> (R\$ 8.000.000,00); <b>Eduardo Tuma -</b> Vice-líder PSDB (R\$ 6.320.000,00); <b>Eliseu Gabriel -</b> Líder PSB (R\$ 6.000.000,00); <b>Natalini -</b> Vice Líder PV (R\$ 6.000.000,00); <b>Rodolfo Despachante (PHS) -</b> (R\$ 6.000.000,00); <b>David Soares (DEM) -</b> (R\$ 4.000.000,00);
	Emenda coletiva (R\$ 12.000.000,00)	Liderança PSDB (R\$ 6.000.000,00);	Comissão Finanças (R\$ 50.000.000,00)	Liderança PRB (R\$ 6.000.000,00) Liderança PSDB (R\$ 15.000.000,00) Liderança PT (R\$ 47.670.000,00)

**Fonte:** Banco de dados elaborado pela autora a partir da publicação em Diário Oficial das emendas apresentadas e relatórios das emendas aprovadas pela Comissão de Finanças e Orçamento.

Essa breve análise preliminar das 7.187 emendas aprovadas nesses anos, nos trouxe indicativos de que, a partir de 2010, alguns atores privilegiados no processo orçamentário (como o relator e o presidente da Comissão de Finanças e Orçamento) passaram a contar com aprovações de emendas em montante superior ao acordo pré-estabelecido.

As mudanças graduais que ocorrem no interior das instituições são abordadas pela literatura como fruto da distribuição de poder entre os atores. Na concepção de Mahoney e Thelen (2010) as instituições são instrumentos distributivos carregados de implicações de poder e a mudança institucional pode ocorrer quando problemas de interpretação e aplicação de regras abrem espaço para que atores implementem as regras existentes de novas maneiras. As instituições estão, de acordo com essa visão, repletas de tensões, por conta da sua consequência distributiva. Assim, qualquer conjunto de regras, sejam elas formais ou informais, que visem padronizar alguma ação, terá implicações desiguais na alocação de recursos, distribuindo mais recursos para tipos específicos de atores e não para outros.

Tais conceitos podem ser aplicados no caso ora estudado. O poder Executivo e o Poder Legislativo estabeleceram o acordo envolvendo a distribuição de uma quantidade equânime de recursos entre os vereadores. O Poder Executivo visava promover a governabilidade e o Legislativo buscava garantir emendas orçamentárias específicas e executáveis aos parlamentares a fim de beneficiar as bases eleitorais ou ações programáticas ligada aos objetivos dos próprios mandatos. No entanto, conforme pode-se notar pelos nossos dados, os atores com maior poder no interior do processo legislativo orçamentário, parecem ter desequilibrado a distribuição inicial dos recursos.

Ainda de acordo com Mahoney e Thelen, os atores que se beneficiam dos acordos existentes e, portanto, preferem a continuidade da instituição, necessitam promover a mobilização contínua de apoio político e empenhar esforços para resolver as ambiguidades institucionais a seu favor. Esse movimento pode ser verificado nos dados levantados, pois no decorrer dos anos diversos atores passaram a ser incorporados na distribuição desigual dos recursos, incluindo as bancadas de oposição.

Nas entrevistas questionamos diversos vereadores sobre a aprovação de emendas em valor superior ao acordado. A fala do vereador Antonio Donato (PT), que já foi presidente da Casa, membro da Comissão de Finanças e Orçamento por vários anos e presidente da CFO mais recentemente, resume um pouco a questão:

Essa não é uma informação conhecida amplamente pelo conjunto dos vereadores. É uma informação restrita ao relator e alguns membros da CFO ou alguns outros vereadores que ouvem algum burburinho e acabam conseguindo aprovar um pouco mais também. A cada ano isso ocorre de uma maneira diferente, dependendo do relator e do presidente da CFO, não há um padrão, e justamente por isso acaba não sendo de amplo conhecimento e, assim, não causa nenhum mal estar com outros vereadores. Mas vale frisar que, incluir a mais no orçamento, não significa nenhuma garantia que o Executivo irá executar<sup>7</sup>.

Outro vereador que nunca participou da CFO e preferiu não se identificar informou que sabia que em alguns anos um ou outro vereador conseguia aprovar um valor a mais para atender alguma demanda específica, mas não sabia que isso passou a acontecer com frequência todos os anos. Já um membro da CFO e que relatou o orçamento por alguns anos, nos disse:

De fato, nos anos que fui relator, não só apresentei mais emendas que ultrapassaram o valor do acordo, como busquei contemplar um pouco a mais para vereadores que receberam muitas demandas. Isso porque alguns movimentos se organizam e acabam fazendo pressão para que contemplemos demandas no orçamento e essas demandas muitas vezes não tem relação com nosso mandato, por isso, há a necessidade de contemplar com um valor superior – para não prejudicar as pautas dos mandatos<sup>8</sup>.

Essa questão foi inserida nas entrevistas apenas com o intuito de buscar entender um pouco o que ocorreu no período, já que a informação de aprovação de emendas acima do valor acordado foi um dos achados do nosso banco de dados. Entretanto, não é nosso objetivo, neste trabalho, investigar o motivo e a forma pela qual esses atores conseguiram tal feito, nem, tampouco, a consequência disso para as relações políticas internas à CMSP. Nosso objetivo foi apenas relatar como o acordo instituído para aprovação de emendas se desenrolou nos anos seguintes, destacando a relevância dos atores institucionais nesse processo e como estas mudanças se encaixam na literatura de mudança institucional. Deixamos aqui uma breve contribuição para uma futura agenda de pesquisa que vise, objetivamente, trazer uma análise sobre mudanças institucionais e conflitos distributivos no interior da Câmara Municipal.

---

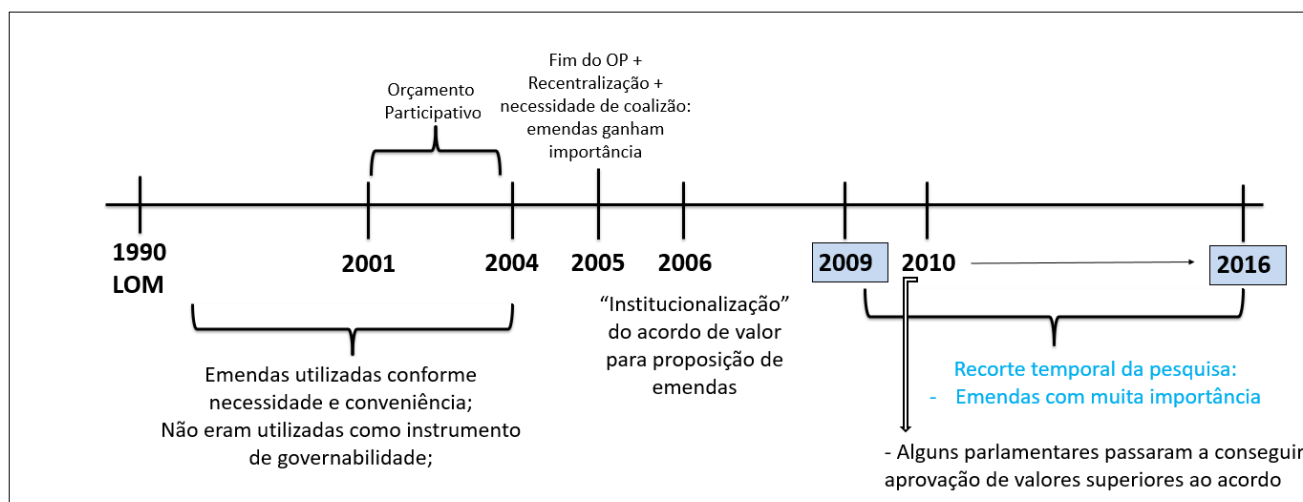
<sup>7</sup> Entrevista realizada com o vereador Antonio Donato em 04/11/2021.

<sup>8</sup> Entrevista realizada em 20/10/2021 com vereador 1 que preferiu não se identificar.

### 3.5. Considerações sobre o capítulo

Neste capítulo, buscamos trazer um recorte temporal sobre a consolidação das emendas orçamentárias como um importante mecanismo utilizado tanto pelo poder Executivo, quanto pelo Legislativo. A linha do tempo abaixo resume o relatado nos tópicos anteriores:

**Figura 6** – Linha do tempo Institucionalização das Emendas orçamentárias



**Fonte:** Elaboração própria.

Nossa pretensão foi, portanto, mostrar a evolução das emendas parlamentares no município de São Paulo, entendendo-as como uma importante instituição pertencente ao sistema legislativo municipal. Embora o valor para emendas não seja significativo dentro do total orçamentário, foram apresentadas, no período estudado, um total de 45.774 emendas e, dessas, 7.187 foram aprovadas. Essa grande quantidade de emendas apresentadas nos permite tirar algumas conclusões preliminares que nos próximos capítulos serão melhor trabalhadas: (i) as emendas constituem um instrumento importante para os parlamentares; e (ii) as emendas se caracterizam mais por ações de varejo, inseridas no orçamento de acordo com a atuação de cada parlamentar, do que por políticas universais e programáticas.

## **CAPÍTULO 4 - A participação social no processo orçamentário em São Paulo: do orçamento participativo às audiências públicas**

No capítulo anterior trouxemos um breve histórico das emendas orçamentárias no município de São Paulo, desde seu surgimento com a Lei Orgânica do Município até os rumos tomados no período desse estudo. Neste capítulo pretendemos fazer algo semelhante com a participação social. Ou seja, abordaremos, de maneira sucinta, um breve histórico da participação no município, citando desde os períodos anteriores à Constituição de 1988 até os períodos atuais, com foco nas audiências públicas, mas passando também por algumas inovações, como o Orçamento Participativo e outros mecanismos implementados no decorrer do período estudado.

### **4.1. Breve histórico da participação em São Paulo**

Dias (2006) classifica o processo histórico da participação social na cidade de São Paulo em três momentos: (i) o associativismo clientelista, surgido em meados dos anos 30 e consolidado na década de 50 (governo Ademar de Barros e Jânio Quadros), caracterizado por negociações individuais entre prefeitos e vereadores e, sobretudo, pelas Sociedades Amigos de Bairros (SABs); (ii) os movimentos sociais de contestação e oposição ao Estado autoritário, nas décadas de 1960 e 1970, caracterizado pelos novos movimentos de lutas por melhores condições de vida e cidadania e precursores de uma nova experiência de mobilização popular ativa ao reivindicar novos canais de participação; (iii) e, por fim, a institucionalização de novos canais de participação no âmbito do Governo Municipal a partir da década de 1980 até os dias atuais.

Após a Constituição de 1988 incorporar novos espaços institucionais e arranjos participativos, vários desses preceitos passaram a ser absorvidos pelas Leis Orgânicas dos Municípios, levando essas inovações para o âmbito da cidade. Nesse sentido, a Lei Orgânica do Município de São Paulo instituiu diversos mecanismos de participação, como a iniciativa popular, o referendo, o plebiscito, as tribunas populares, os conselhos e as audiências públicas. Podem-se destacar também a criação de novos mecanismos de descentralização administrativa, como as subprefeituras e a concepção dos conselhos participativos. Nosso foco será direcionado às audiências públicas, conforme seção 4.3,

mas é importante introduzirmos brevemente outros mecanismos de participação que se destacaram no município de São Paulo, como o orçamento participativo.

Na gestão da prefeita Luiza Erundina (PT), de 1989 a 1992, muitos mecanismos de participação popular avançaram, tais como os conselhos (foram criados 9), bem como iniciou-se a discussão para a promoção da participação popular no orçamento municipal. Essa foi, portanto, a primeira tentativa de implementação do Orçamento Participativo em São Paulo. Contudo, de acordo com Vitale (2004), a vontade política presente no governo Erundina não se traduziu em uma metodologia de deliberações populares e distribuição dos recursos. A falta de experiência acumulada e a não-familiaridade com as questões técnicas inerentes ao processo orçamentário foram dois fatores que contribuíram para a timidez das iniciativas tomadas. Dessa forma, as discussões realizadas em torno do orçamento público municipal tiveram um caráter consultivo e informativo:

Se, por um lado, isso permitiu o conhecimento das necessidades da população, bem como mais acesso às informações sobre as contas públicas, por outro, não possibilitou a natureza deliberativa essencial ao OP, nem ofereceu o mesmo potencial de transparência permitido por ele. De todo modo, o governo Erundina iniciou um caminho inédito na história municipal de São Paulo, ao incentivar a organização e a mobilização popular e ao avançar no projeto de inverter prioridades, priorizando os investimentos nas áreas mais carentes da cidade. Embora a experiência do Orçamento Participativo tenha sido implementada timidamente entre 1989 e 1992, pode-se dizer que esse período iniciou a construção de um processo que seria retomado com mais força no ano de 2001. (VITALE, 2004, p. 09).

Wampler (2004) complementa que o governo Erundina se mostrou incapaz de implementar efetivas políticas participativas, tanto por conta de dificuldades de consenso na própria coalizão governista, como também pela falta de apoio na Câmara Municipal, cuja maioria dos membros temia que uma efetiva participação popular minasse laços clientelistas já instituídos. De acordo com o autor, os cidadãos tiveram a oportunidade de apresentar suas demandas, mas poucos mecanismos institucionais garantiram a deliberação e implantação dessas demandas:

PB as an institution and as a means of limiting mayoral authority was therefore unsuccessful in the municipality of São Paulo. The government that implemented PB had deep roots in civil society; CSOs and citizen activists demanded that government officials delegate decisionmaking authority; but the government could not do so because pressure from the municipal council proved to be far greater than pressure from CSOs. (WAMPLER, 2004, p.94)

Em 1993, terminada a gestão de Luiza Erundina, quem assume é o prefeito Paulo Maluf e, posteriormente, em 1997, Celso Pitta. Essas gestões são caracterizadas pela centralização das ações e cerceamento da participação popular, estagnando, por consequência, o processo participativo iniciado na administração anterior. Nem mesmo as audiências públicas orçamentárias tiveram continuidade, de forma que a elaboração da peça orçamentária ficou centralizada nos Poderes Executivo e Legislativo sem a participação da população (DIAS, 2006).

Na gestão seguinte, da Prefeita Marta Suplicy (2001-2004) a participação social voltou a ter protagonismo, sendo, no âmbito das discussões sobre orçamento público, o Orçamento Participativo a maior expressão dessa participação. Na seção seguinte falaremos especificamente sobre esse período. Em seguida, na seção 4.3, exploraremos exclusivamente as audiências públicas das gestões seguintes e, por fim, encerraremos o capítulo com outros mecanismos de participação surgidos na gestão do Prefeito Fernando Haddad (2013-2016).

#### **4.2. O Orçamento Participativo**

Na definição de Pires e Martins (2011), Orçamento Participativo (OP) é o nome atribuído a algumas formas de participação no processo orçamentário, predominantemente no âmbito local, respeitados os preceitos da democracia representativa. Conforme defendem os autores, faz-se necessário essa definição ampla e genérica com o intuito de acolher os mais distintos casos concretos já implantados, cada qual com suas próprias características.

O OP começou a ser implementado, a partir de 1989, em alguns municípios governados pelo PT, como Porto Alegre, Santo André e Angra dos Reis, alcançando mais de cem municípios ao longo dos anos 1990 (RIBEIRO E GRAZIA, 2003). Os programas de OP implementados no Brasil compartilham elementos comuns, como os encontros públicos, a deliberação por parte dos cidadãos sobre prioridades de políticas públicas, eleição de cidadãos como delegados e transparência no planejamento e implementação orçamentária. Entretanto, há variações significativas entre as experiências, como a forma em que os delegados eleitos decidem e os mecanismos como os cidadãos supervisionam a implantação (AVRITZER, 2002).



Em São Paulo, especificamente, o OP teve uma curta duração. Embora a prefeita Luiza Erundina (1989-92) tenha promovido diversos esforços para estabelecer mecanismos participativos, sua gestão teve sucesso limitado a esse respeito e acabou sendo substituída por partidos conservadores por mais dois mandatos. Assim, o OP foi resgatado quase dez anos depois, em 2001, pela gestão Marta Suplicy (SÁNCHEZ, 2004), sendo interrompido logo em seguida pela gestão do prefeito José Serra (2005-2006), do PSDB.

Ao assumir o governo, a prefeita Marta Suplicy, através da Lei nº 13.169/2001, instituiu a Coordenadoria do Orçamento Participativo (COP), que ficou vinculada à Secretaria do Governo Municipal, com o objetivo de abrir caminhos para a participação popular na elaboração, acompanhamento e execução do orçamento municipal.

Referida lei tratava apenas da criação das coordenadorias, e em relação ao OP, estava definido apenas que a COP deveria apresentar propostas e procedimentos de gestão participativa. Assim, o OP propriamente dito não foi instituído por Lei que tratasse de sua implementação e regulamentação, garantindo a participação popular independente de gestões governamentais. De forma geral, sua manutenção ou extinção possuiu um caráter meramente discricionário da administração vigente.

De acordo com o balanço da gestão Marta Suplicy (2004), no primeiro ano de sua implementação, 2001, o OP contou com a participação de 34 mil pessoas, em 191 assembleias, com o intuito de discutir os investimentos em educação e saúde, havendo a destinação de cerca de R\$ 481 milhões para essas duas áreas. Em 2002, participaram cerca de 55 mil pessoas, em 386 assembleias, destinando R\$ 662 milhões para as duas áreas já apreciadas no ano anterior e elegendo, em cada região, uma terceira área de prioridades. Em 2003, o Orçamento Participativo ocorreu de maneira descentralizada nas 31 subprefeituras, com a participação de mais de 80 mil pessoas em 450 assembleias, destinando R\$ 1,2 bilhão para todas as áreas. Por fim, em 2004, 82 mil pessoas participaram em 653 assembleias destinando recursos também para todas as áreas.

Assim, de acordo com o Balanço de Obras e Serviços do OP - 2001/2004, elaborado pela COP, nos 4 anos da administração petista, mais de 250 mil pessoas participaram do processo. Ocorreram 1.680 assembleias decisórias, as quais foram realizadas nos 96 distritos da cidade. Além disso, até meados de 2004 quando referido balanço foi publicado, a prefeitura de São Paulo conseguiu executar uma média de 87% dos gastos previstos no OP.

Pelos números acima, vemos que o OP em São Paulo foi uma experiência significativa que permitiu à população discutir e decidir a aplicação de recursos e a priorização de investimentos na cidade. Entretanto, foi uma curta experiência e o mecanismo de participação predominante na elaboração do orçamento em São Paulo, nos anos seguintes, passou a ser a audiência pública, conforme veremos na seção seguinte.

#### **4.3. As audiências públicas do orçamento na Câmara Municipal de São Paulo**

Como já citado anteriormente, ao assumir a Prefeitura em 2005, o Prefeito José Serra optou por não dar continuidade ao Orçamento Participativo. Iniciou-se, nessa gestão, um processo de recentralização da administração municipal e de extinção de mecanismos de participação.

Em março de 2006, Serra renunciou ao cargo para disputar o governo do Estado, assumindo o comando da Prefeitura seu então vice, Gilberto Kassab (DEM, e posteriormente PSD). Em toda essa gestão (2005-2008) foram criados 4 conselhos, mas, de acordo com Tatagiba (2008), apesar da criação desses espaços, o período se caracterizou por um esvaziamento político das instituições participativas, uma menor permeabilidade do Estado às demandas populares e uma concentração das decisões políticas relevantes no âmbito da burocracia pública.

A partir de 2008, com a reeleição de Kassab, as mesmas diretrizes da gestão anterior caracterizaram o período, ou seja, esvaziamento dos canais participativos e centralização das decisões.

Assim, no âmbito do orçamento público, as audiências públicas passaram a ser o principal mecanismo de participação, sendo garantida sua realização na Câmara Municipal, conforme veremos abaixo.

Diferentemente de outros instrumentos participativos (como os conselhos e as conferências de políticas públicas), a bibliografia sobre audiências públicas não é muito extensa. Na literatura existente (MATTOS, 2004; SOARES, 2002; e VASCONCELOS, 2002) identifica-se que as audiências públicas objetivam dar transparência aos atos governamentais e obter propostas e opiniões dos cidadãos, contudo, por possuir um caráter consultivo e não deliberativo, cabe ao órgão promovente acatar ou não as propostas. As audiências são também caracterizadas por serem vinculadas a um

processo decisório específico, ou seja, possuem um caráter pontual, e também contam com regras específicas para funcionamento.

Encarada, então, como um instrumento de participação popular, as audiências públicas podem ser definidas como:

[...] um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual. (MOREIRA NETO, 1992, p. 129).

De acordo com a Lei Orgânica do Município, as audiências públicas no âmbito da Câmara Municipal podem ser chamadas: (i) pelas comissões, para ouvir representantes de entidades legalmente constituídas ou representantes de no mínimo 1.500 (mil e quinhentos) eleitores do município que subscrevam requerimento sobre assunto de interesse público, ou ainda mediante proposta de qualquer dos membros das comissões; (ii) obrigatoriamente para determinados projetos de lei elencados pelo artigo 41, a fim de informar sobre o conteúdo da matéria legislativa e ouvir manifestações da sociedade civil.

Esse segundo ponto é o caso da Lei Orçamentária, cuja audiência pública deve ser convocada pela Câmara Municipal<sup>9</sup>, através de suas Comissões Permanentes, na forma regimental e mediante prévia e ampla publicidade, sendo, obrigatoriamente, pelo menos duas audiências durante a tramitação do projeto. Como já mencionado, o Projeto de Lei Orçamentária tem tramitação restrita à Comissão de Finanças e Orçamento, sendo que é essa Comissão a responsável por convocar as audiências públicas sobre o tema.

Através das análises dos processos legislativos referentes aos projetos de leis orçamentárias do nosso período de estudo, identificamos a realização de 100 audiências públicas, número que também está disposto no gráfico 4. Interessante notar no gráfico que, nos anos em que ocorrem as eleições municipais, o número de audiências cai significativamente. Isso pode ser justificado por dois motivos: a discussão do orçamento ocorre exatamente no momento em que os vereadores estão totalmente centrados na campanha eleitoral; e, os vereadores não têm certeza de sua reeleição, assim, pensar no orçamento do próximo exercício torna-se uma tarefa que pode ser adiada.

---

<sup>9</sup> Importante ressaltar que o poder executivo também realiza audiências públicas sobre o orçamento, previamente ao envio à Câmara, mas não é um processo institucionalizado e há muitas variações de acordo com as indicações de cada gestão.

**Gráfico 4-** Quantidade de Audiências Públicas do PLOA realizadas por ano

**Fonte:** Elaboração própria com base nos processos legislativos referentes aos projetos de Lei Orçamentária de cada ano.

Nota-se também que na gestão Haddad, o número de Audiências Públicas foi significativamente menor que na gestão Kassab. No capítulo 5 iremos expor os dados encontrados nas audiências públicas de cada um desses anos. O intuito desta seção foi introduzir brevemente a importância das audiências públicas a partir de 2005, seu conceito e os dispositivos legais que garantem sua realização. Na próxima seção, comentaremos outros mecanismos participativos que ocorreram no período estudado.

#### **4.4. Outros mecanismos de participação no orçamento: inovações da gestão Fernando Haddad**

Avritzer, Recamán e Venturi (2004) caracterizam o “fenômeno da participação em São Paulo como uma sanfona que se expande e se contrai” (AVRITZER, RECAMÁN e VENTURI, 2004, p. 46), defendendo que “os movimentos de expansão e de contração da sanfona são definidos em grande parte pelo sistema político” (idem, p. 47), o qual possibilita a implementação ou a exclusão das políticas participativas.

Os dados encontrados por Tatagiba (2004 e 2008) corroboram essa tese, demonstrando que durante as gestões Erundina e Marta Suplicy, ambas pelo PT, houve a ampliação dos canais institucionais de participação.

Por outro lado, as gestões Maluf e Pitta compõem os anos de contração da sanfona participativa caracterizada por uma tentativa de diminuição da relação do Estado com movimentos sociais (AVRITZER, RECAMÁN e VENTURI, 2004, p. 51)

Recentemente Coelho (2017) demonstra em sua tese que essa dinâmica da “sanfona” também se estendeu às gestões seguintes, com contração nas gestões Serra e Kassab e expansão na gestão Haddad:

Como aqui se sustenta, com dados novos para a última gestão petista, tal constatação é válida e se estende também para o governo Haddad. Portanto, parafraseando Tatagiba, a criação dos espaços institucionais na capital paulista segue um ritmo desigual e descontínuo, com concentração no período coincidente com as três gestões do Partido dos Trabalhadores (COELHO, 2017, p. 269).

Conforme demonstra o autor, durante a gestão Haddad foram criados 10 novos conselhos, dentre eles foram implementados os Conselhos Participativos Municipais (CPMs), previstos na LOM desde 1990, mas implementados apenas em agosto de 2013.

No que tange ao processo orçamentário, importa-nos relatar o novo mecanismo implementado, o qual teve inspiração no OP. Trata-se do Conselho de Planejamento e Orçamento Participativo – CPOP, criado pelo Decreto 54.837/2014 e revogado na gestão seguinte pelo Decreto 57.802/2017. Conforme definido por Paulani *et al.* (2014, p. 130), o CPOP tinha como objetivo “servir como um foro permanente de democracia participativa nas questões relacionadas ao planejamento, orçamento e monitoramento das metas”.

Cabe-nos aqui fazer um aparte sobre um instrumento de planejamento adicional existente no município de São Paulo, conforme já citamos brevemente na seção 3.1. Trata-se do Plano de Metas, que foi inserido na Lei Orgânica do Município em 2008. O primeiro a realizar o Plano de Metas foi Kassab, denominando-o de “Agenda 2012 – Programa de Metas da Cidade de São Paulo”. De acordo com Coelho (2017), nesse plano a participação é tratada de maneira marginal, sendo que nos eixos estruturantes do documento não constam menções diretas à participação social. Já o Plano apresentado por Haddad, denominado “Programa de Metas 2013-2016”, explicita em sua Introdução o compromisso de “dar início à implementação de uma política de planejamento participativo e territorializado” (Programa de Metas, 2013, p. 11), com especial destaque para a Meta 96 - “criar Conselhos Participativos nas 32 subprefeituras”.

É nesse contexto que se insere o CPOP, que tem como um de seus objetivos monitorar as metas do Programa de Metas. O CPOP é composto, inclusive, por

membros de outros conselhos, como os Conselhos Participativos Municipais (64 membros, ou seja, 2 de cada subprefeitura), pelos demais conselhos temáticos (22), pelo conselho da cidade (5), por segmentos da sociedade civil que ainda não contavam com representação conselhistas no momento de sua implementação (2 mulheres e 2 imigrantes) e por 13 representantes do governo através de órgãos e secretarias municipais, totalizando 106 membros titulares com seus respectivos suplentes.

Ainda de acordo com Paulani *et al.* (2014), a atuação do CPOP, articulada a outros mecanismos (como as audiências públicas realizadas no âmbito do Executivo), passou a se chamar Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento. Para a autora, essa nova metodologia se difere do Orçamento Participativo, na medida em que a participação não se dá apenas à parcela do orçamento destinada ao OP, mas ocorre desde o início do processo, na etapa de planejamento, com o Programa de Metas, até a etapa de monitoramento, permitindo que uma parcela maior do orçamento passe pelo processo de democracia participativa (PAULANI *et al.*, 2014, p. 132).

Entretanto, mesmo com essas inovações da gestão Haddad, em nossas entrevistas apareceram, em diversos momentos, um certo descontentamento da sociedade civil, como esta fala de um dos membros do Movimento de Resistência dos Conselheiros do OP:

Depois da experiência do governo Marta Suplicy nunca mais teve nada parecido com o Orçamento Participativo em São Paulo. O que a gestão Haddad fez não se trata de Orçamento Participativo, nem perto disso<sup>10</sup>.

Outros entrevistados ressaltaram que a interlocução com o Executivo melhorou, mas ainda havia a necessidade de melhorar algumas questões. O rapper Pirata, um dos articuladores do movimento de Hip Hop nas audiências públicas da área da cultura, ressaltou que “nas gestões mais progressistas o Executivo dialoga, não que não houvesse falhas, mas havia porta aberta e conseguíamos construir algumas coisas”<sup>11</sup>. E um dos militantes do movimento de Assistência Social, ressaltou:

---

<sup>10</sup> Entrevista realizada em 13/11/2021 com Fabio Mikhail Abou Rejaili Siqueira, advogado e sociólogo, e um dos articuladores do Movimento de Resistência dos Conselheiros do Orçamento Participativo.

<sup>11</sup> Entrevista realizada em 13/11/2021 com Rapper Pirata, André Luiz Dos Santos, militante da área da cultura, especificamente do Movimento de Hip Hop.

Na gestão Haddad melhorou a participação no Executivo, melhorou a interface, mas nas questões mais de fundo deixou a desejar, como a própria questão do respeito ao caráter deliberativo do conselho de assistência social (COMAS). Há uma ignorância para alguns e propositalmente para outros, sobre o papel do conselho, pois alguns defendem que a prerrogativa de votar o orçamento é exclusiva do vereador, mas, no ponto de partida, o orçamento da assistência deve ser votado no Conselho – antes de ser enviado à Câmara. O processo participativo é difícil de ser assimilado mesmo nas gestões progressistas<sup>12</sup>.

Já no âmbito do Legislativo, uma nova experiência também pode ter trazido impactos na participação social. Em 2015, sob a presidência do Vereador Antonio Donato (PT), a Câmara Municipal implementou uma iniciativa chamada “Câmara no seu bairro”. A cada semana, uma das 32 subprefeituras recebeu uma sessão pública, onde foram discutidos problemas locais e recebidas demandas encaminhadas pelos moradores. Foram mais de 4.600 demandas apresentadas pelos mais de 12 mil participantes. Todas as demandas foram avaliadas e encaminhadas aos órgãos competentes ou à própria Câmara para prosseguimento. Para viabilizar a concretização de parte dessas demandas, a Mesa Diretora negociou com o Executivo a destinação de uma economia de recursos do próprio orçamento anual da Câmara (cerca de R\$ 50 milhões) para as 32 subprefeituras com o intuito de ser utilizado nas demandas do programa<sup>13</sup>.

No próximo Capítulo, através da análise dos dados coletados nessa pesquisa, avaliaremos se essas experiências podem ter trazido impacto na participação social via audiências públicas na Câmara Municipal.

#### **4.5. Considerações sobre o capítulo**

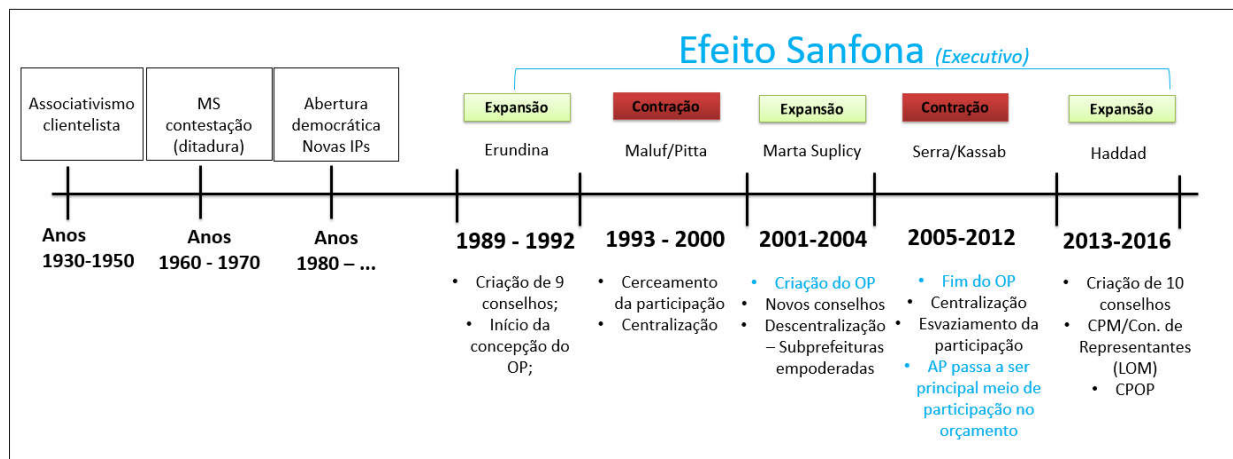
Nosso objetivo neste capítulo foi trazer uma breve descrição do processo histórico da participação no município de São Paulo. O quadro abaixo resume a exposição realizada nos tópicos anteriores:

---

<sup>12</sup> Entrevista realizada em 24/11/2021 com Allan Carvalho, militante da área de Assistência Social.

<sup>13</sup> Um balanço completo do programa pode ser encontrado no hotsite: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/camaranoseubairro/>

**Figura 7** – Linha do tempo participação social no município de São Paulo



**Fonte:** Elaboração própria.

Feita essa breve exposição, passaremos, nos capítulos que seguem, a uma análise mais concentrada no período objeto desse estudo, demonstrando através dos dados empíricos, como as emendas e a participação social se relacionaram nesse período.



## **CAPÍTULO 5 - Análise das relações socioestatais no emendamento orçamentário**

### **5.1. O período Gilberto Kassab**

Na gestão do Prefeito Gilberto Kassab (2009-2012) foram realizadas 61 audiências públicas dos Projetos de Leis Orçamentárias no âmbito da Câmara Municipal. Nessas audiências, a sociedade apresentou 2.348 demandas, as quais foram extraídas de uma análise das notas taquigráficas dessas audiências e dos anexos juntados ao processo legislativo referente a cada PL, conforme expomos na seção metodológica (Capítulo 1).

Por outro lado, os vereadores apresentaram um total de 22.705 emendas, sendo que foram aprovadas 3.724 emendas (16,4%). Uma média de 5.676 emendas apresentadas e 931 emendas aprovadas por ano, conforme já demonstramos na Tabela 02. A média por vereador é de 103 emendas apresentadas por ano e 17 aprovadas, conforme dados já expostos na Tabela 03.

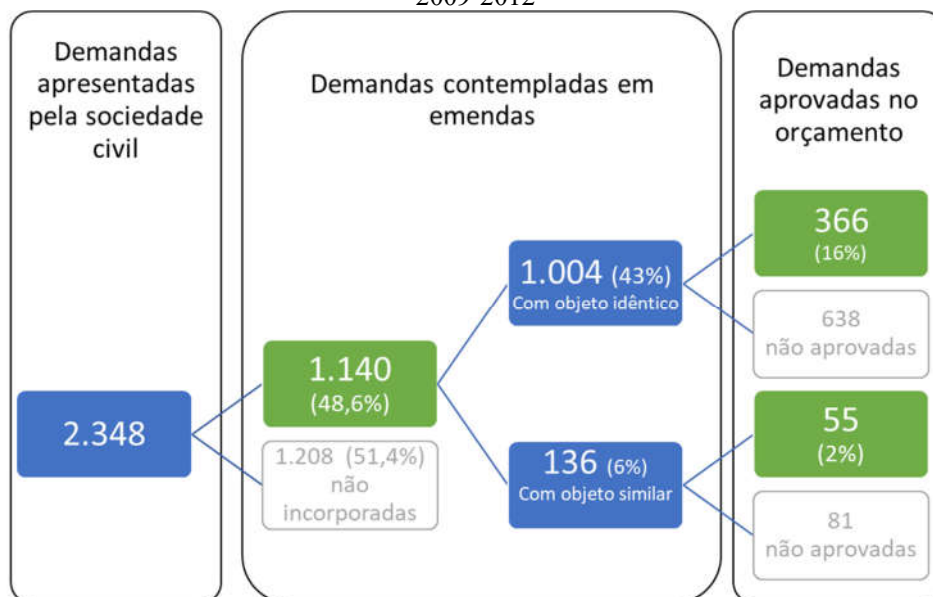
Nesta gestão, o valor do acordo previamente estabelecido sobre a quantidade de recursos destinadas aos vereadores para aprovação de emendas variou entre R\$ 2 e 3 milhões durante os anos, embora isso não possa ser visualizado pelas médias da Tabela 03 devido aos valores apresentados acima do acordo, conforme explicamos na seção 3.4. Entretanto, para a maioria dos parlamentares permanece a regra geral de que podem apresentar quantas emendas e envolvendo a quantidade de recursos que desejar, porém somente as emendas indicadas como dentro da margem do valor acordado são aprovadas.

Apenas por esses dados mais gerais já é possível perceber que o número de demandas advindas das audiências públicas (2.348) constitui um universo pequeno – representa apenas 10,3% – quando comparado com o número total de emendas apresentadas pelos vereadores (22.705).

Ao cruzarmos os dados, conforme representamos na Figura 06, percebemos que, das 2.348 demandas apresentadas pela sociedade civil, 51% (1.208) não foram contempladas pelos vereadores através de emendas. Das 1.140 demandas contempladas, 1.004 foram contempladas por emendas com objeto idêntico ao demandado e 136

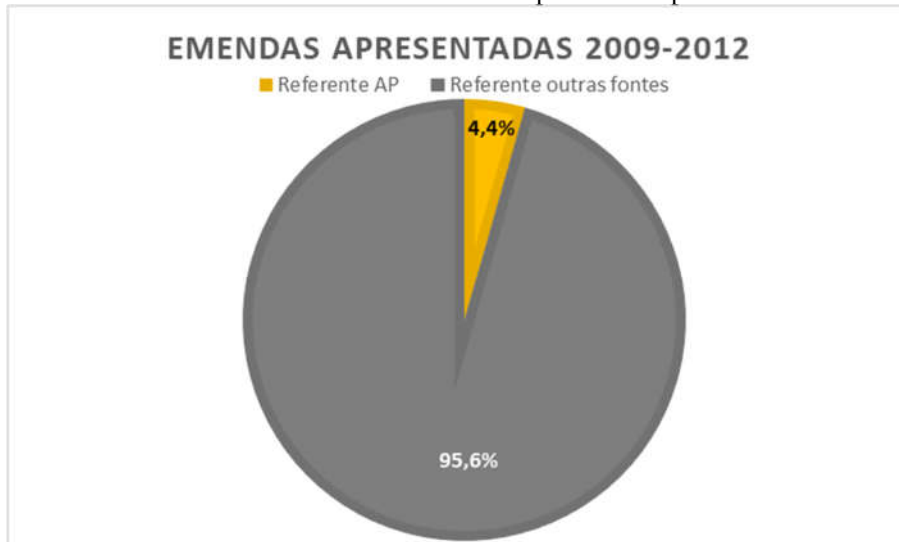
contempladas de forma similar ou parcial. Como explicado na seção metodológica, optamos por segregar esta classificação afim de evitar coincidências, dessa forma, para nossa análise sempre consideraremos os objetos classificados como idênticos.

**Figura 8** – Relação demandas das audiências públicas e emendas apresentadas e aprovadas – 2009-2012



**Fonte:** Elaboração própria com base nos registros das notas taquigráficas e emendas apresentadas e aprovadas.

Nesses quatro anos, portanto, pode-se dizer que as demandas contempladas das audiências constituem um universo pequeno em relação à quantidade de emendas apresentadas pelos vereadores: ao considerarmos as 1.004 demandas contempladas com objeto idêntico, elas representam menos de 4,5% das emendas apresentadas pelos vereadores (ver Gráfico 05).

**Gráfico 5** – Percentual do número de emendas apresentadas por fonte – 2009-2012

**Fonte:** Elaboração própria com base nos achados dos bancos de dados de emendas e audiências públicas.

Quando analisadas as emendas aprovadas, vemos que 366 demandas com objetos idênticos foram, de fato, incorporadas ao orçamento, o equivalente a 9,8% das emendas aprovadas (ver Gráfico 6).

**Gráfico 6** - Percentual do número de emendas aprovadas por fonte – 2009-2012

**Fonte:** Elaboração própria com base nos achados dos bancos de dados de emendas e audiências públicas.

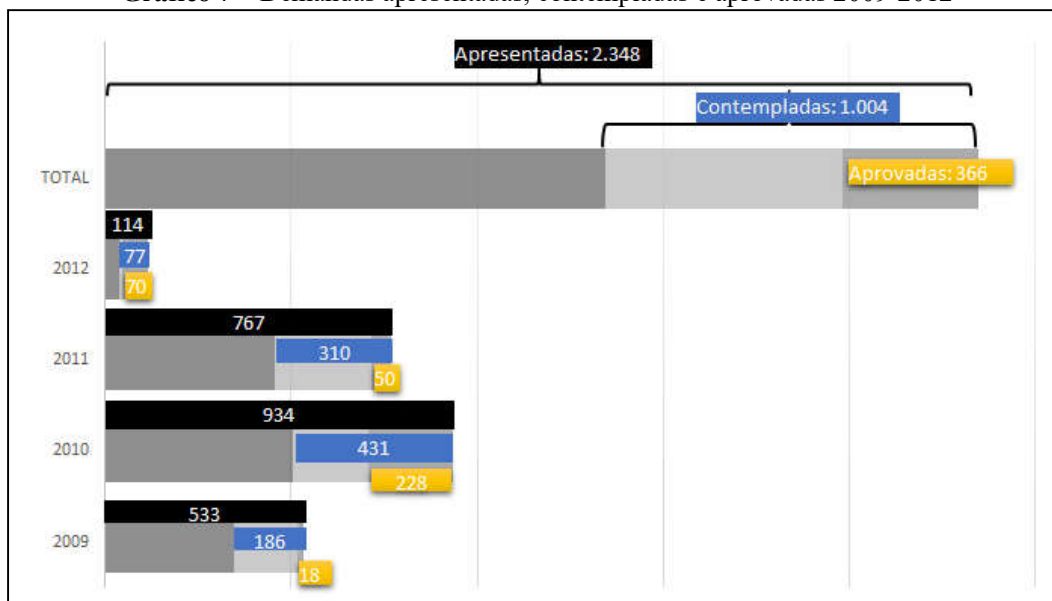
Nossos dados mostram que apenas 16% das demandas (366 das 2.348 demandas) foram de fato aprovadas pelos vereadores<sup>14</sup>. Assim, se houvesse uma relação de “clientelismo-orçamentário”, nos termos de Brelàz (2012), em que as audiências públicas se caracterizariam como um espaço para receber demandas da sociedade e para o parlamentar incorporá-las no orçamento via emendas, independentemente de garantir sua execução, o atendimento das demandas dos atores sociais, via emendas, obedeceria a um mecanismo de *credit claiming* sem custos, pois os vereadores reclamariam o crédito apenas por propor as emendas, culpabilizando o Executivo pela não execução. Entretanto, os dados mostram que não cabe esse discurso. Isso porque, se o vereador teria um custo "zero" de inserir demandas, a lógica seria atender o maior número de demandas possíveis. Mas, como vimos, o custo não é zero, já que há um valor limite acordado para aprovação de emendas e, os dados indicam que os vereadores, na maioria das vezes, buscam incluir nesta margem demandas advindas de outras fontes, que não as audiências públicas.

O cenário de “custo zero” passa a existir quando olhamos as emendas apresentadas, independentemente de sua aprovação. Como já demonstrado, os vereadores podem apresentar quantas emendas desejarem afim de dar alguma resposta política, já sabendo que apenas as emendas indicadas dentro do acordo é que serão aprovadas. Tanto é assim que nesse período os vereadores apresentaram quase 19 mil emendas não aprovadas. Entretanto, como vimos, menos da metade das demandas (43%) foram incorporadas em propostas de emendas, um percentual pequeno se considerarmos que seria viável a apresentação da integralidade dessas demandas.

As demandas são melhor representadas nesse gráfico:

---

<sup>14</sup> Embora a taxa de aprovação das demandas (16%) seja similar à taxa de aprovação das emendas dos vereadores: a média foi de 16,4% (foram aprovadas 3.724 emendas de um total de 22.705 apresentadas), não devemos imputar a mesma justificativa nos dois cenários. Isso porque, conforme explicamos, os vereadores podem apresentar quantas emendas desejarem, já sabendo, no momento da apresentação, quais serão aprovadas (aquelas indicadas dentro do acordo). Ou seja, apresentar ou não emendas que extrapolam o acordo é uma prerrogativa do vereador e a aprovação de uma pequena parcela não consiste em uma surpresa aos parlamentares.

**Gráfico 7 – Demandas apresentadas, contempladas e aprovadas 2009-2012**

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados extraídos dos processos orçamentários.

A tabela 4 resume os dados gerais ano a ano desse período:

**Tabela 4 – Resumo dados gerais anuais – gestão Kassab (2009-2012)**

	<b>Audiências Públicas</b>	<b>Emendas Apresentadas</b>	<b>Emendas Aprovadas</b>	<b>Demandas Apresentadas</b>	<b>Demandas contempladas (Específicas)</b>	<b>Demandas Aprovadas (Específicas)</b>
2009	17	4.731	622 (13,1%)	533 (100%)	186 (34,9%)	18 (3,4%)
2010	20	6.119	1.032 (16,9%)	934 (100%)	431 (46,1%)	228 (24,4%)
2011	22	6.211	995 (16%)	767 (100%)	310 (40,4%)	50 (6,6%)
2012	2	5.644	1.075 (19%)	114 (100%)	77 (65,8%)	70 (61,4%)
<b>TOTAL</b>	<b>61</b>	<b>22.705</b>	<b>3.724</b> (16,4%)	<b>2.348</b> (100%)	<b>1.004</b> (42,7%)	<b>366</b> (15,6%)

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados extraídos dos processos orçamentários.

Ao analisarmos esses dados anuais podemos tirar algumas conclusões preliminares que sintetizam os achados dessa seção:

1. O número de emendas apresentadas se manteve próximo à média anual (média de 5.676), assim como as emendas aprovadas (média de 931), com exceção do ano de 2009 que teve um número menor de aprovação;
2. O número de demandas apresentadas, no entanto, varia significativamente ano a ano, mostrando que a participação não respeita um *continuum*, o que

- indica que o número de audiências públicas e a condução do processo é um fator relevante;
3. O número de demandas contempladas também não segue um padrão, havendo anos em que grande parte são contempladas (66% em 2012) e anos com índices muito menores (35% em 2009). Entretanto, os números sempre representam pouco em relação ao total de emendas apresentadas.
  4. O cenário piora em relação às demandas aprovadas. Em 2009, apenas 3,4% das demandas receberam rubricas orçamentárias, o equivalente a apenas 18 demandas. O ano de 2012 obteve o maior percentual de demandas aprovadas, totalizando 61,4%, o que representa 70 demandas. Já 2010, embora o percentual seja menor (24,4%), o número de demandas contempladas foi o maior da série, representando 228 demandas.

## **5.2. O período Fernando Haddad**

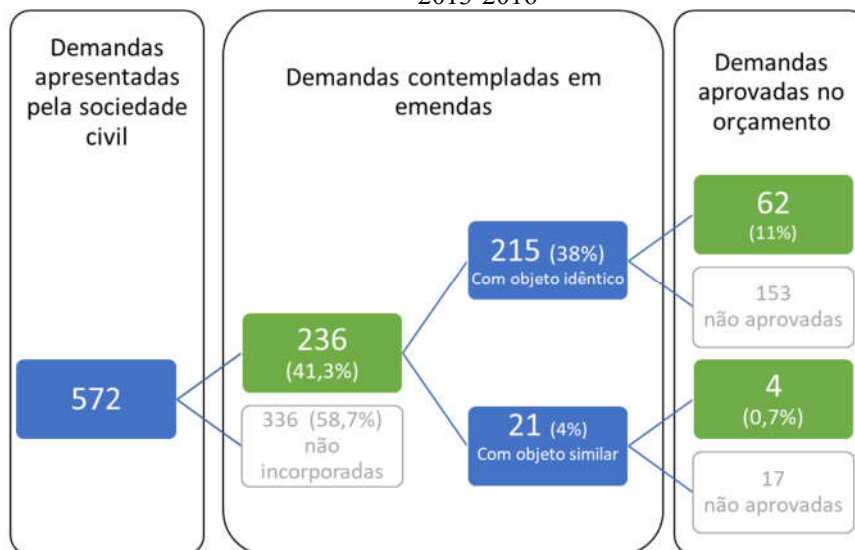
Na gestão do Prefeito Fernando Haddad (2013-2016) foram realizadas 39 audiências públicas dos Projetos de Leis Orçamentárias no âmbito da Câmara Municipal. Nessas audiências, a sociedade apresentou 572 demandas. Já de início notamos uma redução significativa em relação aos números da gestão passada: as audiências públicas passaram de uma média de 15 por ano para 10 por ano e o número total de demandas apresentadas sofreu uma redução de 76%.

Por outro lado, os vereadores apresentaram um total de 23.069 emendas, sendo que foram aprovadas 3.463 emendas (15%). Uma média de 5.767 emendas apresentadas e 866 emendas aprovadas, por ano, conforme demonstramos anteriormente, na Tabela 02. A média de emendas por vereador gira em torno de 105 apresentadas e 16 aprovadas. Esses números se mantêm muito próximos dos números da gestão Kassab, o que demonstra que, sem considerar os processos participativos, as emendas permanecem como um importante mecanismo aos parlamentares. O valor de aprovação de emendas acordado, permaneceu em R\$ 2 milhões no início da gestão, passando para R\$ 3 milhões nos anos seguintes, embora isso não possa ser visualizado pelas médias da Tabela 02 devido aos valores apresentados acima do acordo.

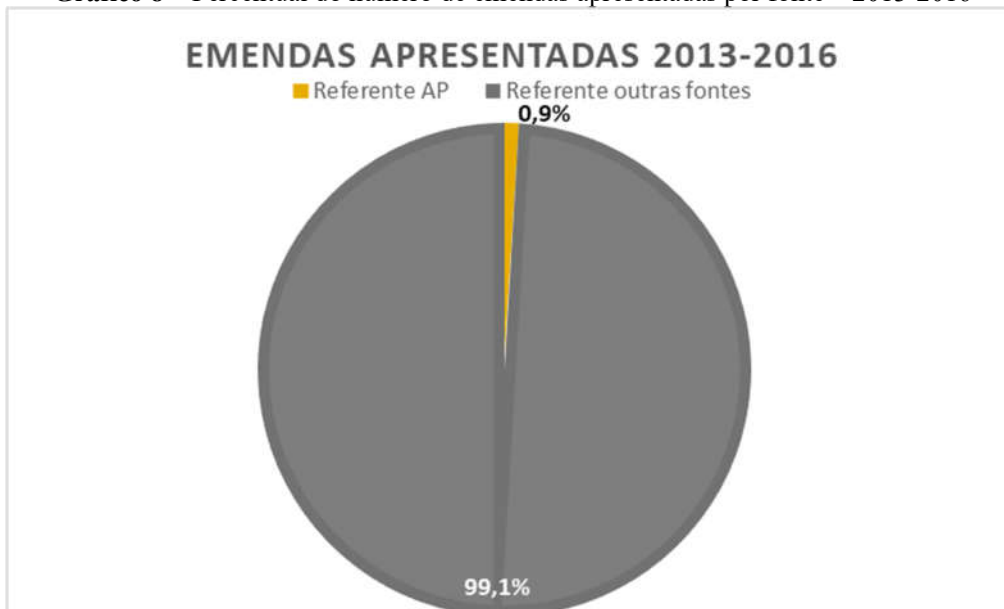
O que chama a atenção nesse período é o número de demandas apresentadas (572) pela sociedade civil que sofreu uma redução de 76% em relação ao período anterior. As demandas contempladas (215) representam uma redução de 79% e as efetivamente aprovadas (62) representam uma queda de 83%.

Ou seja, conforme pode ser visualizado na Figura 07, das 572 demandas apresentadas pela sociedade civil, 59% (336) não foram contempladas pelos vereadores através de emendas. Das 236 demandas contempladas, 215 foram contempladas por emendas com objeto idêntico ao demandado e 21 contempladas de forma similar ou parcial. De maneira geral, nesses quatro anos, pode-se dizer que as demandas das audiências públicas contempladas também constituíram um universo pequeno em relação ao apresentado pelos vereadores: se considerarmos as 215 demandas contempladas com objeto idêntico, elas representam menos de 1% do total de emendas apresentadas pelos vereadores (Gráfico 08).

**Figura 9** – Relação demandas das audiências públicas e emendas apresentadas e aprovadas – 2013-2016

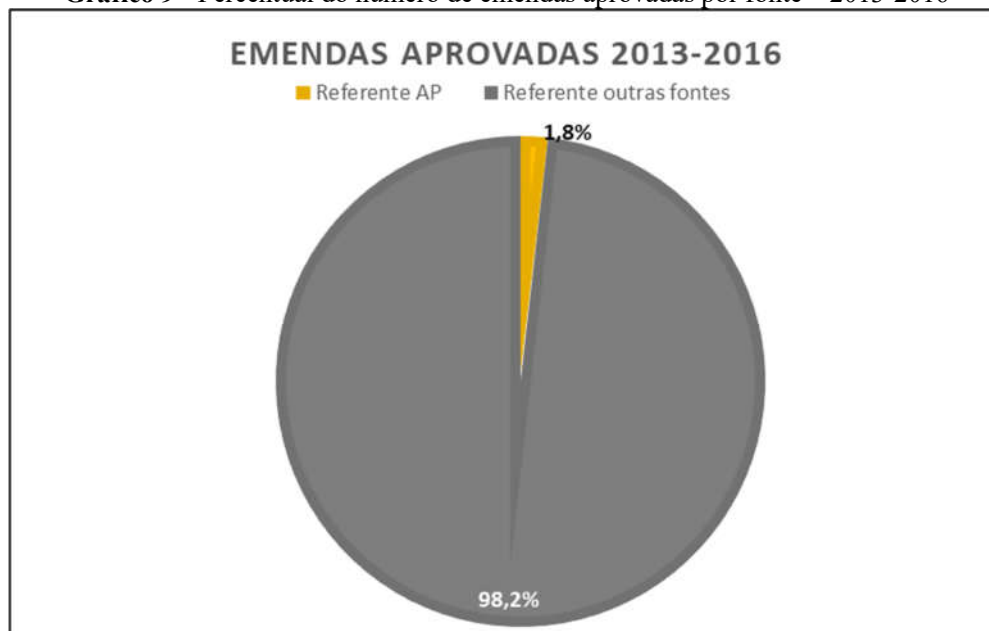


**Fonte:** Elaboração própria com base nos registros das notas taquigráficas e emendas apresentadas e aprovadas.

**Gráfico 8** – Percentual do número de emendas apresentadas por fonte – 2013-2016

**Fonte:** Elaboração própria com base nos achados dos bancos de dados de emendas e audiências públicas.

Quando analisadas as emendas aprovadas, apenas 62 demandas com objeto idêntico foram, de fato, incorporadas ao orçamento, número que representa 1,8% das emendas totais aprovadas pelos vereadores no período (Gráfico 09).

**Gráfico 9** - Percentual do número de emendas aprovadas por fonte – 2013-2016

**Fonte:** Elaboração própria com base nos achados dos bancos de dados de emendas e audiências públicas.



Nossos dados também demonstram que apenas 11% das demandas (62 das 572 demandas) foram de fato aprovadas pelos vereadores. Aqui, o mesmo argumento expresso na seção anterior pode ser repetido: não se aplica o discurso de que o problema é a execução pelo Executivo. De igual maneira, mesmo em um cenário de “custo zero” em que focamos nas emendas apresentadas, independentemente de sua aprovação, vemos que das 572 demandas, apenas 236 (41,3%) foram incorporadas em emendas, ao mesmo tempo em que os vereadores apresentaram 19.606 emendas que não foram aprovadas, evidenciando, mais uma vez, que seria possível a apresentação da integralidade das demandas da sociedade civil.

Como esta questão esteve presente nos dois períodos estudados, perguntamos aos vereadores nas entrevistas por qual motivo não havia a apresentação de, pelo menos, um número maior de demandas advindas das Audiências Públicas. Todos os entrevistados destacaram a falta de um mecanismo que facilitasse esse procedimento, já que nem sempre podem estar presentes em todas as audiências e acabam não tendo conhecimento de todas as demandas:

Primeiro que as demandas não são organizadas de forma que os vereadores tenham acesso a elas de maneira clara. O vereador precisa estar na audiência pública, ouvir as falas, anotar as demandas e transformá-las em emendas. É um fluxo burocrático trabalhoso. Por isso, a pauta demandada precisa ser muito bem trabalhada pelos interessados. Participar em peso nas Audiências Públicas, entregar por escrito, conversar com os vereadores cujas pautas são mais sensíveis. Quando tudo isso não é feito, dificilmente o vereador vai despender tempo para contemplar uma demanda que ele nem sabe qual o grau de articulação e representatividade de quem está solicitando<sup>15</sup>.

Outro vereador mencionou:

As vezes não conseguimos participar de todas as audiências públicas e nem ficamos sabendo o que está sendo solicitado. A não ser que o movimento se organize bem e converse conosco mostrando as necessidades. Quando se trata das demandas locais e tem as audiências regionais, o vereador da localidade sempre comparece e geralmente os pedidos que aparecem lá são os mesmos que o vereador já tem conhecimento através de sua assessoria local<sup>16</sup>.

Por fim, um membro da CFO que já relatou o orçamento ressaltou a dificuldade técnica de algumas demandas:

---

<sup>15</sup> Entrevista realizada com o vereador Antonio Donato em 04/11/2021.

<sup>16</sup> Entrevista realizada em 20/10/2021 com vereador 2 que preferiu não se identificar.

Acho que falta um mecanismo mais eficiente que a comissão possa elaborar a fim de receber as demandas de maneira organizada, avaliar quais são viáveis de incluir no orçamento e já promover essa inclusão. Há também muitas demandas que chegam sem muito respaldo técnico e dificulta o trabalho da comissão. Outras vezes encaminhamos a listagem de demandas para um posicionamento do Executivo, mas não há nem mesmo tempo hábil de avaliação e essas demandas acabam ficando de lado<sup>17</sup>.

Os três relatos acima nos mostram, entre outras coisas, a importância do lobby realizados pelos atores sociais como estratégia para complementar as audiências públicas. Ademais, a qualidade técnica da demanda do lobby, expressa na organização técnica da demanda e apresentação ao vereador, é também um elemento importante para seu sucesso.

Passando para uma breve análise nos dados anuais, vemos o que resume a tabela abaixo:

**Tabela 5 - Resumo dados gerais anuais – gestão Haddad (2013-2016)**

	<b>Audiências Públicas</b>	<b>Emendas Apresentadas</b>	<b>Emendas Aprovadas</b>	<b>Demandas Apresentadas</b>	<b>Demandas contempladas (Específicas)</b>	<b>Demandas Aprovadas (Específicas)</b>
2013	14	5.127	813 (15,9%)	120 (100%)	43 (35,8%)	23 (19,2%)
2014	12	5.754	927 (16,1%)	76 (100%)	22 (28,9%)	9 (11,8%)
2015	10	5.822	776 (13,3%)	144 (100%)	48 (33,3%)	4 (2,8%)
2016	3	6.366	947 (14,9%)	232 (100%)	102 (44%)	26 (11,2%)
<b>TOTAL</b>	<b>39</b>	<b>23.069</b>	<b>3.463</b> (15%)	<b>572</b> (100%)	<b>215</b> (37,6%)	<b>62</b> (10,8%)

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados extraídos dos processos orçamentários.

A análise desses dados nos permite chegar a três conclusões iniciais:

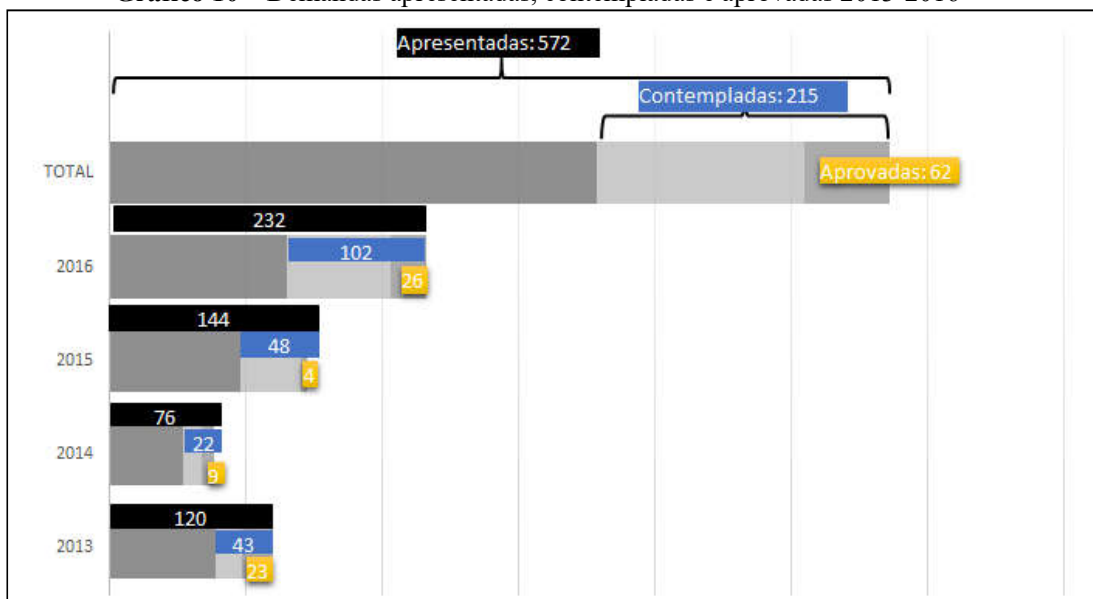
1. O número de emendas apresentadas e aprovadas se manteve na média durante os 4 anos (5.767), a qual é muito similar à média da gestão anterior.
2. A média de demandas apresentadas por ano caiu para 143, em contraposição as 587 dos anos anteriores. 2014 foi o ano com menos demandas apresentadas e 2016, embora com menos audiências públicas, foi o ano com mais demandas. O mesmo padrão segue para as demandas contempladas.

<sup>17</sup> Entrevista realizada em 20/10/2021 com vereador 1 que preferiu não se identificar.

3. Já em relação as demandas aprovadas, o número é extremamente baixo em todos os anos, mas o pior deles passa a ser 2015, com apenas 4 demandas aprovadas.

As demandas podem ser melhor visualizadas no gráfico abaixo.

**Gráfico 10 – Demandas apresentadas, contempladas e aprovadas 2013-2016**



**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados extraídos dos processos orçamentários.

Ao nosso ver, alguns fatores explicam os baixos números da gestão Fernando Haddad, sendo que a própria leitura das notas taquigráficas nos apresenta diversos indicativos.

Em primeiro lugar, o ano de 2013 foi caracterizado pelo extenso número de pautas importantes tramitando juntamente com o Projeto de Lei Orçamentária na Câmara Municipal: projeto de alterações e aumento no IPTU; a revisão do Plano Diretor Estratégico; e a própria eleição para o Conselho Participativo que mobilizou grande parte do público que costumava participar das audiências públicas do orçamento.

Já no ano de 2014 o que chama a atenção é a ausência da realização das audiências públicas regionais. Durante os anos anteriores, as audiências realizadas nas subprefeituras foram as que contaram com maior participação e reivindicações. Portanto, a não realização dessas audiências locais pode ter ocasionado a redução no número de demandas apresentadas.

Em 2015 também não foram realizadas audiências regionais, mas nesse ano houve a realização do “Câmara no seu bairro” que, por si só, serviu como instrumento de coleta de demandas e reivindicações locais, conforme expomos na seção 4.3. Pelas notas taquigráficas também é perceptível como as demandas começaram a ter um outro perfil: deixam de ser específicas sobre uma localidade ou um objeto delimitado e ficam mais genéricas, ingressadas por grupos em torno de uma causa mais ampla. A organização do movimento de cultura em torno de diversos programas de fomentos é o exemplo mais claro dessa nova configuração.

Em 2016, o fenômeno é comum ao ano de 2012: o processo eleitoral municipal prejudica a realização de mais audiências públicas. O diferencial, entretanto, é o grande número de demandas trazidas pelos movimentos culturais, que passaram a se organizar cada vez mais ao longo dos anos.

### **5.3. Considerações sobre o capítulo**

De maneira geral, a partir dos dados apresentados, podemos afirmar que o efeito sanfona, identificado por Avritzer, Recamán e Venturi (2004) e corroborado por Coelho (2017), conforme descrevemos na seção 4.3, de fato ocorre no período analisado. O movimento é sentido às avessas no processo legislativo. Isso porque, as audiências do orçamento no processo legislativo parece ser um escape da participação no Executivo. Ou seja, quando há uma maior abertura de participação no Executivo, o Legislativo se enfraquece. Por outro lado, quando o Executivo restringe a participação, a sociedade civil busca novos espaços de participação e canais para ingressar suas demandas, que são, de certa forma, garantidos, pelo processo legislativo através das Audiências Públicas do Orçamento.

No período estudado, a centralização da gestão e a retração de mecanismos de participação na gestão Kassab fizeram com que a participação no Legislativo se fortalecesse. Já na gestão Haddad, o movimento foi o oposto muito por conta dos novos mecanismos de participação criados no Poder Executivo. Conforme demonstramos na seção 4.3, foram criados 32 Conselhos Participativos Municipais (CPMs), um em cada subprefeitura, com número de vagas variando de 19 a 51, a depender da subprefeitura. Além dessas vagas, foram criadas também cadeiras para os chamados “conselheiros

extraordinários”, destinada para moradores imigrantes estrangeiros (COELHO, 2017: 175).

Não obstante, além do CPM, foi criado o Conselho de Planejamento e Orçamento Participativo – CPOP, que contava com 106 membros. Ou seja, a gestão Haddad ampliou sobremaneira a participação social local, no âmbito das subprefeituras com os CPMs, e no âmbito específico da gestão orçamentária, com o CPOP. Pela leitura das notas taquigráficas do período da gestão Haddad, há fortes indícios que grande parte dos membros desses conselhos eram membros que costumavam participar assiduamente das audiências públicas na gestão anterior. Um trabalho futuro poderia explorar de forma mais aprofundada essa questão. Entretanto, o que queremos aqui destacar é que esses fatores nos trazem fortes indicativos de que no Poder Legislativo ocorre o que chamamos de efeito sanfona às avessas.

Sobre isso, questionamos vereadores e atores sociais se eles acreditavam que a participação no Legislativo consistia em uma alternativa à restrição de instrumentos participativos no Executivo. O vereador Antonio Donato, que teve cargos relevantes do Executivo e diversas posições na Câmara Municipal foi taxativo:

Sem dúvidas. A Câmara acaba sendo o único canal disponível para a participação. Quando o Executivo abre espaços, a sociedade busca esses canais pois acabam sendo mais diretos e até mesmo mais efetivos. No entanto, quando esses canais se fecham, a Câmara está lá, com seus mecanismos institucionais de participação garantidos<sup>18</sup>.

Outro vereador também concordou e mencionou a ausência do Orçamento Participativo:

Acredito sim, tanto que nas audiências públicas muitos ainda cobram a volta do orçamento participativo, por exemplo. Quando tinha o orçamento participativo eles participavam muito mais por lá e menos na Câmara<sup>19</sup>.

Os atores sociais também acreditam que o aumento de participação na Câmara se deu por conta da ausência de canais efetivos no Executivo, mas acreditam que houve importantes conquistas no âmbito do legislativo e mesmo se o Executivo voltasse com mecanismos eficientes, eles não deixariam mais de participar no Legislativo. O rapper Pirata mencionou que “o ideal seria ter as duas coisas. Continuar na Câmara com a

---

<sup>18</sup> Entrevista realizada com o vereador Antonio Donato em 04/11/2021.

<sup>19</sup> Entrevista realizada em 20/10/2021 com vereador 2 que preferiu não se identificar.

formulação do orçamento e ter espaço no Executivo para garantir a execução”<sup>20</sup>. Fábio Siqueira ressaltou que não deixaria de participar das Audiências Públicas do Orçamento na Câmara caso houvesse outro meio mais efetivo de participação no Executivo, “pois as Audiências Legislativas Orçamentárias, mesmo com os seus problemas seríssimos, são uma conquista da Cidadania”<sup>21</sup>. Já o militante da assistência social, Allan Carvalho, acredita que as Audiências Públicas da Câmara acabam sendo, de fato, um escape da sociedade civil devido ao fato do conselho não ser efetivo, e não conseguir deliberar o orçamento. Ele acredita que mecanismos de participação efetivos no executivo “oxigenaria o processo, traria mais legitimidade ao orçamento e os vereadores seriam melhor reconhecidos nos seus territórios, pois teriam mais condições de dar voz aos seus eleitores”<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Entrevista realizada em 13/11/2021 com Rapper Pirata, André Luiz Dos Santos, militante da área da cultura, especificamente do Movimento de Hip Hop.

<sup>21</sup> Entrevista realizada em 13/11/2021 com Fabio Mikhail Abou Rejali Siqueira, advogado e sociólogo, e um dos articuladores do Movimento de Resistencia dos Conselheiros do Orçamento Participativo.

<sup>22</sup> Entrevista realizada em 24/11/2021 com Allan Carvalho, militante da área de Assistência Social.

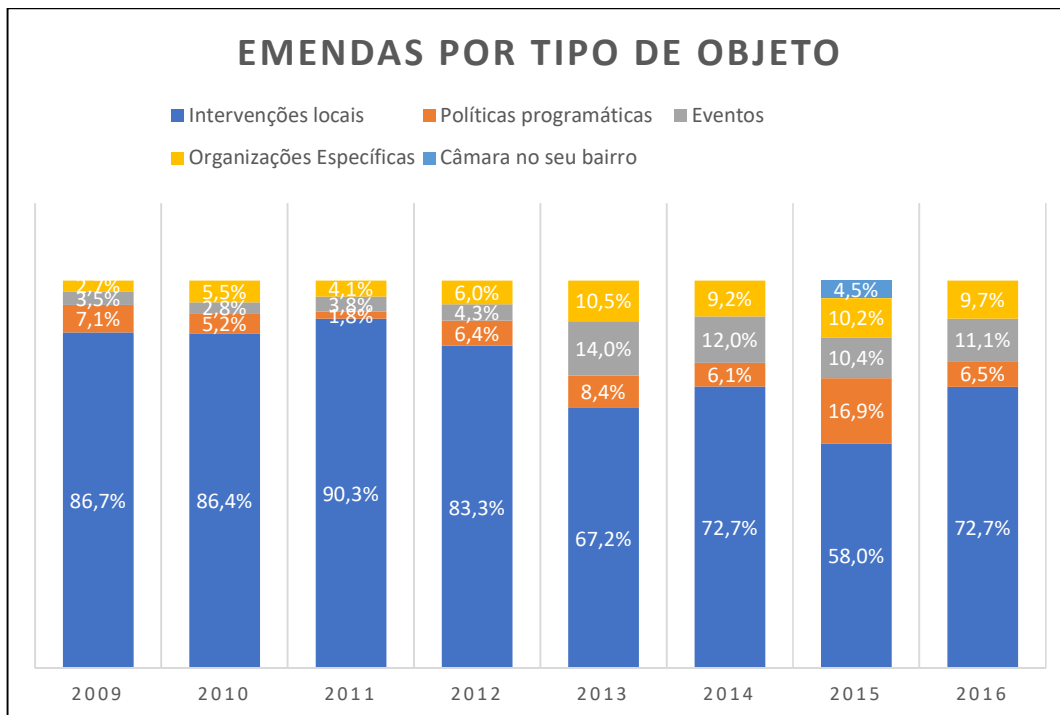
## **CAPÍTULO 6 – O que a sociedade demanda e o que os vereadores emendam?**

Nosso objetivo neste capítulo é trazer uma análise mais qualitativa sobre os objetos demandados pela sociedade e os objetos das emendas aprovadas pelos vereadores. Apresentaremos, assim, exemplos práticos que ilustram toda a discussão realizada até o momento. Também pretendemos trazer a evolução ao longo dos anos desses objetos e realizar uma breve discussão sobre a existência ou não de padrões e perfis dos parlamentares que mais acatam demandas das audiências públicas.

Conforme explicitado na seção metodológica, realizamos uma classificação das demandas e das emendas inseridas no orçamento, ano a ano, por tipo de objeto da seguinte forma: (i) destinação para **eventos**; (ii) **intervenções locais**/territoriais; (iii) destinação para **organizações** sem fins lucrativos **específicas**; e (iv) **políticas programáticas**/abrangentes.

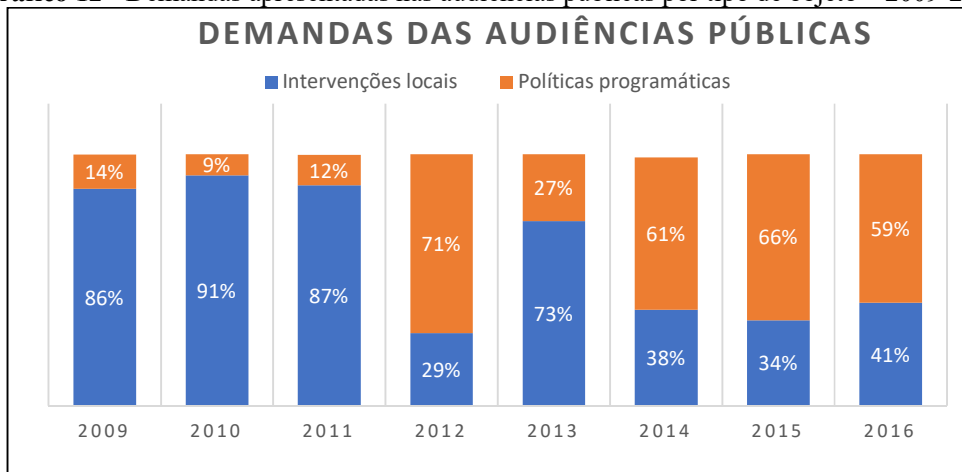
Nos gráficos a seguir procuramos demonstrar como esses objetos se distribuíram ao longo dos anos durante o período estudado. Conforme mostra o Gráfico 11, as emendas destinadas às intervenções locais constituem a maioria das emendas durante todo o período. O segundo lugar varia um pouco ao longo dos anos: as políticas programáticas se destacaram nos anos de 2009, 2012 e 2015; a destinação para organizações específicas em 2010 e 2011; e a destinação para eventos teve destaque nos anos de 2013, 2014 e 2016.

O crescimento dos objetos destinados a eventos no período de 2013 – 2016 se deve, basicamente, ao aumento do número de vereadores da chamada “bancada evangélica”, sendo a maioria dos eventos de cunho religioso. A exceção desse período foi o ano de 2015 devido, basicamente, a 94 emendas do Vereador Pólíce Neto destinadas à promoção de Estudos Preliminares para elaboração dos Planos de Bairro da capital, as quais classificamos como “Políticas Programáticas”, já que serão destinadas à cidade como um todo. Se não fossem essas emendas, os eventos se configurariam como a segunda destinação. Além disso, também em 2015, 4,5% das emendas foram de cunho institucional, destinadas ao programa Câmara no Seu Bairro.

**Gráfico 11 – Emendas por tipo de objeto 2009-2016**

**Fonte:** Elaboração própria com base no banco de dados de emendas produzido pela autora.

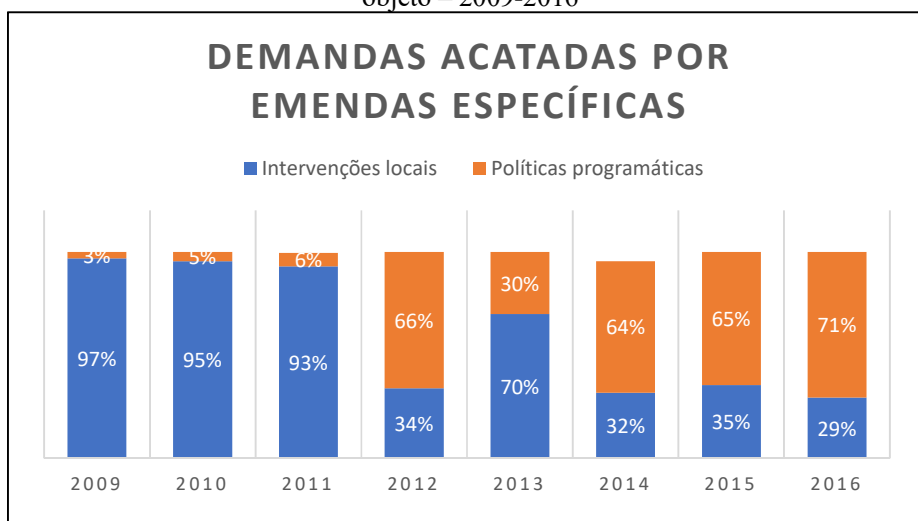
Em relação às demandas, estas possuem objetos menos segmentados e, em todos os anos do período estudado, encontramos apenas demandas por intervenções locais e políticas programáticas. Nos gráficos seguintes, apresentamos os dados encontrados em relação a todas as demandas apresentadas e aquelas que efetivamente foram acatadas e inseridas no orçamento por emendas específicas.

**Gráfico 12 - Demandas apresentadas nas audiências públicas por tipo de objeto – 2009-2016**

**Fonte:** Elaboração própria com base no banco de dados de audiências públicas produzido pela autora.



**Gráfico 13** - Demandas das audiências públicas acatadas por emendas específicas, por tipo de objeto – 2009-2016



**Fonte:** Elaboração própria com base nos bancos de dados de audiências públicas e emendas produzidos pela autora.

Pelos dados expostos nos gráficos, vemos que tanto as demandas apresentadas, quanto aquelas acatadas, seguem o mesmo padrão. Vemos que as intervenções locais constituem a maioria dos objetos nos anos de 2009, 2010, 2011 e 2013.

Para ilustrar as demandas e emendas relacionadas às intervenções locais, selecionamos alguns exemplos.

No ano de 2009, na 3ª Audiência Pública, realizada na região Sul, o representante da Associação de Moradores da Chácara Bananal, Sr. José Jailson, pediu que fosse contemplado no orçamento recursos para a implantação de um Complexo de Saúde no Jardim Vera Cruz, conforme é possível ver neste trecho das notas taquigráficas:

**Figura 10** – Exemplo de demanda de intervenção local no ano de 2009

**O SR. JOSÉ JAILSON** – Bom dia. Sou Jailson da Chácara Bananal e represento a Associação de Moradores. Parabéns ao relator do Orçamento da Cidade de São Paulo, o nobre Vereador Milton Leite.


Fico feliz com a notícia de tantas obras na região. Só espero que essas obras não fiquem somente nas placas. Antes de começarmos outras obras, precisamos terminar as que já foram licitadas e que estão em andamento.

Quanto à questão da saúde, temos um projeto, o **Complexo de Saúde do Jardim Vera Cruz**. Peço ao nobre Vereador Milton Leite que olhe com carinho para esse projeto e que **contemple para o ano que vem, se possível, esse Complexo**.

**Fonte:** Notas taquigráficas constantes no processo do PLOA 636/2009.

Tal solicitação foi contemplada através da apresentação de uma emenda específica do Vereador Milton Leite (DEM), então relator da LOA, da seguinte forma:

**Figura 11** – Exemplo de emenda de intervenção local não aprovada no ano de 2009

 <b>Câmara Municipal de São Paulo</b> <b>Emenda ao Orçamento</b>			
Número da proposta (não é o número da emenda): 4905 ao PL 636/09			
<b>Autor:</b>		14 - EME	
Milton Leite (DEMOCRATAS)		14- 04709/2009	
<b>Dotações:</b>			
Dotação	Intençã o	Valor	Projeto/Atividade
	criar	R\$ 100.000,00	IMPLANTAÇÃO DE COMPLEXO DE SAÚDE, NO BAIRRO JARDIM VERA CRUZ - M'BOI MIRIM
18.10.10.302.1112.3100.4.4.90.51.00	reduzir	-R\$ 100.000,00	Construção de Equipamentos de Saúde
<b>Total:</b>		<b>R\$ 0,00</b>	
<b>Justificativa:</b>			
Esta emenda tem como objetivo melhorar o atendimento médico na região.			
			
<small>Impresso por: MILTONL em 10/12/2009 às 15:08. GV.33 - Milton Leite - DEM.</small>			

**Fonte:** Emendas constantes no processo do PLOA 636/2009.

Destacamos, entretanto, que esta emenda não foi aprovada. Ou seja, não foi de fato inserida no orçamento. Lembramos aqui, que 2009 foi o último ano em que os vereadores seguiram à risca o acordo de recursos para apresentação de emendas, portanto, emendas que não pertenciam às prioridades dos vereadores, destacadas dentro do limite de R\$ 2 milhões, não foram acatadas.

Um exemplo de emenda advinda de demandas nas audiências públicas, e que foi contemplada dentro das prioridades do vereador, foi a demanda realizada na 4ª audiência pública, realizada na região leste. Essa demanda foi apresentada pelo munícipe José de Souza Filho através de um protocolo e refere-se à construção de um centro olímpico na região de São Mateus:


**Figura 12** – Exemplo de demanda de intervenção local no ano de 2009

Informações Pessoais	Nome:	Josi de Souza Filho	
	RG:	52.101.173	Tel.: 33522334
	E-mail:	jsoza F C...	
	Entidade:		
Demandas	① Um campo Olímpico na Nessa Região de São Mateus.		
Assinatura	Josi de Souza Filho		

Fonte: Anexos constantes no processo do PLOA 636/2009.

Quem acatou o pedido foi o Vereador Gilson Barreto (PSDB), o qual presidia referida audiência na região leste, que também é sua região de atuação parlamentar:

**Figura 13** – Exemplo de emenda de intervenção local aprovada no ano de 2009

	<b>Câmara Municipal</b> <b>Emenda ao Orçamento</b>	14 - EME 14- 03127/2009																
	Número da proposta (não é o número da emenda): 2979 ao PL 636/09																	
<b>Autor:</b> Gilson Barreto (PSDB)																		
<b>Dotações:</b>																		
<table border="1"> <thead> <tr> <th> Dotação </th> <th> Intenção </th> <th> Valor </th> <th> Projeto/Atividade </th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>19.10.27.811.1330.3208.4.4.90.51.00</td> <td>reforçar</td> <td>R\$ 500.000,00</td> <td>Construção Centro Olímpico Regional - Rua Forte do Triunfo</td> </tr> <tr> <td>22.10.15.451.1263.5064.4.4.90.51.00</td> <td>reduzir</td> <td>-R\$ 500.000,00</td> <td>Construção de Pontes, Pontilhões e Muros de Contenção</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;"><b>Total:</b></td> <td><b>R\$ 0,00</b></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Dotação	Intenção	Valor	Projeto/Atividade	19.10.27.811.1330.3208.4.4.90.51.00	reforçar	R\$ 500.000,00	Construção Centro Olímpico Regional - Rua Forte do Triunfo	22.10.15.451.1263.5064.4.4.90.51.00	reduzir	-R\$ 500.000,00	Construção de Pontes, Pontilhões e Muros de Contenção	<b>Total:</b>		<b>R\$ 0,00</b>			
Dotação	Intenção	Valor	Projeto/Atividade															
19.10.27.811.1330.3208.4.4.90.51.00	reforçar	R\$ 500.000,00	Construção Centro Olímpico Regional - Rua Forte do Triunfo															
22.10.15.451.1263.5064.4.4.90.51.00	reduzir	-R\$ 500.000,00	Construção de Pontes, Pontilhões e Muros de Contenção															
<b>Total:</b>		<b>R\$ 0,00</b>																
<b>Justificativa:</b> A PRESENTE EMENDA TEM POR OBJETIVO REFORÇAR VERBA ORÇAMENTÁRIA PARA A CONSTRUÇÃO DO CENTRO OLÍMPICO REGIONAL NA RUA FORTE DO TRIUNFO, O QUAL IRÁ PROPORCIONAR A POPULAÇÃO CARENTE MAIS UM EQUIPAMENTO ONDE TODOS PODERÃO SE ENVOLVER O ESPORTE																		

Fonte: Emendas constantes no processo do PLOA 636/2009.

Corroborando os dados até aqui apresentados, vemos que neste ano de 2009, 20 vereadores apresentaram 242 emendas relacionadas à 186 demandas<sup>23</sup>. O vereador que mais apresentou emendas relacionadas às demandas foi o vereador Milton Leite (DEM), que apresentou 121 emendas, porém nenhuma foi aprovada. Já em relação à aprovação, 9 vereadores tiveram aprovadas 22 emendas referentes a 18 demandas. A vereadora que com mais aprovações, nesse ano, foi a Juliana Cardoso (PT) com 6 emendas. Um ponto importante é que todas as demandas aprovadas se referiam a intervenções locais e todas relacionadas à área de atuação do vereador, assim como visto no exemplo acima do vereador Gilson Barreto.

Já 2010, foi um ano em que o relator do orçamento, novamente o vereador Milton Leite (DEM), passou a incorporar muita coisa no orçamento as quais passaram a extrapolar o valor do acordo de recursos. Nesse ano, 31 vereadores apresentaram 833 emendas relacionadas a 431 objetos demandados nas audiências públicas. Em relação à aprovação, 15 vereadores inseriram no orçamento 317 emendas relacionadas a 228 demandas. O vereador que mais apresentou emendas relacionadas às demandas, nesse ano, foi novamente o vereador Milton Leite (DEM), que apresentou 445 emendas e obteve aprovação de 266 delas, sendo que 252 dessas são referentes a intervenções locais na Zona Sul, território político do relator. Um exemplo claro é o que segue.

Na primeira audiência pública da Regional Sul, a representante da Associação de Moradores do Recanto Santo Antônio e Adjacências apresentou um protocolo solicitando o recapeamento de algumas ruas:

---

<sup>23</sup> Importante esclarecermos que frequentemente são apresentadas mais de uma emenda por objeto demandado. Ou seja, vários vereadores podem apresentar emendas relacionadas a um mesmo objeto/demanda. Por conta disso, tendo em vista que os números apresentados nesta seção tratam das emendas, eles são superiores aos números apresentados nas seções anteriores quando tratávamos das demandas.


**Figura 14** – Exemplo de demanda de intervenção local no ano de 2010

<p><b>ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO RECANTO SANTO ANTÔNIO E ADJACÊNCIAS</b> <b>C.N.P.J.: 51.765.733/0001-58</b> <b>RUA HENRI AMIEL, 306 – RECANTO SANTO ANTÔNIO – SÃO PAULO – SP – CEP: 05820-150</b></p> <p>São Paulo 06/11/2010</p> <p><b>OFICIO Nº1</b></p> <p><b>SOLICITAMOS O RECAPEAMENTO DAS RUAS A SEGUIR:</b></p> <table><tr><td><b>HENRI AMIEL</b></td><td><b>CEP 05820-150</b></td></tr><tr><td><b>FRANCESCO DURANTE</b></td><td><b>CEP 05820-140</b></td></tr><tr><td><b>JOÃO PENHA</b></td><td></td></tr><tr><td><b>AUGUSTO FABREGAS</b></td><td><b>CEP 05820-110</b></td></tr><tr><td><b>SIMÃO DE LEMOS</b></td><td><b>CEP 05816-220</b></td></tr><tr><td><b>INACIO PAIS</b></td><td><b>CEP 05816-160</b></td></tr></table> <p><b>ATENCIOSAMENTE</b></p> <p><b>PRESIDENTE:</b> <u>Anapaula Lacuda Maciel</u></p>	<b>HENRI AMIEL</b>	<b>CEP 05820-150</b>	<b>FRANCESCO DURANTE</b>	<b>CEP 05820-140</b>	<b>JOÃO PENHA</b>		<b>AUGUSTO FABREGAS</b>	<b>CEP 05820-110</b>	<b>SIMÃO DE LEMOS</b>	<b>CEP 05816-220</b>	<b>INACIO PAIS</b>	<b>CEP 05816-160</b>
<b>HENRI AMIEL</b>	<b>CEP 05820-150</b>											
<b>FRANCESCO DURANTE</b>	<b>CEP 05820-140</b>											
<b>JOÃO PENHA</b>												
<b>AUGUSTO FABREGAS</b>	<b>CEP 05820-110</b>											
<b>SIMÃO DE LEMOS</b>	<b>CEP 05816-220</b>											
<b>INACIO PAIS</b>	<b>CEP 05816-160</b>											

**Fonte:** Anexos constantes no processo do PLOA nº 444/2010

A emenda nº 3021/2010 aprovada pelo Vereador Milton Leite corresponde a exatamente esse objeto:

Figura 15 – Exemplo de emenda de intervenção local aprovada no ano de 2010

 **Câmara Municipal de São Paulo**  
**Emenda ao Orçamento**

Número da proposta (não é o número da emenda): 6864 ao PL 444/2010

**Autor:** 14 - EME  
 Milton Leite (DEMOCRATAS) 14- 03021/2010

**Dotações:**

Dotação	Intenção	Valor	Projeto /Atividade
	Criar	R\$ 1.000,00	Recapeamento da Rua:Henri Amiel
	Criar	R\$ 1.000,00	Recapeamento da Rua:Francesco Durante
	Criar	R\$ 1.000,00	Recapeamento da Rua:João Penha
	Criar	R\$ 1.000,00	Recapeamento da Rua:Augusto Fabregas
	Criar	R\$ 1.000,00	Recapeamento da Rua:Simão de Lemos
	Criar	R\$ 1.000,00	Recapeamento da Rua:Inacio Pais
23.40.15.452.1240.6007.3.3.90.39.00	Reduzir		Varrição e Lavagem de Vias Públicas

**Justificativa:**  
 Esta emenda visa proporcionar a segurança, bem como sensível melhora da qualidade de vida da população

*Impresso por: v448545 em 07/12/2010 às 15:42. GV.33 - Milton Leite - DEM.*

Fonte: Emendas constantes no processo do PLOA nº 444/2010.

Note que o valor de cada intervenção é de R\$ 1.000,00, o que obviamente é um valor irrisório que não viabilizaria a concretização do objeto. No entanto, os vereadores costumam argumentar que esse valor garante a abertura de rubrica orçamentária, que na verdade é uma forma do Executivo tomar conhecimento da demanda e, no ano seguinte, viabilizar uma “pressão” para que a rubrica seja suplementada e o objeto executado. Nosso objetivo nunca foi avaliar o valor das emendas para saber se são executáveis ou

não, é por este motivo que também optamos por não avaliar o momento da execução para saber se a demanda de fato foi executada, o que seria uma excelente agenda de pesquisa futura.

O ano de 2011 seguiu o mesmo padrão do ano anterior: 31 vereadores apresentaram 1.141 emendas correspondentes a 310 objetos demandados nas audiências públicas. Novamente o vereador que mais apresentou emendas foi o relator Milton Leite com 841 emendas apresentadas, mas apenas 3 delas aprovadas. Em relação à aprovação, 13 vereadores tiveram aprovadas 58 emendas relacionadas a 50 demandas. O vereador que teve mais aprovações foi o Gilson Barreto (PSDB), com 21 emendas.

Dessa forma, com exceção do ano de 2012, vemos que no período da gestão Gilberto Kassab o padrão das demandas eram solicitações de intervenções locais. Essas demandas são puxadas sobretudo pelas audiências regionais, realizadas nas subprefeituras. A exceção de 2012, justifica-se pelo baixo número de audiências públicas, sendo que as únicas duas audiências desse ano foram realizadas na sede da Câmara Municipal tratando dos temas gerais do orçamento.

Nesse ano, 19 vereadores apresentaram 178 emendas relativas a 77 objetos demandados nas audiências públicas. Desses, apenas 4 vereadores tiveram aprovadas 99 emendas relacionadas a 70 objetos demandados. Novamente, destacamos o vereador Milton Leite, então presidente da CFO, como o vereador que mais apresentou emendas relativas às demandas das audiências públicas: apresentou 83 emendas e teve aprovação de 79 delas. Houve também a apresentação e aprovação de 17 emendas de cunho institucional, apresentadas pela Comissão Extraordinária Permanente de Defesa dos Direitos da Criança, do Adolescente e da Juventude.

Como mencionamos, nesse ano, a maioria das demandas referiam-se a políticas programáticas, de forma que destacamos como exemplo a demanda relativa à implantação do Orçamento Participativo, apresentada pelo representante do Movimento de Resistência do Orçamento Participativo:

**Figura 16**– Exemplo de demanda de política programática do ano de 2012

ALC Relatoria da Comissão de Finanças e Orçamentos

Código de Dotação 09-Câmara Municipal

Folha 01-424/12

Dotação Nova-Implantação do Orçamento Participativo-100 mil reais –proponentes –proposta conjunta dos Conselheiros do OP-SP e Membros do MRCONOP

São Paulo, 26 de novembro de 2012

representante do Movimento de Residentes do Orçamento Participativo de São Paulo

Fonte: Anexos constantes no processo do PLOA nº 424/2012

A demanda foi acatada pelo vereador Milton Leite, conforme abaixo:

**Figura 17** – Exemplo de emenda de política programática aprovada em 2012

 **Câmara Municipal de São Paulo**  
Emenda ao Orçamento

Número da proposta (não é o número da emenda): 6615 ao PL 424/2012

**Autor:**  
Milton Leite - DEM 14 - EME  
14- 4652 /2012

**Dotações:**

Dotação	Intenção	Valor	Projeto /Atividade
	Criar	R\$ 1.000,00	Implantação do Orçamento Participativo.
13.10.04.121.1520.2758.3.3.90.39.00	Reduzir		Ações de Integração de Políticas Públicas
<b>Total:</b>		<b>RS 0,00</b>	

**Justificativa:**  
Atender as demanas da população realizadas em Audiências Públicas.

Impresso por: v052243 em 11/12/2012 às 21:50. GV.33.

Fonte: Emendas constantes no processo do PLOA



Em relação a esse assunto, ouvimos o munícipe autor dessa demanda em entrevista realizada no dia 13/11/2021. Fábio Siqueira é um assíduo frequentador das audiências públicas do orçamento no legislativo paulistano, desde 2005, quando houve o fim do Orçamento Participativo. Ele foi o responsável por organizar diversos conselheiros do OP e criar o Movimento de Resistência dos Conselheiros do OP em SP. Quando questionamos se ele se lembrava de alguma sugestão de emenda que teria sido acatada pelos vereadores, ele citou justamente essa emenda, porém ressaltou que o Executivo não a implementou no ano seguinte. Questionamos também se ele considerava que os vereadores acatavam sugestão das audiências públicas com alguma frequência ou se era algo raro, e ele nos respondeu que considerava que era algo muito raro e fez a seguinte consideração sobre as demandas acatadas pelo vereador Milton Leite:

O Milton Leite, nos anos em que relatou o orçamento, acatou muita coisa, mas como emenda individual dele, tentando capitalizar politicamente como emenda dele. Outros relatores (como o Atilio Francisco, mais recentemente) passaram a inserir as demandas de maior pressão diretamente no relatório, como inserção da relatoria, sem demarcar como emenda individual<sup>24</sup>.

Pelos dados até aqui expostos, o ator político que mais se destacou nesse período é o Vereador Milton Leite, que relatou o orçamento por três anos consecutivos e no último ano foi o Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento. Outra característica desses anos é a predominância das demandas e emendas relacionadas a intervenções locais, puxadas, sobretudo, pelas audiências públicas regionais. O ano de 2012 deixa claro que a ausência de audiências locais, tratando do orçamento das subprefeituras, além de desfavorecer a participação, favorece pautas mais gerais advindas de grupos mais organizados que conseguem participar das audiências centrais. Enquanto nos três anos anteriores a média de demandas apresentadas era de 744/ano, nesse ano apenas 114 demandas foram apresentadas.

Na gestão Haddad, por outro lado, o padrão se inverte. O objeto predominante das demandas das audiências públicas passa a ser relativo às políticas programáticas. A exceção nesse período foi o ano de 2013, que permaneceu com o padrão identificado na gestão anterior. Nesse ano ainda ocorreram diversas audiências públicas regionais, realizadas localmente no território das subprefeituras. Tais audiências deixaram de

---

<sup>24</sup> Entrevista realizada em 13/11/2021 com Fabio Mikhail Abou Rejaili Siqueira, advogado e sociólogo, e um dos articuladores do Movimento de Resistencia dos Conselheiros do Orçamento Participativo.

existir nos anos seguintes, o que corrobora nossa afirmação anterior de que a ausência de audiências públicas regionais desincentiva a participação e, ao mesmo tempo, favorece pautas mais gerais e programáticas.

Nesse sentido, destacamos trecho de uma das entrevistas com um presidente de uma associação de bairro que preferiu não se identificar:

O que mais sentimos falta são das audiências públicas locais, que eram realizadas nas subprefeituras. Lá conseguíamos levar a demanda do nosso bairro e os vereadores com base lá, assim como o subprefeito, nos ouviam. Depois que essas audiências pararam de existir, até fomos na Câmara na audiência das subprefeituras, mas como não era focada na região, ninguém nos ouvia. Os secretários das pastas centrais não querem saber das demandas locais, para eles são assuntos pequenos. E, nessas audiências, muitas vezes os vereadores da nossa região não estão nem presentes. Foi por isso que paramos de participar.<sup>25</sup>

No ano de 2013, 22 vereadores apresentaram 108 emendas relativas a 43 objetos demandados nas audiências públicas. Desses, 11 vereadores tiveram 32 emendas aprovadas relacionadas a 23 demandas. Destacamos nesse ano a grande quantidade de demandas relativas à área de assistência social e a predominância desse tema também nas emendas. A principal delas é a demanda apresentada por representantes do COMAS – Conselho Municipal de Assistência Social durante a realização da 2ª Audiência Pública Geral.

**Figura 18** – Exemplo de demanda de política programática no ano de 2013

**O SR. NATANAEL DE JESUS OLIVEIRA** – Bom dia a todos. A apresentação que foi feita não deu para visualizarmos o corte que foi feito em cada Secretaria. A apresentação foi feita no geral. Não me senti contemplado com a apresentação.

Mas na questão do Orçamento da Assistência Social, o Conselho Municipal da Assistência Social fez a audiência pública e apresentou a proposta do Orçamento 2014 para a assistência. Percebemos que houve um corte muito grande. Para que tenham uma ideia, o que está sendo executado em 2013 é maior do que a proposta orçamentária de 2014; vejam: a proposta orçamentária de 2014 é menor do que o executado em 2013.

Quer dizer que todos os serviços a serem executados pela assistência em 2014 será tudo fechado? Será tudo encerrado? Nem o mínimo da manutenção pode ser feito.

Além disso, não vai haver nenhuma ampliação no serviço para 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017, pois no próprio PPA também foi cortado tudo. O que consta na Casa é que não tem assistência social para 2014, muito menos para 2015, 2016 e 2017.

Então Conselho Municipal da Assistência Social encaminhou um ofício para cada Vereador desta Casa, solicitando a reposição do corte que foi feito no orçamento da assistência social, que é de 352 milhões.

**Fonte:** Notas taquigráficas constantes no processo do PLOA nº 695/2013.

Essa demanda foi acolhida através de emenda do vereador Police Neto:

<sup>25</sup> Entrevista realizada em 29/10/2021 com um presidente de uma associação de bairro que participava de diversas audiências públicas no período estudado, mas preferiu não se identificar.

**Figura 19** – Exemplo de demanda de política programática aprovada no ano de 2013



## Câmara Municipal de São Paulo

### Emenda ao Orçamento

Número da proposta (não é o número da emenda): 6527 ao PL 695/2013

Número da Emenda (número SCFO): 4451 ao PL 695/2013

**Autor:**  
JOSÉ POLICE NETO

**Dotações:**

Dotação	Intenção	Valor	Projeto/Atividade
	Criar	R\$ 352.088.888,63	Recomposição do Orçamento Fundo Municipal de Assistência Social
28.17.99.999.9999.8999.9.9.99.99.00	Reduzir	-R\$ 352.088.888,63	Reserva de Contingência
<b>Total:</b>		<b>R\$ 0,00</b>	

**Justificativa:**

O objetivo da presente emenda é a recomposição do orçamento do Fundo Municipal de Assistência Social, importante para a continuidade e o fortalecimento das políticas de assistência social na cidade.

**Fonte:** Emendas constantes no processo do PLOA nº 695/2013.

Essa foi uma importante conquista do movimento da assistência social que se organiza basicamente através do Fórum de Assistência Social (FAS). O FAS existe há 27 anos e organiza representantes de entidades sem fins lucrativos, usuários da assistência social, trabalhadores do setor, enfim, é um espaço consolidado que realmente articula a política de assistência social na cidade. Podemos dizer, com base no que pudemos diagnosticar pelas notas taquigráficas e pelas entrevistas, que o movimento de assistência social, juntamente com o da cultura, foram os que mais conseguiram se organizar ao longo dos anos e alcançar importantes resultados no orçamento, via intervenções na Câmara Municipal. Na entrevista com o militante da área da assistência social, Allan Carvalho, pudemos perceber como o movimento foi se aprimorando até chegar ao ponto de conseguir inserir importantes demandas no orçamento:

No início, tínhamos a ilusão de que se chegássemos com nossas demandas, seríamos ouvidos. Mas fomos nos aprimorando e começamos a levar estudos completos, dizendo o quanto de recursos precisávamos para manter os atuais serviços – sem nem pensar em novos investimentos e demanda reprimida. Quando conseguimos

aquele valor em 2013, fizemos até um ‘checão’ em conjunto com a cultura. Foi um ano muito bom que conseguimos articular os movimentos de cultura e assistência, um defendendo a proposta do outro, com o lema: ‘a gente não quer só comida, a gente quer comida, diversão, arte e assistência social’. Nesse ano fizemos mobilização, manifestação, arrastão nos gabinetes dos vereadores... ou seja, tudo isso é importante, mas sem povo, sem pressão no dia da audiência, você pode ter estudado, ter feito uma proposta completamente estruturada e factível, mas se não tiver povo e pressão é inócuo<sup>26</sup>.

Os anos seguintes, 2014 e 2015, foram caracterizados por baixa participação e baixo número na aprovação de emendas relacionadas às demandas. Em 2014, 14 vereadores apresentaram 47 emendas com 22 objetos demandados nas audiências públicas e apenas 5 vereadores tiveram aprovadas 14 emendas relacionadas a 9 demandas. O vereador que mais apresentou e aprovou nesse ano foi o relator do orçamento, vereador Ricardo Nunes (PMDB) com 8 emendas apresentadas e aprovadas. Já em 2015, 16 vereadores apresentaram 69 emendas com 48 objetos demandados nas audiências públicas, sendo que apenas 1 deles obteve aprovação de emendas relacionadas a esses objetos: o vereador Alfredinho (PT), que apresentou e aprovou 4 emendas relacionadas a 4 demandas (todas relacionadas à área da cultura). Ainda nesse ano, destaca-se a inclusão de 35 emendas advindas do programa Câmara no Seu Bairro (4,5%), as quais optamos por segregá-las em nossa classificação, já que tais demandas foram advindas de outro fórum que não as audiências públicas do orçamento.

Já o ano 2016 foi um ano em que, embora poucas audiências públicas, houve mais participação e mais apresentação e acolhimento de demandas quando comparamos com os anos anteriores da gestão Haddad. Nesse ano, 26 vereadores apresentaram 231 emendas contemplando 102 objetos demandados nas audiências públicas. A Liderança do PT foi a que mais apresentou emendas (39, aprovando 2), seguida pelo vereador Milton Leite (apresentou 36, aprovando 3). Em relação às aprovadas, 10 vereadores tiveram 37 emendas aprovadas, relacionadas a 26 objetos. O vereador Nabil Bonduki (PT) foi o que mais obteve aprovação: 9 emendas.

Em entrevista realizada no dia 04/11/2021 questionamos o vereador Antonio Donato, que era o presidente da Câmara no ano de 2016, sobre o que pode ter ocorrido nesse ano para esse aumento substancial da representatividade:

---

<sup>26</sup> Entrevista realizada em 24/11/2021 com Allan Carvalho, militante da área de Assistência Social.

Esse ano contou com duas peculiaridades: o movimento de cultura se organizou como nunca antes, inclusive fazendo uma ocupação na presidência da Câmara em prol do aumento de recursos para a pasta da cultura. Além disso, com o fim de um governo não reeleito, não havia mais nenhum interesse do Executivo em vetar a inclusão de pautas. Em anos assim, a Câmara fica mais livre, sem nenhuma tutela do Executivo. A liderança do governo acaba não exercendo nenhuma pressão e os vereadores se sentem mais confortáveis para fazer alterações substanciais no orçamento<sup>27</sup>.

Em relação ao movimento de cultura organizado, entrevistamos o rapper Pirata, o qual inclusive teve uma de suas propostas acatadas por dois vereadores nesse ano de 2016. A demanda se referia a inclusão de recursos no orçamento para a Lei de Fomento à Periferia:

Figura 20 - Exemplo de demanda de política programática na área da cultura em 2016



**HIPHOP**  
forumhiphopesopoderpublico.blogspot.com.br

**PROPOSTA DE EMENDA PARA O ORÇAMENTO DA CIDADE DE SÃO PAULO**

O Fórum Hip Hop da Cidade de São Paulo é agrupamento de jovens que discute as políticas públicas na visão do Hip Hop. O Fórum Hip Hop Municipal é um espaço aberto de diálogo entre pessoas, posses, grupos e integrantes do movimento Hip Hop da cidade de São Paulo. Desde agosto de 2005, o fórum, representado por mais de trinta coletivos de Hip Hop de diversas regiões da cidade, tem se reunido para discutir políticas públicas de juventude a partir das demandas do Movimento Hip Hop.

Em consonância com as diretrizes do orçamento da Cidade estamos solicitando à mesa diretora, mediante essa audiência pública, acrescente-se o seguinte texto ao Orçamento da Cidade para o exercício do ano de 2016, a inserção de rubrica orçamentária a saber:

**Proposta orçamentária para 2016 deverá destinar recursos para a Lei de Fomento da Periferia;**

Fonte: Anexos do processo do PLOA nº 509/2016

Dois vereadores tiveram emendas aprovadas atendendo a esse mesmo objeto. O vereador Nabil Bonduki apresentou uma emenda de R\$ 700.000,00 e o vereador Ricardo Young apresentou uma emenda de R\$ 1.000.000,00, ambas estavam contempladas nas emendas prioritárias dos vereadores, ou seja, dentro do valor acordado que neste ano era de R\$ 3.000.000,00 por vereador:

<sup>27</sup> Entrevista realizada com o vereador Antonio Donato em 04/11/2021.

**Figura 21** – Exemplo de emenda de política programática na área da cultura aprovada em 2016

```

EMENDA 1184/2016 AO PROJETO DE LEI PL 509/2016
Acrescente-se a seguinte ação:
ESPECIFICAÇÃO: Apoio a Ações e Projetos Culturais na Periferia
VALOR: R$ 700.000,00
Código da dotação: NOVO
Os recursos para a cobertura das despesas decorrentes desta
emenda serão provenientes da anulação parcial, no montante
indicado, da seguinte dotação:
Código da dotação:28.17.99.999.9999.8999.9.9.99.99.00
ESPECIFICAÇÃO: Reserva de Contingência
VALOR: R$ 700.000,00
Sala da Comissão de Finanças e Orçamento,
Vereador:
NABIL BONDUKI

```

**Fonte:** Emendas constantes no processo do PLOA nº 509/2016

**Figura 22** – Exemplo de emenda de política programática na área da cultura aprovada em 2016

```

EMENDA 4375/2016 AO PROJETO DE LEI PL 509/2016
Reforce-se a seguinte ação:
ESPECIFICAÇÃO: Fomento à Cultura da Periferia de São Paulo
VALOR: R$ 1.000.000,00
Código da dotação:25.70.13.392.3001.2034.3.3.90.36.00
Os recursos para a cobertura das despesas decorrentes desta
emenda serão provenientes da anulação parcial, no montante
indicado, da seguinte dotação:
Código da dotação:28.17.99.999.9999.8999.9.9.99.99.00
ESPECIFICAÇÃO: Reserva de Contingência
VALOR: R$ 1.000.000,00
Sala da Comissão de Finanças e Orçamento,
Vereador:
RICARDO YOUNG

```

**Fonte:** Emendas constantes no processo do PLOA nº 509/2016

Na entrevista, o Rapper Pirata, autor da demanda, também ressaltou como o movimento se aprimorou ao longo dos anos para realizar as articulações necessárias a fim de conseguir inserir suas demandas no orçamento:

Durante alguns anos conseguimos incluir várias emendas através dos vereadores. A articulação dos movimentos, a pressão, o debate tudo isso favorece porque o vereador sabe que acaba chegando no eleitorado dele. Mas, funciona mais com aqueles do campo político mais progressista, embora precisamos pressionar também os que são mais de centro e aqueles que entendem do orçamento como peça

política. O orçamento é político, ele tem a parte técnica por trás, mas a construção dele é política e é isso que a gente conseguiu captar para levar nossas demandas. [...]


Por mais que tivemos demandas acatadas por emendas, elas eram de difícil execução. Com o passar dos anos, após a gestão Haddad, acabamos descobrindo que não era ideal conseguir o orçamento que desejávamos através de emendas, pois as emendas são do vereador e ficávamos dependendo do vereador para executar. Descobrimos que o ideal é a inserção e reforço de rubricas pelo relator, sem ser taxadas como emendas, pois aí a pressão vai diretamente para o Executivo executar.

A gestão Haddad foi, portanto, marcada por um perfil diferente de participação. Enquanto de 2009 a 2013 o perfil dos participantes ficou mais focado nas demandas por intervenções locais, impulsionado pelas audiências públicas regionais, após 2014 foi possível constatar pelas notas taquigráficas uma participação mais organizada de alguns setores em torno das pautas programáticas, com destaque para a área da assistência social e, sobretudo, da cultura. Além disso, nesse período, não foi possível identificar nenhum vereador em particular que tenha se destacado como o que mais acolheu as demandas das audiências públicas. O perfil de acolhimento variou muito durante esses anos e não podemos nem mencionar o relator do orçamento como a figura principal nesse quesito.

Cabe-nos ainda um destaque sobre as outras duas classificações realizadas nas emendas: as relativas a eventos e as relativas a organizações específicas. Até agora não mencionamos nada a respeito desses dois objetos, pois as demandas das audiências públicas continham objetos relacionados apenas a intervenções locais e a políticas programáticas. Entretanto, são objetos muito presentes nas emendas dos vereadores.


Como já mencionamos, nos anos de 2009 e 2010 a predominância das emendas girou em torno das intervenções locais e das políticas programáticas. Em 2011, entretanto, destaca-se o crescimento de emendas destinadas à Organizações Específicas (4,1%) e eventos (3,8%), ultrapassando as emendas destinadas às políticas programáticas (1,8%). Da mesma forma, em 2012, ao excluirmos as emendas de cunho institucional, as quais foram classificadas como políticas programáticas, as emendas destinadas às organizações específicas constituem a segunda maior alocação nesse ano (6,1%), depois das intervenções locais (84,2%). Abaixo destacamos dois exemplos de emendas destinadas para organizações específicas, uma do vereador Gilberto Natalini (PV) destinada à Associação Cruz Verde e outra do vereador Aurélio Nomura (PSDB) destinada à Associação Beneficente Nossa Senhora de Nazaré:

Figura 23 - Exemplo de emenda destinada à organização específica

 <b>Câmara Municipal de São Paulo</b>		<b>Caio Cesar Rodrigues</b> <b>RF 11.267 – SGP/12</b>	
<b>Emenda ao Orçamento</b> EME 1343/2014			
Número da proposta (não é o número da emenda): 2106 ao PL 467/2014			
<b>Autor:</b> NATALINI			
<b>Dotações:</b>			
Dotação	Intenção	Valor	Projeto/Atividade
	Criar	R\$ 100.000,00	Transferência a Instituição Privada, sem fins lucrativos, ASSOCIAÇÃO CRUZ VERDE.
28.17.99.999.9999.8999.9.9.99.99.00	Reduzir	-R\$ 100.000,00	Reserva de Contingência
<b>Total:</b>		<b>RS 0,00</b>	
<b>Justificativa:</b> A ASSOCIAÇÃO CRUZ VERDE desenvolve trabalho com crianças deficientes, acometidas com paralisia cerebral grave.			

Fonte: Emendas constantes no processo do PLOA nº 467/2014

Figura 24- Exemplo de emenda destinada à organização específica

 <b>Câmara Municipal de São Paulo</b>		<b>PROCESSO Nº 01-467/2014</b> <b>Caio Cesar Rodrigues</b> <b>RF 11.267 – SGP/12</b>	
<b>Emenda ao Orçamento</b> EME 1423/2014			
Número da proposta (não é o número da emenda): 6177 ao PL 467/2014			
<b>Autor:</b> AURELIO NOMURA			
<b>Dotações:</b>			
Dotação	Intenção	Valor	Projeto/Atividade
	Criar	R\$ 200.000,00	E2 Associação Beneficente Nossa Senhora de Nazaré, para melhoramento de equipamentos usados no Programa Saúde e alegria Hospital Dom Antônio De Alvarenga CNPJ.60.975.976/0001-01
28.17.99.999.9999.8999.9.9.99.99.00	Reduzir	-R\$ 200.000,00	Reserva de Contingência
<b>Total:</b>		<b>RS 0,00</b>	
<b>Justificativa:</b> A Emenda destina-se a Associação beneficente Nossa Senhora de Nazaré que atua na área da Saúde sob a denominação de Hospital Dom Antônio de Alvarenga, no melhoramento dos equipamentos usados no Programa Saúde e Alegria.			

Fonte: Emendas constantes no processo do PLOA nº 467/2014



Já nos anos seguintes, devido sobretudo ao crescimento da bancada evangélica, conforme já mencionamos, destaca-se o aumento das emendas destinadas para eventos: 14% em 2013; 12% em 2014; 10,4% em 2015 e 11,1% em 2016. Abaixo elencamos dois exemplos desse tipo de emenda, de dois vereadores reconhecidamente evangélicos, uma do vereador Eduardo Tuma (PSDB) e outra do vereador David Soares (PSD). Destacamos que esse tipo de emenda, salvo algumas exceções, geralmente são lançadas de maneira genérica de forma que não é possível identificar a qual evento está sendo destinada:

**Figura 25** - Exemplo de emenda destinada a eventos

EMENDA 53/2015 AO PROJETO DE LEI PL 538/2015  
 Acrescente-se a seguinte ação:  
 ESPECIFICAÇÃO: A Spturis para a realização de evento externos, e locação de espaços.  
 VALOR: R\$ 1.500.000,00  
 Código da dotação: NOVO  
 Os recursos para a cobertura das despesas decorrentes desta emenda serão provenientes da anulação parcial, no montante indicado, da seguinte dotação:  
 Código da dotação:28.17.99.9999.8999.9.9.99.99.00  
 ESPECIFICAÇÃO: Reserva de Contingência  
 VALOR: R\$ 1.500.000,00  
 Sala da Comissão de Finanças e Orçamento,  
 Vereador:  
 EDUARDO TUMA

**Fonte:** Emendas constantes no processo do PLOA nº 538/2015

**Figura 26** - Exemplo de emenda destinada a eventos

EMENDA 5733/2015 AO PROJETO DE LEI PL 538/2015  
 Reforce-se a seguinte ação:  
 ESPECIFICAÇÃO: Promoção de Campanhas e Eventos de Interesse do Município.  
 VALOR: R\$ 1.300.000,00  
 Código da dotação:40.10.04.122.3015.2118.3.3.90.39.00  
 Os recursos para a cobertura das despesas decorrentes desta emenda serão provenientes da anulação parcial, no montante indicado, da seguinte dotação:  
 Código da dotação:28.17.99.9999.8999.9.9.99.99.00  
 ESPECIFICAÇÃO: Reserva de Contingência  
 VALOR: R\$ 1.300.000,00  
 Sala da Comissão de Finanças e Orçamento,  
 Vereador:  
 DAVID SOARES

**Fonte:** Emendas constantes no processo do PLOA nº 538/2015

Voltando um pouco a um dos objetivos iniciais deste capítulo sobre a existência ou não de eventuais padrões e perfis de parlamentares que mais acatam demandas advindas das audiências públicas, identificamos que no primeiro período estudado – gestão Gilberto Kassab – o vereador Milton Leite foi o parlamentar que mais se destacou, seja na relatoria do orçamento por três anos seguidos ou na presidência da CFO no último ano. Na gestão Haddad, entretanto, não foi possível identificar nenhum vereador em particular que tenha se destacado nesse quesito, nem mesmo os relatores ou presidentes da CFO. Isso nos levou a questionar, nas entrevistas, se as emendas assinadas pelo relator são usadas também para contemplar interesses coletivos, bem como qual seria o fator mais relevante que é capaz de influenciar a decisão do parlamentar a incluir demandas das audiências públicas em suas emendas. De acordo com o vereador Antonio Donato:

Os relatores geralmente são os que mais incluem demandas externas - que não pertencem a pautas do seu mandato. Mas não é uma prerrogativa exclusiva. Depende muito das audiências públicas que tem mais pressão ou do grau de articulação dos movimentos. Mas mesmo que o relator inclua, não garante a execução pelo Executivo. Sobre o relator contemplar pautas de interesse do conjunto dos parlamentares, isso ocorre apenas se for uma pauta com muita articulação. Acaba sendo mais uma pressão externa do que interna. Um ou outro vereador pode batalhar por questões específicas, mas depende muito de como essas questões conversam com as pautas do mandato e de como o grupo é capaz de sensibilizar os vereadores<sup>28</sup>.

Outro vereador acrescentou:

Quando se trata de uma pauta que a Casa inteira defende, o relator geralmente inclui no primeiro relatório e não como emenda dele mesmo. A meu ver as emendas nominais tratam de assunto de interesse do próprio vereador ou, no caso do líder do governo, pode ser pedido do Executivo. O vereador inclui demandas externas nas suas emendas se a pressão é muito grande, essa mesma lógica serve para o relator. Acho que é um comportamento meio geral na Casa.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Entrevista realizada com o vereador Antonio Donato em 04/11/2021.

<sup>29</sup> Entrevista realizada em 20/10/2021 com vereador 3 que preferiu não se identificar.

Um vereador que já relatou o orçamento ressaltou:

Enquanto relator sempre busquei incluir as demandas comuns no próprio relatório, deixando as emendas nominais para os próprios vereadores incluírem suas demandas. É claro que uma questão ou outra acaba entrando depois como emenda, no segundo relatório, mas não é o padrão. Procuramos incluir as demandas que chegam bem organizadas, com movimentos bem atuantes. A cultura é um exemplo de área que todo ano é contemplada pois sua organização é muito atuante.<sup>30</sup>

Todos os vereadores entrevistados afirmaram que a figura do relator é de fato importante para a inclusão de demandas coletivas, porém mencionaram que, geralmente, tais questões são inseridas diretamente no relatório e não via emendas individuais. Além disso, a questão do grau de articulação dos movimentos foi o que mais apareceu como o fator preponderante para a inclusão de emendas.

Finalizamos esse capítulo com um último relato dos atores sociais sobre a efetividade das audiências públicas. Mesmo obtendo alguns resultados, em geral, consideram que a efetividade é baixa e o processo de participação se torna desgastante, sendo muito difícil manter os movimentos engajados ano a ano. Destacamos a fala do Allan Carvalho:

A democracia participativa ela é na maioria das vezes pra cumprir tabela. [...] A gente vai lá, briga, esperneia, mas mesmo com a gente se qualificando, se instrumentalizando, estudando, trazendo números, ainda é muito difícil [...], na maioria das vezes, tudo o que levamos é simplesmente descartado, o relator não inclui e nem sabemos porquê. Em linhas gerais, é um processo desleal na maioria das vezes, com ausência total de transparência. [...] Enfim, é um desrespeito de fio a pavio, do alfa ao ômega, em variados graus com a contribuição que nós da sociedade civil tentamos levar e até mesmo com o próprio conselho. Então, as audiências públicas são muito pouco efetivas por essa série de fatores e mais alguns, como a divulgação e a organização. A divulgação é praticamente nula. Teve ano que ficamos sabendo de véspera no fim da tarde que a audiência pública seria no dia seguinte de manhã, para não ter condição nenhuma de mobilização. Um outro fator dificultante é você fazer uma sequência de pastas no mesmo dia, onde uma disputa orçamento com a outra e o tempo de discussão fica absolutamente exíguo. A forma como as plenárias são conduzidas também são de uma forma para não dar resultado algum porque eles abrem 10/15 falas subsequentes, dependendo da presidência da mesa, e quando a secretaria vai responder ela responde apenas o que ela bem quiser, isso quando responde. Então, tanto a audiência pública quanto outros instrumentos são frágeis.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Entrevista realizada em 20/10/2021 com vereador 1 que preferiu não se identificar.

<sup>31</sup> Entrevista realizada em 24/11/2021 com Allan Carvalho, militante da área de Assistência Social.

Nesse sentido, unanimemente, os entrevistados da sociedade civil mencionaram como seria importante que a Câmara criasse mecanismos para formação e capacitação dos movimentos sociais. Destacamos a fala do Rapper Pirata, seguida, novamente, pela do Allan Carvalho:

O que falta é uma base mais sólida dos movimentos sociais na Câmara Municipal. A câmara tem que ter mais abertura para os movimentos, tem que ter espaço pedagógico e de escuta mais estruturado... e os movimentos precisam se lembrar de como faziam a luta política lá na década de 1980.<sup>32</sup>

Allan Carvalho:

O problema é que com o tempo essa nossa capacidade de mobilização vai sendo minada. Conforme não vamos conseguindo, o descrédito vai aumentando, as pessoas vão se desmotivando... enfim, é muito difícil. Há a necessidade de formação, capacitação popular. Os espaços de participação são o ambiente propício para aprendizagem. Os governos progressistas precisam investir pesado em formação para formar uma verdadeira base de apoio popular e defesa das políticas públicas.<sup>33</sup>

## 6.1. Considerações sobre o capítulo

Os exemplos e as entrevistas destacados neste capítulo ilustram as discussões promovidas nos capítulos anteriores e possibilitam esclarecer aspectos de algumas questões que, até então, não estavam claros o suficiente.

Além dos dados terem nos demonstrado os padrões dos objetos das demandas e das emendas e as diferenças existentes entre as duas gestões analisadas, as entrevistas mostraram como alguns movimentos, sobretudo os de cultura e assistência social, se aprimoraram e obtiveram sucesso ao longo dos anos. Os entrevistados alertaram como é fundamental a utilização de diferentes técnicas de abordagem aos vereadores, especialmente a presença em massa nas audiências públicas e a realização de pressões, para além do ambiente das audiências públicas.

---

<sup>32</sup> Entrevista realizada em 13/11/2021 com Rapper Pirata, André Luiz Dos Santos, militante da área da cultura, especificamente do Movimento de Hip Hop.

<sup>33</sup> Entrevista realizada em 24/11/2021 com Allan Carvalho, militante da área de Assistência Social.

Por fim, destacamos que, para os atores sociais, as audiências públicas orçamentárias são consideradas uma conquista que garante a participação social e o atendimento de algumas demandas. Para eles, não há a necessidade de criação de novas instituições participativas que pudessem cumprir o papel de receber as demandas direcionadas ao orçamento, mas há a necessidade de incentivos à participação e à capacitação para que a sociedade civil possa se fortalecer, fazer intervenções de qualidade, direcionar as demandas e, assim, alcançar resultados.

## CONCLUSÃO

Como mencionado na introdução, nosso principal objetivo consistiu em analisar o processo das audiências públicas orçamentárias no âmbito da Câmara dos Vereadores de São Paulo, de forma a avaliar se as demandas formuladas pelos atores sociais possuem um papel relevante no emendamento parlamentar ou, colocado de uma forma mais direta: a participação social no poder legislativo é, de fato, capaz de influenciar a proposição e a aprovação de emendas?

Responder essa pergunta continua não sendo uma tarefa simples. Após todo o levantamento e análise de dados, chegamos em uma série de achados relevantes demonstrando que diversos fatores influenciam significativamente na inserção de emendas que atendam demandas populares advindas das audiências públicas. Vamos retomar abaixo, de forma sucinta, os principais pontos.

Inicialmente, discutimos a literatura existente que trata as emendas como uma importante ferramenta do sistema político. Os dados apresentados no Capítulo 3 retomam o processo histórico das emendas orçamentárias em São Paulo e demonstra como, sobretudo a partir de 2005, esse mecanismo passou a ser utilizado para a formação de uma coalizão de governo. Demonstramos como as emendas se constituíram como uma importante instituição pertencente ao sistema legislativo municipal e que, embora com um valor não tão significativo dentro do total orçamentário, foram apresentadas e aprovadas uma grande quantidade de emendas. No período estudado, os vereadores apresentaram um total de 45.774 emendas e, dessas, 7.187 foram aprovadas. Além disso, a média de emendas apresentadas e aprovadas por ano é muito similar nas duas gestões estudadas, o que demonstra que, sem considerar os processos participativos, as emendas permaneceram como um importante mecanismo aos parlamentares.

Em seguida, discutimos a literatura existente que trata as emendas como uma política de caráter distributivista, taxada muitas vezes de clientelista ou caracterizada pelo *pork barrel* e, mais especificamente, no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo, caracterizada pelo termo “clientelismo orçamentário” (BRELÀZ, 2012). Defendemos, entretanto, que não há uma relação clientelista, nem quando olhamos as emendas de maneira geral e nem quando olhamos as emendas advindas das demandas das audiências públicas, já que é impossível estabelecer uma relação direta de troca e condicionalidade (STOKES et al, 2013). Já no *pork barrel*, as políticas são caracterizadas por benefícios não condicionados, assim como não se pode restringir os

benefícios das políticas exclusivamente àqueles que ofereceram apoio político, além da relação do agente político se dar com uma gama maior de indivíduos, não estando presente a relação pessoal. Por isso, para fins do nosso objeto de estudo, tratamos as emendas orçamentárias como uma política distributiva, caracterizada pelo *pork barrel* e não pelo clientelismo. Sobre, especificamente, o termo clientelismo orçamentário trataremos mais abaixo, após uma breve retomada dos dados.

Na gestão do Prefeito Gilberto Kassab o número de demandas advindas das audiências públicas (2.348) representou 10,3% do número total de emendas apresentadas pelos vereadores (22.705). Dessas 2.348 demandas apresentadas pela sociedade civil, 1.004 (4,4% do total de emendas apresentadas) foram contempladas por emendas com objeto idêntico ao demandado e apenas 366 foram, de fato, incorporadas ao orçamento, o que equivale a 9,8% das emendas aprovadas e, em relação ao total de demandas, equivale a 16%. Quando olhamos os dados anuais, vemos que o número de demandas apresentadas e contempladas varia significativamente ano a ano, mostrando que a participação não respeitou um *continuum*, indicando que o número de audiências públicas e a condução do processo é um fator relevante. Entretanto, os números de demandas contempladas sempre representam pouco em relação ao total de emendas apresentadas e menos ainda quando olhamos para a aprovação.

Já o período da gestão do Prefeito Fernando Haddad (2013-2016), quando comparado com o período anterior, contou com uma grande redução no número de audiências públicas, que passou de uma média de 15 por ano para 10 por ano e o número total de demandas apresentadas (572) sofreu uma redução de 76%. As demandas contempladas (215) também representaram uma redução de 79% e as efetivamente aprovadas (62) representam uma queda de 83%. No período, 215 demandas foram contempladas com objeto idêntico, representando menos de 1% do total de emendas apresentadas pelos vereadores e, dessas, 62 demandas foram, de fato, incorporadas ao orçamento (11% das demandas totais), representando 1,8% das emendas totais aprovadas pelos vereadores no período.

Portanto, os dados das duas gestões demonstram que, se houvesse uma relação de “clientelismo-orçamentário”, nos termos do identificado por Breláz (2012) em período anterior (1990 a 2010), em que as audiências públicas se caracterizam como um espaço para receber demandas da sociedade e para o parlamentar incorporá-las no orçamento via emendas, independente de garantir sua execução, o atendimento das demandas dos atores sociais, via emendas, obedeceria a um mecanismo de *credit*

*claiming* sem custos, pois os vereadores reclamariam o crédito apenas por propor as emendas, culpabilizando o Executivo pela não execução. Entretanto, os dados do período estudado mostram que não cabe esse discurso, mesmo no cenário de “custo zero”, ou seja, quando olhamos as emendas apresentadas, independentemente de sua aprovação. Como demonstramos, os vereadores podem apresentar quantas emendas desejarem a fim de dar alguma resposta política, já sabendo que apenas as emendas indicadas dentro do acordo é que serão aprovadas. Assim, como o nível de apresentação das demandas é baixo, uma possível relação de clientelismo orçamentário fica enfraquecida.

Em outras palavras, como o índice de incorporação das demandas ao orçamento não é alto, mesmo quando seria possível a apresentação da totalidade das demandas sem onerar as emendas prioritárias do vereador, isso não é feito, a não ser que exista uma grande pressão dos atores sociais. Assim, ao nosso ver, as emendas advindas das demandas das audiências públicas não podem ser caracterizadas por nenhum tipo de clientelismo. Tais emendas, como demonstrado, são frutos de uma grande pressão da sociedade civil e, as audiências públicas, na verdade, evidenciam a ausência de um canal efetivo para a sociedade civil fazer chegar suas demandas, sobretudo no período em que a participação social no Executivo é mais restrita.

Toda a discussão dos dados nos permitiu também analisar a questão da efetividade das audiências públicas, avaliando se essa instituição participativa constitui um canal eficaz para a sociedade interpor demandas ou se podemos caracterizá-la como uma *window dressing institution* ou as chamadas “instituições de fachada” que, nos termos de Brinks *et al* (2019, p. 30), são criadas por governos que buscam garantir os ganhos de legitimidade da adoção da instituição sem incorrer nos custos de mudança. Assim, uma instituição de fachada pode ser uma medida preventiva para reduzir a pressão por mudanças reais de atores externos. Novamente, essa não é uma questão simples e taxativa.

As audiências públicas se constituíram como um canal extremamente importante para a sociedade civil, que passou a entender esse espaço como algo institucional em que é possível levar suas demandas, sobretudo na ausência de canais no Executivo. Dessa forma entendemos como inadequado simplesmente classificá-las como uma *Window Dressing Institution*, assim como entendemos que elas não são um espaço de clientelismo orçamentário. Preferimos adotar aqui a concepção de “encaixe institucional” para viabilizar participação.



Retomando a literatura, vale a pena resgatarmos o conceito de “encaixes” como sedimentações institucionais de processos de interação socioestatal, nos quais os atores sociais conseguem, de alguma maneira, direcionar continuamente a seletividade das instituições políticas ao seu favor (GURZA LAVALLE *et al*, 2019), somando com o conceito de repertório de interação (ABERS *et al*, 2014; 2018), em que os atores sociais utilizam de uma diversidade de estratégias, agem criativamente, interagem e buscam agenciamentos de outros atores e instituições. Sob o viés da mútua constituição, portanto, para que a sedimentação institucional seja considerada um encaixe é necessário que os atores sociais tenham algum sucesso ao direcionar a seletividade das instituições a seu favor, ampliando sua agência (GURZA LAVALLE *et al*, 2019). Assim, ao analisarmos todo o período, de forma conjunta, podemos compreender que inicialmente, ao perder o orçamento participativo, os atores sociais se articularam para utilizar uma instituição participativa já existente, a fim de tentar consolidar um novo encaixe. Com o tempo, esses atores sociais aprimoraram sua participação e tiveram sucesso em diversas pautas, conforme demonstramos no Capítulo 6.

Embora nosso objeto de estudo não trate de um movimento social específico – e sim de um conjunto de atores sociais – assim como, as audiências públicas já consistiam em uma instituição participativa existente, ou seja, não se trata propriamente da construção de uma nova instituição, entendemos que o conceito de encaixes, tal como definido por GURZA LAVALLE *et al* (2019), pode aqui ser utilizado, uma vez que os atores sociais obtiveram sucesso em utilizar um canal já existente, e até então pouco utilizado pela sociedade civil, transformando-o e consolidando-o em um espaço de recebimento de demandas da sociedade e efetivo na medida em que, ao longo do tempo, se manteve como um espaço que é capaz de incluir demandas populares no orçamento do município.

Em resumo, argumentamos, portanto, que as audiências públicas, enquanto instituição participativa, consistiram, no período estudado, em um encaixe institucional, a partir da mudança de repertório de interação a que os atores sociais foram forçadamente submetidos, após perderem um importante canal de intervenção no orçamento público (o orçamento participativo). Assim como, quando ocorre o surgimento de novas IPs no âmbito do Executivo, esse repertório sofre uma nova mudança caracterizada pela queda na participação, mas não pelo insucesso do encaixe já construído. Mesmo no período em que a participação no legislativo ficou enfraquecida,

pautas importantes advindas das audiências públicas obtiveram sucesso, demonstrando o caráter dinâmico das relações socioestatais.

De maneira geral, esse caráter dinâmico parece ser muito influenciado pelo efeito sanfona, identificado por Avritzer, Recamán e Venturi (2004) e corroborado por Coelho (2017), que caracteriza o fenômeno da participação em São Paulo como uma sanfona que se expande nas gestões mais progressistas e se contrai nas gestões mais conservadoras. Nossos dados demonstraram que esse movimento é sentido às avessas no processo legislativo, de forma que as audiências do orçamento no processo legislativo parece ser um escape da participação no Executivo. Ou seja, quando o Executivo é caracterizado por uma maior abertura nas instituições participativas, a participação no legislativo se enfraquece. Por outro lado, quando o Executivo restringe a participação, a sociedade civil busca novos espaços e canais para ingressar suas demandas, que são, de certa forma, garantidos, pelo processo legislativo através das audiências públicas do orçamento.

Tínhamos também como objetivo identificar a existência ou não de eventuais padrões e perfis de parlamentares que mais acatam demandas advindas das audiências públicas. Nesse sentido, identificamos que no primeiro período estudado – gestão Gilberto Kassab – o vereador Milton Leite foi o parlamentar que mais se destacou, seja na relatoria do orçamento por três anos seguidos ou na presidência da CFO no último ano. Na gestão Haddad, entretanto, não foi possível identificar nenhum vereador em particular que tenha se destacado nesse quesito, nem mesmo os relatores ou presidentes da CFO. Acreditamos que muito disso se deve ao tipo de audiência pública realizada que acaba enviesando a participação e, por consequência, o tipo de emenda a ser apresentada.

Em todo o período estudado as demandas apresentadas continham dois tipos de objeto: intervenções locais e políticas programáticas, sendo que as primeiras constituíram a maioria dos objetos nos anos de 2009, 2010, 2011 e 2013. Dessa forma, com exceção do ano de 2012, vemos que no período da gestão Gilberto Kassab o padrão das demandas eram solicitações de intervenções locais. Essas demandas são puxadas sobretudo pelas audiências regionais, realizadas nas subprefeituras. O ano de 2010, por exemplo, foi o ano que mais se contemplou demandas das audiências públicas, a maioria estrondosa, entretanto, referiam-se a intervenções locais na Zona Sul, território político do relator. Já a exceção de 2012, justifica-se pelo baixo número de audiências

públicas, sendo que as únicas duas audiências desse ano foram realizadas na sede da Câmara Municipal tratando dos temas gerais do orçamento.

Na gestão Haddad, por outro lado, o padrão se inverte. O objeto predominante das demandas das audiências públicas passa a ser relativo às políticas programáticas. A exceção nesse período foi o ano de 2013, que permaneceu com o padrão identificado na gestão anterior, pois nesse ano ainda ocorreram diversas audiências públicas regionais, realizadas localmente no território das subprefeituras, as quais deixaram de existir nos anos seguintes.

Argumentamos, portanto, que a ausência de audiências públicas regionais desincentivou a participação e, ao mesmo tempo, favoreceu pautas mais gerais e programáticas, as quais não contam com parlamentares tão atuantes como nas pautas territoriais, impulsionadas pelos redutos eleitorais.

Não podemos deixar de pontuar que as entrevistas realizadas ao longo dessa dissertação, em especial no Capítulo 6, foram muito ricas e nos ajudaram a ilustrar o que havíamos encontrado nos dados até então apresentados. Os atores sociais mesmo considerando a efetividade das audiências públicas como baixa e caracterizando o processo de participação como difícil e desgastante, reconhecem os resultados alcançados e se orgulham do aprimoramento da atuação ano a ano. Para eles, as audiências públicas se tornaram um canal efetivo - e garantido - de participação, uma segurança na eventual ausência de outros canais. Quando questionados sobre o que poderia ser possível para melhorar essa efetividade, a sugestão girou em torno da capacitação e qualificação da sociedade civil e dos movimentos sociais e não da estruturação de novas IPs. O diagnóstico unânime é que quanto mais eles se qualificam, mais resultados eles conseguem.

Para finalizar, apontamos algumas questões que podem constituir uma futura agenda de pesquisa, as quais não pudemos abordar devido à complexidade dos dados aqui encontrados, o que ampliaria significativamente nosso escopo neste momento. Uma primeira agenda seria avaliar o momento seguinte das emendas fruto das demandas das audiências públicas, ou seja, avaliar o momento da sua execução pelo Executivo. Isso permitiria saber se as demandas de fato se concretizam e qual o tratamento recebido por elas no momento da execução. Uma segunda questão seria, ainda na fase legislativa, cruzar as demandas das audiências com a base eleitoral dos vereadores que as apresentam. Com isso, poderia ser explicitado se o atendimento das demandas se dá exclusivamente por vereadores que possuem base eleitoral no território

fruto da demanda ou, nos casos de parlamentares com uma votação mais dispersa, se há um atendimento a pautas programáticas em que são mais atuantes.

## BIBLIOGRAFIA

ABERS, R.; KECK, M. E. Muddy waters: decentralization, coordination and power struggle in the Brazilian water management reform. **International Journal for Urban and Regional Research**, 2006.

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. “Repertórios de interação Estado sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula”. **Dados**, v.57, n. 2, pp. 325-357, 2014.

ABERS, R. N., SILVA, M. K., & TATAGIBA, L. “Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas”. **Lua Nova**, N.105, pp. 15-46, 2018.

ALMEIDA, D. C. R. **Conselhos municipais de saúde e educação: distintos padrões de participação política. 2006.** Dissertação (Mestrado) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense (UFF), Niteroi, 2006.

AMENTA, E., CAREN, N., FETNER, T., & YOUNG, M. P. (2002). “Challengers and States: Toward a Political Sociology of Social Movements”. In **Sociological Views on Political Participation in the 21<sup>st</sup> Century**, v10, pp.47-83, 2002.

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil.** FGV Editora, 2003.

AVRITZER, L. O orçamento Participativo: As experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.43-64.

AVRITZER, L; RECAMÁN, M; VENTURI, G. O associativismo na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (org). **A participação em São Paulo.** São Paulo: Editora Unesp, p. 11-57, 2004.

BRASIL. **Constituição Federal (1988).** Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/115onstituição/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/115onstituição/constituicaocompilado.htm)>  
Acesso 01.jul. 2020.

BRELÀZ, G. **O Processo de Institucionalização da Participação da Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das Audiências Públicas do Orçamento (1990-2010).** Tese de doutorado apresentada à EAESP/FGV. SÃO PAULO, 2012.

BRINKS, D.M., LEVITSKY, S., MURILLO, M. V. **Understanding Institutional Weakness: Power and Design in Latin American Institutions.** Cambridge University Press, 2019.

COELHO, R. **Os desafios de reconstrução de pedaços da cidade por meio dos Conselhos Participativos Municipais das Subprefeituras de São Paulo**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Campinas: Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 2017.

COELHO, V. S. R. P. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: COELHO, V. S. R. P.; NOBRE, N. (Ed.). **Participação e deliberação**. São Paulo: 34 Letras, 2004.

COELHO, V. S. R. P. Democratization of Brazilian health councils: the paradox of bringing the other side into the tent. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 30, n. 3, p. 656-671, 2006.

CUNHA, E. S. M. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação social no Nordeste**. 1. ed. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2007. p. 135-162

CUNHA, E. S. M. **Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006)**. Belo Horizonte. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Minas Gerais, 2009.

DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

DAHL, R. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Edusp. 1997.

DIAS, J. M. P. **O Orçamento Participativo na cidade de São Paulo - Confrontos e enfrentamentos no circuito do poder**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). PUC-SP, 2006.

DINIZ, S. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. **Dados**, v. 48, n. 2, p. 333–369, jun. 2005.

DINIZ, V. **PEC do Orçamento Impositivo: um sonho que virou realidade**. Dissertação de mestrado. DCP/USP, 2016.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro, 1º edição, 2008.

GAMSON, W. A. **The Strategy of Social Protest (2<sup>nd</sup> ed.)**. Belmont, CA: Wadsworth, 1990.

GIUGNI, M. Was it worth the effort? The outcomes and consequences of social movements. **Annual Review of Sociology**, pp. 371-393, 1998.

GURZA LAVALLE, A. Após a Participação: Nota Introdutória. **Lua Nova**, São Paulo, v.84, p.13-23, 2011.

GURZA LAVALLE, A.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. 1. Ed. Rio de Janeiro: IESP/EduERJ/CEM, 2019. Abertura, pp. 21-86.

HOYLER, T. Desvendando o vínculo eleitoral: uma etnografia das emendas orçamentárias no município de São Paulo. **Trabalho apresentado no 44º Encontro Anual ANPOCS** (de 01 a 11 de dezembro de 2020).

LAMOUNIER, B. A Democracia brasileira de 1985 à década de 1990: a síndrome da paralisia hiperativa. In João Paulo dos Reis Velloso (org). **Governabilidade, sistema político e violência urbana**. José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1994.

LOWI, T. American business, public policy, case studies, and political theory. **World Politics**, v16, n4, p. 677-715, 1964.

LUZ, J. H. **Política ministerial: as emendas individuais orçamentárias no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Dissertação de Mestrado DCP/FFLCH/USP, São Paulo, 2017.

MAHONEY, J., THELEN, K. Ch 1 – A Theory of Gradual Institutional Change. **Explaining institutional change: ambiguity, agency and power**. Cambridge University Press, 2010.

MAIA, W. História do Orçamento Público no Brasil. **AGESP – Associação dos Gestores Públicos do Estado de São Paulo [Artigos]**. São Paulo, 2010.

MAINWARING, S. “Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais”. **Novos Estudos CEBRAP**, nº 29, São Paulo, 1991.

MANCUSO, W. P.; GOZETTO, A. C. O. **Lobby e políticas públicas**. Editora FGV, 2018.

MARQUES, E.; HOYLER, T.. Política e coalizões de governo. In: Marques, E. (org). **As políticas do urbano em São Paulo**. São Paulo: Ed. UNESP; Centro de Estudos da Metrópole, 2018.

MATTOS, P. T. L. Regulação econômica e social e participação pública no Brasil. **IX Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Madrid, Espanha, 2004.

MESQUITA, L. **Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados**. Dissertação de mestrado DCP/FFLCH/USP. São Paulo, 2008.

MOREIRA NETO, D. F. **Direito de participação política: legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. 1.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULANI, L. M.; TEIXEIRA, R. A.; MARCONDES, M. M. O Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento: uma experiência recente de democracia participativo na Prefeitura de São Paulo. In: PALHARES, J. E. (org.). **Participação Social e Democracia**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 127 – 132. 2014.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 265–301, 2002.

PEREIRA, C.; RENNO, L. Successful reelection strategies in Brazil: the electoral impact of distinct institutional incentives. **Electoral Studies**, v22, n3, pp.425-448, 2003.

PEREIRA, C.; RENNO, L. **Gastos públicos, emendas orçamentárias do Legislativo e inclusão dissipativa nos municípios brasileiros: 1998 a 2010**. UNB, 2013.

PIRES, R. R. C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Ipea, 2011.

PIRES, V. A.; MARTINS, L. J. **Orçamento Participativo (OP) após vinte anos de experiências no Brasil: mais qualidade na gestão orçamentária municipal?** Rio de Janeiro, XXXV Encontro da ANPAD, 2011.

POGREBINSCHI, T.; F. SANTOS. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, V. 54, N.º 3: 259-305, 2011.

RIBEIRO, A. C. T. GRAZIA, G. **Experiências de orçamento participativo no Brasil, período de 1997 a 2000**. 1e. Petrópolis, Rio de Janeiro, VOZES, 2003.

RIBEIRO, U. et al. **Efetividade da participação na gestão pública: experiências de monitoramento dos resultados de conferências nacionais**. Paper apresentado no 37º Encontro Anual da Anpocs, Águas de Lindóia, 2013.

ROMÃO, W. M. Políticas públicas y democracia participativa: avances y límites de las conferencias nacionales en Brasil. In: Minnaert, A.; Endara, G. (org.). **Democracia participativa e izquierdas: logros, contradicciones y desafíos**. Ecuador, Friedrich-Ebert-Stiftung (fes-ildis),2015.

RODRIGUES, T. A. Emendas parlamentares individuais: a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo após a promulgação da Emenda Constitucional 86/2015. **Orçamento em Discussão**. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF, SENADO FEDERAL, 2019.

SANCHEZ, F. R. **O desafio da participação – trajetória de participação popular na gestão petista da prefeitura de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). São Paulo, PUCSP, 1997.



SANCHEZ, F. R. **OP, trajetória paulistana de uma inovação democrática (2001/2003)**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). São Paulo, PUCSP, 2004.

SANTOS, F. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 237–264, 2002.

SÃO PAULO (Cidade). **Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 04 de abril de 1990**. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf> Acesso 01.jun.2018.

SÃO PAULO (Cidade). Resolução n. 2 de 26 de abril de 1991. **Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo**. Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.leg.br/wp-content/uploads/2018/01/RC291C.pdf> Acesso 25.mai.2020.

SÃO PAULO (Cidade). **Balanco de Gestão (2004)**. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/arquivos/secretarias/governo/BalancoGestao.pdf> Acesso 23.set.2021.

SÃO PAULO (Cidade). **Balanco de Obras e Serviços do OP – 2001/2004**. Coordenadoria do OP (COP/SGM). São Paulo, 2005.

SÃO PAULO (Cidade). **Programa de Metas – 2013-2016**. São Paulo, 2013. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/15308-004\\_AF\\_FolhetoProgrmadeMetas2Fase.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/15308-004_AF_FolhetoProgrmadeMetas2Fase.pdf) Acesso 24.set.2021.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: Evans, P.; Rueschemeyer, D.; Skocpol, T. (Ed.). **Bringing the State Back In**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, Chapter 1, pp. 3-43, 1985.

SOARES, E. A audiência pública no processo administrativo. **Revista de Direito Administrativo**. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2002.

SOUZA, C. A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. In: Avritzer, L.; Souza, C. (Org.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**, Brasília: IPEA, 2013.

SOUZA, C.; PIRES, R. Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. **Revista do Serviço Público**, 2012.

STEIN, R. M.; BICKERS, K. N. **Perpetuating the Pork Barrel: Policy Subsystems and American Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

STOKES, S.; DUNNING, T.; NAZARENO, M.; BRUSCO, V. **Brokers, voters and clientelism: the puzzle of distributive politics**. New York: Cambridge University Press, 2013.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TATAGIBA, L. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: Leonardo Avritzer. (Org.). **A participação em São Paulo**. 1ed. São Paulo: UNESP, 2004.

TATAGIBA, L. Participação e reforma do Estado: sobre a arquitetura da participação em São Paulo. In: Guilherme O'Donnell; Joseph S. Tulchin; Augusto Varas. (Org.). **New Voices in the Study of Democracy in Latin America**. 1ed. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008.

VASCONCELOS, P. T. **A audiência pública como instrumento de participação popular na avaliação do estudo de impacto ambiental**. Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Pernambuco, 2002.

VITALE, D. “**Orçamento Participativo, avaliação da política municipal 2001-02**”. São Paulo, Instituto POLIS, 2004.

WAMPLER, B. Expanding Accountability Through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities. **Latin American Politics and Society**, 46(2), 73-99, 2004.

### ANEXO A – Resumo principais atores, quantidade de emendas, recursos envolvidos e audiências públicas

PLOA	Prefeito	Presidente Câmara	Presidente Comissão de Finanças e Orçamento	Relator LOA	Membros da Comissão de Finanças e Orçamento	Verba por vereador (acordo)	Emendas apresentadas		Emendas aprovadas		% Aprovação		Audiências Públicas (n)
							(n)	(R\$)	(n)	(R\$)	(n)	(R\$)	
<b>Gestão Kassab - 15ª Legislatura</b>													
PL 636/2009 (LOA 2010)	Gilberto Kassab (DEM)	Antonio Carlos Rodrigues (PR)	Wadih Mutran (PP)	Milton Leite (DEM)	Antônio Donato (PT); Adilson Amadeu (PTB); Arselino Tatto (PT); Aurélio Miguel (PR); Floriano Pesaro (PSDB); Gilson Barreto (PSDB); Milton Leite (DEM); Roberto Tripoli (PV); Wadih Mutran (PP)	2.000.000,00	4731	5.165.100.590,00	622	101.754.000,00	13,1%	2,0%	17
PL 444/2010 (LOA 2011)	Gilberto Kassab (DEM)	Antonio Carlos Rodrigues (PR)	Roberto Tripoli (PV)	Milton Leite (DEM)	Adilson Amadeu (PTB); Antônio Donato (PT); Arselino Tatto (PT); Aurélio Miguel (PR); Atilio Francisco (PRB); Souza Santos (PSDB); Gilson Barreto (PSDB); Milton Leite (DEM); Roberto Tripoli (PV)	3.000.000,00	6119	5.566.429.491,54	1032	243.704.320,00	16,9%	4,4%	20
PL 479/2011 (LOA 2012)	Gilberto Kassab (PSD)	José Pollice Neto (PSD)	Antonio Carlos Rodrigues (PR)	Milton Leite (DEM)	Antonio Carlos Rodrigues; Milton Leite; Antonio Donato; Atilio Francisco; Celso Jatene; Francisco Chagas; Anibal de Freitas; Ricardo Teixeira; Roberto Tripoli	2.000.000,00	6211	7.302.238.447,88	995	984.590.324,00	16,0%	13,5%	22
PL 424/2012 (LOA 2013)	Gilberto Kassab (PSD)	José Pollice Neto (PSD)	Milton Leite (DEM)	Wadih Mutran (PP)	Milton Leite; Wadih Mutran; Anibal de Freitas; Antonio Donato; Atilio Francisco; Aurélio Miguel; Dalton Silvano; Francisco Chagas; Adilson Amadeu	2.000.000,00	5644	4.980.161.787,00	1075	830.043.397,00	19,0%	16,7%	2
<b>Gestão Haddad - 16ª Legislatura</b>													
PL 695/2013 (LOA 2014)	Fernando Haddad (PT)	José Américo (PT)	Roberto Tripoli (PV)	Paulo Fiorilo (PT)	Roberto Tripoli; Paulo Fiorilo; Aurélio Nomura; Jair Tatto; Marta Costa; Milton Leite; Adilson Amadeu; Ricardo Nunes; Wadih Mutran	2.000.000,00	5127	7.000.797.753,15	813	1.066.323.282,64	15,9%	15,2%	14
PL 467/2014 (LOA 2015)	Fernando Haddad (PT)	José Américo (PT)	Milton Leite (DEM)	Ricardo Nunes (PMDB)	Milton Leite; Ricardo Nunes; Adilson Amadeu; Aurélio Nomura; David Soares; Jair Tatto; Laércio Benko; Paulo Fiorilo; Abou Anni	2.000.000,00	5754	3.829.504.639,32	927	393.847.725,00	16,1%	10,3%	12
PL 538/2015 (LOA 2016)	Fernando Haddad (PT)	Antonio Donato (PT)	José Pollice Neto (PSD)	Milton Leite (DEM)	José Pollice Neto; Abou Anni; Adilson Amadeu; Aurélio Nomura; Jair Tatto; Milton Leite; Ota; Paulo Fiorilo; Ricardo Nunes	3.000.000,00	5822	5.068.084.200,59	776	465.733.498,00	13,3%	9,2%	10
PL 509/2016 (LOA 2017)	Fernando Haddad (PT)	Antonio Donato (PT)	Jonas Camisa Nova (DEM)	Atilio Francisco (PRB)	Jonas Camisa Nova; Atilio Francisco; Adolfo Quintas; Abou Anni; Aurélio Nomura; Edir Sales; Jair Tatto; Ota; Ricardo Nunes	3.000.000,00	6366	8.173.079.367,42	947	736.275.056,29	14,9%	9,0%	3
<b>TOTAL</b>						<b>1.045.000.000,00</b>	<b>45.774</b>	<b>47.085.396.277</b>	<b>7.187</b>	<b>4.822.271.603</b>	<b>15,7%</b>	<b>10,2%</b>	<b>100</b>

Fonte: Banco de dados elaborado pela autora a partir de informações oficiais.