

# 2

## Legislativo

Orientações para incidir  
em políticas públicas

Cadernos Novas Alianças\_  
Orientações para incidir em políticas públicas

# Livro2\_Legislativo

Realização Programa Novas Alianças  
Coordenação do projeto Karla Nunes  
Supervisão editorial Adriano Guerra  
Edição Rachel Costa  
Texto \* Instituto Ágora  
Revisão Ana Virgínia Lima da Silva  
Projeto gráfico e diagramação Henrique Carvalho  
Tiragem 1.000 exemplares  
Impressão Formato Artes Gráficas

2ª edição – Belo Horizonte, setembro de 2009.

Oficina de Imagens – Comunicação e Educação  
Rua Salinas, 1.101, Santa Tereza, Belo Horizonte/MG – CEP: 31015-365  
Telefone: (31) 3465-6800  
novasaliancas@oficinadeimagens.org.br  
www.oficinadeimagens.org.br

\* Os conteúdos deste caderno foram baseados na publicação “Orçamento Público, Legislativo e Comunicação – Três eixos estratégicos para incidência nas políticas públicas” (Programa Novas Alianças, 2007)

## Ficha catalográfica (catalogação-na-publicação)

---

L526      Legislativo: orientações para incidir em políticas públicas / Texto  
             Instituto Ágora. 2.ed. — Belo Horizonte: Oficina de Imagens, 2009.  
             36 p.; (Coleção Cadernos Novas Alianças; 2)

1. Poder Legislativo. 2. Políticas Públicas. I. Instituto Ágora.

CDU: 342.52(81)

## > APRESENTAÇÃO

ESTA PUBLICAÇÃO É PARTE INTEGRANTE da série “Cadernos Novas Alianças – Orientações para incidir em políticas públicas”, coleção que reúne referências e conceitos relevantes sobre temas como Orçamento Público, Legislativo, Comunicação e Mobilização Social. A proposta da série é fomentar, nas organizações e movimentos sociais, o desenvolvimento de estratégias que busquem ampliar e garantir a efetiva participação da sociedade civil nos processos de elaboração e deliberação das políticas públicas, em especial aquelas relacionadas à promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

A coleção é resultado da experiência acumulada pelo Programa Novas Alianças, iniciativa que aposta na articulação de parcerias e ações em rede que tenham como foco a incidência sobre as políticas e o Orçamento Público destinados a crianças e adolescentes. Desde 2006, o Novas Alianças desenvolve oficinas de formação, ações de comunicação e mobilização social e atividades de incidência no âmbito do poder público e da sociedade civil. O objetivo do programa é desenvolver e aperfeiçoar a capacidade dos conselhos de políticas públicas e das organizações sociais de incidir, monitorar e avaliar os investimentos governamentais nas esferas municipal e estadual, além de incentivar a construção de alianças com o Poder Legislativo e com os veículos de comunicação.

A ação é coordenada pela Oficina de Imagens, em aliança estratégica com a Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI), a Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais, a Fundação AVINA, a Fundação Vale, o Instituto Ágora em Defesa do Eleitor e da Democracia, o Instituto Caliandra e o Instituto C&A. Conta ainda com o apoio da Comissão de Participação Popular da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, da Frente Parlamentar de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado de Minas Gerais e do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Infância e Juventude do Ministério Público de Minas Gerais.

## ÍNDICE

Passo 1\_ Por dentro do Legislativo. *Página 6*

Passo 2\_ O funcionamento dos parlamentos municipais. *Página 8*

Passo 3\_ O processo de monitoramento. *Página 13*

Passo 4\_ Como incidir no Legislativo. *Página 18*

Apêndice\_ Origem e desafios do Legislativo brasileiro. *Página 30*

**N**AS SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS, como a que vivemos, o Estado concentra o poder de governar (Executivo), julgar e aplicar as leis (Judiciário) e legislar (Legislativo). Neste caderno, conheceremos um pouco mais sobre a rotina e as funções desse último poder, formado pelas câmaras municipais, assembleias legislativas estaduais e pelo Congresso Nacional – que abarca a Câmara dos Deputados e o Senado. Esses órgãos são responsáveis por representar o povo, os Estados e os municípios (por meio dos deputados, senadores e vereadores eleitos), compartilhar a formulação e a aprovação das políticas públicas, mediar conflitos sociais e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

# > Por dentro do Legislativo

PARA ENTENDER como o Legislativo pode ajudar os cidadãos no controle social das políticas públicas, é importante compreender sua função conforme a divisão dos poderes públicos, percebendo a diferença entre ele e o Executivo e o Judiciário. Podemos destacar quatro características fundamentais do Poder Legislativo: sua maior abertura à sociedade civil, sua configuração como espaço para a resolução de conflitos, sua capacidade de estabelecer um duplo diálogo – tanto em direção aos cidadãos quanto ao poder público – e, por último, seu papel fiscalizador. Nos tópicos a seguir, entenderemos melhor cada um desses pontos.

## 1.1 MAIOR ABERTURA À SOCIEDADE CIVIL

Entre os três Poderes, o Legislativo é, formalmente, o mais sensível à participação da sociedade. Provavelmente isso decorre do fato de que, enquanto o Executivo é a casa do governo e o Judiciário dos magistrados, o Legislativo é a casa do povo. Por isso, durante o intervalo entre uma eleição e outra, suas portas devem permanecer abertas à população, que pode, por meio desse canal, propor leis, realizar o controle social, e incidir sobre os ciclos orçamentários.

Aos legisladores, assim como aos juízes, cabe punir qualquer desvio de conduta do Executivo. Entretanto, mais uma vez podemos observar que a abertura do Legislativo à sociedade civil é maior que a do Judiciário. Esse, embora exerça o papel fundamental de julgar e apenar descumprimentos das leis, está formalmente mais distante da participação do povo, pois a escolha dos quadros que o compõem não se dá por voto popular.

## 1.2 ESPAÇO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Outra função crucial do Poder Legislativo é o de servir como espaço para a resolução dos conflitos da sociedade. A população, por si, não tem o dever de produzir consensos. A obrigação de chegar aos acordos possíveis é dos legisladores, que são eleitos para cumprir essa função. A sociedade é dissenso, contradição, diversidade e conflito, e nisso reside parte de sua riqueza.

Os parlamentos (Congresso Nacional, assembleias legislativas e câmaras de vereadores) foram criados para servir como espaços para a resolução dos conflitos das sociedades. É nessa instância que os interesses dos diferentes segmentos sociais devem ser negociados publicamente, por meio do confronto e da luta argumentativa.

## 1.3 DUPLO DIÁLOGO

Em sua atuação, o Legislativo considera permanentemente duas instâncias: a sociedade – visto que deve trabalhar para atender às suas expectativas – e os poderes Executivos (prefeituras, governos dos estados e a Presidência da República). É sua responsabilidade promover o diálogo nessas duas direções. Junto à sociedade, ouvindo e apresentando respostas. Com o poder público, fiscalizando-o sem liberalidades. Quando uma instância legislativa não realiza uma dessas duas funções, está deixando de cumprir sua missão.

**TRÊS CONTRATOS\_** Podemos pensar a relação da sociedade com os três Poderes como diferentes formas de se estabelecer um contrato. Com o Executivo, o contrato é pré-pago: a sociedade passa um cheque em branco e só depois de quatro anos descobre se valeu. Com o Judiciário, é pós-pago, pois só se responde por um crime após cometê-lo. Já com o Legislativo é na hora, pois, após um cidadão protocolar uma demanda junto ao parlamento, em poucos dias deve receber um retorno.

**CONFLITO DEMOCRÁTICO\_** O sociólogo Edgar Morin, em “Os Sete Saberes Necessários à Educação do Futuro” (Cortez, 2002) defende que o caráter chave da democracia é seu elo vital com a diversidade. O governo democrático não deve ser interpretado como a ditadura da maioria sobre as minorias. É preciso que haja espaço para a expressão das ideias desviantes. Morin compara a pluralidade de vozes no campo social com a preservação da biodiversidade: “Do mesmo modo que é preciso proteger a diversidade das espécies para salvaguardar a biosfera, é preciso proteger a diversidade de ideias e opiniões, que lhe conferem vitalidade e produtividade. Deve permitir que estas se expandam (sempre em obediência às regras democráticas). ➤

> (...) A democracia forma um sistema político complexo na vivência de pluralidades, concorrências e antagonismos, permanecendo como comunidade. Constitui assim, a união entre a união e a desunião. Vive de conflitos que lhe conferem pluralidade até mesmo na cúpula do Estado com divergências entre os poderes Executivos, Legislativos e Judiciários, e deve preservar a pluralidade para preservar a si própria”. O sociólogo define como “conflituosidade criada” esse processo produtivo de embate de ideias, responsável por garantir a pluralidade tão necessária à democracia.

**PARTICIPAÇÃO DE TODOS\_** Muitas pessoas se sentem despreparadas para participar da vida política e acabam por não cumprir seu papel no controle social dos três Poderes. Isso é um equívoco perigoso, já que todos os cidadãos possuem autoridade para incidir em políticas públicas, contribuindo para o desenvolvimento dessas por meio da percepção de suas necessidades reais como usuários dos serviços e equipamentos da cidade. Via de regra, a classe política não possui essa experiência, já que não faz uso dos serviços públicos usados pela maioria da população. Em geral, não andam de ônibus, seus filhos não estudam em escolas municipais ou estaduais, possuem seguro de saúde particular, passam férias no exterior etc. Por isso, quem está mais habilitado a apontar os problemas e as deficiências que afetam a qualidade de vida da população é ela própria.

## 1.4 FISCALIZAR O FISCALIZADOR

Mas, se, como vimos no tópico anterior, é dever do Legislativo fiscalizar o governo, quem fiscaliza os fiscalizadores? Se é essa esfera de poder que exerce uma espécie de auditoria permanente dos recursos públicos, quem audita os auditores?

A resposta a essas perguntas é a participação da sociedade no acompanhamento da atuação legislativa. Cabe aos eleitores fiscalizar e denunciar qualquer desvio de conduta por parte dos legisladores, exigindo providências.

Uma das principais medidas que pode ser tomada é não votar novamente em políticos envolvidos em algum esquema de corrupção. Um equívoco comum é achar que não temos responsabilidade sobre os desvios cometidos pelos legisladores. Esse erro de interpretação deve ser evitado, uma vez que qualquer crítica à classe política é, necessariamente, uma autocrítica, pois os integrantes dessa classe – tanto do Executivo quanto do Legislativo – são escolhidos pelo povo.

Ao fiscalizar os fiscalizadores, a população também se dá conta das carências e do que poderia ser garantido em lei – e principalmente nos orçamentos – para a melhoria da qualidade de vida nas áreas de educação, saúde, habitação, transporte público etc.

# PASSO 1 2 3 4 > O funcionamento dos parlamentos municipais

É NAS CIDADES que a vida das pessoas realmente acontece: nelas funcionam os equipamentos públicos, como as escolas, os postos de saúde, as bibliotecas e as praças. Por isso, a vida das pessoas ocorre também a nível municipal, instância onde, concretamente, a democratização do poder deve ocorrer, uma vez que é nela que os cidadãos e cidadãs se revelam como eleitores, contribuintes, usuários dos equipamentos públicos e consumidores de bens e serviços. Dessa maneira, ganha importância a capacidade da comunidade de reorganizar-se localmente para participar, colaborar e intervir nos três Poderes de suas cidades.

## Competências das câmaras municipais

Segundo a Constituição Federal de 1988, são funções do Legislativo municipal:

- Fiscalizar as contas do município;
- Elaborar a Lei Orgânica;
- Organizar as funções internas para legislar e fiscalizar;
- Nomear logradouros, elaborar leis ordinárias ou apreciar aquelas cuja iniciativa é prerrogativa do Executivo.

## 2.1 PAPEL DO VEREADOR

Em resumo, as duas principais funções de um vereador são legislar e fiscalizar as ações da prefeitura. A primeira atividade implica em analisar e votar projetos de lei apresentados pelos próprios parlamentares, pelo Executivo (prefeitura) ou pela sociedade civil.

Por isso, os legisladores precisam conhecer a fundo as leis de sua cidade, do Estado e da nação, isto é, os marcos regulatórios nas diferentes áreas das políticas públicas. Assim, eles podem perceber a necessidade de novas leis ou de aperfeiçoar as já existentes.

Os vereadores também devem se dedicar a funções fora das salas do Legislativo, visitando comunidades ou participando de discussões sobre temas municipais em eventos fora da câmara. Isso contribui para uma melhor percepção sobre as expectativas da sociedade.

O que pode	O que não pode
<ul style="list-style-type: none"><li>● Aprovar, emendar ou rejeitar o projeto de orçamento do município, que é de iniciativa do Executivo;</li><li>● Definir de que forma o solo urbano deve ser ocupado (qual a altura dos prédios, onde é permitido o uso residencial ou comercial etc.);</li><li>● Fiscalizar permanentemente atos do governo – acompanhando o resultado de licitações, o empenho e o pagamento das firmas contratadas, ou da aplicação dos recursos e da qualidade dos serviços – e, em casos de irregularidades, levar a denúncia ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público;</li><li>● Criar normas gerais sobre a concessão de serviços públicos;</li><li>● Conceder títulos e homenagens aos cidadãos e cidadãs.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>● Alterar a estrutura administrativa da prefeitura;</li><li>● Gerar despesas públicas fora do orçamento;</li><li>● Legislar sobre assuntos de competência do Estado ou da União.</li></ul>

Em grande parte do tempo, todavia, os vereadores trabalham nos gabinetes, nas comissões técnicas ou em plenário – onde é apreciada e votada a maioria dos projetos que podem virar leis.

## 2.2 COMPOSIÇÃO

O artigo 28 da Constituição Federal estabelece o número máximo e mínimo de componentes de uma câmara. Não há, no Brasil, nenhuma cidade com menos de nove ou mais de 55 vereadores. De acordo com a população do município, é definida uma das três faixas de contagem, descritas no box abaixo.

População	Composição da câmara
Até 1 milhão de habitantes	De 9 a 21 vereadores
De 1 milhão a 5 milhões de habitantes	De 33 a 41 vereadores
Mais de 5 milhões de habitantes	De 42 a 55 vereadores

De acordo com o número de vereadores é estabelecida a frequência das sessões. Pequenos parlamentos não realizam mais que uma reunião por semana.

Em relação aos recursos gastos para a manutenção da câmara, independente do tamanho, a Carta Magna estabelece em 5% da receita municipal o percentual máximo a ser usado para o pagamento de vereadores. Também determina que o órgão não gaste mais de 70% de sua receita com a folha de pagamento, incluindo, nesse cálculo, as despesas com o subsídio dos legisladores.

## 2.3 ESTRUTURA

Independente da quantidade de vereadores que as compõem, as câmaras municipais possuem regras e um organograma padrão, que segue o modelo das grandes casas legislativas:

- **Mesa Diretora:** É o órgão da câmara responsável por organizar os procedimentos de trabalho (rito parlamentar), fazendo cumprir o regimento interno durante as sessões. Também é seu dever encaminhar a contabilidade da Casa ao Tribunal de Contas do Estado e realizar a gestão por meio da criação de cargos e funções, da manutenção do espaço e de outras tarefas administrativas. Periodicamente, no início de cada ano, a mesa diretora é recomposta por meio de acordos políticos e por votação.

**OUTRAS COMISSÕES\_** Além das comissões permanentes, as câmaras podem contar com outros tipos de comissão, que não possuem envolvimento direto no processo legislativo. Veja alguns exemplos:

- **Comissões Extraordinárias:** São criadas para o contato direto com a sociedade. Alguns exemplos de comissões extraordinárias são as de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania; da Juventude; de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente; do Idoso; de Segurança Pública; da Mulher.
- **Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs):** Fiscalizam os vereadores. Possuem função investigativa, não punitiva. Para instaurar uma CPI há um trâmite legal: a decisão precisa ser aprovada em plenário e deve ser apresentado à Mesa Diretora um pedido formal, com um número mínimo de assinaturas. Além disso, é preciso que haja composição partidária, aspecto regulado pelo regimento interno.
- **Comissões Temporárias:** São comissões para o estudo de questões específicas do município ou para a representação da câmara em eventos externos.
- **Comissões de Legislação Participativa ou Participação Popular:** Recebem e encaminham para tramitação as demandas de entidades civis, como sindicatos, associações e organizações não-governamentais (ONGs).

- **Assessorias (de informática, de comunicação institucional, de polícia militar):** Dão apoio técnico à realização do trabalho dos vereadores.

- **Secretarias Parlamentar e Administrativa:** A primeira cuida do fluxo de projetos; a segunda, de administrar as subsecretarias responsáveis pela contabilidade, pelos recursos humanos e pela infraestrutura.

- **Comissões Permanentes:** São as comissões fixas, estabelecidas pelo regimento interno da Câmara. À exceção das comissões de Constituição e Justiça (CCJ) e de Finanças e Orçamento (CFO), as demais podem variar de município para município. Há as comissões de caráter técnico – cuja função é estudar e emitir pareceres sobre questões específicas – e as de caráter político, ou de mérito, que analisam a pertinência dos projetos. Elas também são responsáveis por realizar audiências públicas, receber pedidos e reclamações da comunidade e convocar os secretários municipais para dar esclarecimentos.

- **Espaços para atividades diversificadas:** São os locais para a realização de encontros de comissões, sessões solenes, audiências públicas, imprensa, plenário etc.

## 2.4 ESPAÇO FÍSICO

O plenário é o local onde se realizam as sessões ordinárias e extraordinárias, em que se registram os discursos públicos e

em que se dá a votação dos projetos de lei. Nele deve sempre haver uma área destinada a representantes da população, para que possam acompanhar os debates e as decisões apresentadas. Embora nem todos os projetos passem pelo plenário, é nele que se dá a “ação dramática”, isto é, a parte mais vistosa do exercício legislativo, e no qual a população pode testemunhar em hora e local determinados o confronto de ideias e opiniões dos diferentes segmentos ali representados pelos vereadores.

## 2.5 TIPOS DE PROJETO

Existem cinco tipos de projeto que podem chegar à câmara. As propostas podem ser apresentadas pelos vereadores, pela prefeitura, por entidades civis e pela população em geral. No quadro abaixo, detalhamos cada um desses tipos de projeto:

Tipo de projeto	Sigla	O que é	Quem apresenta
Projetos de Lei	PLs	Constituem a maior parte das propostas que tramitam nas Câmaras. Depois de aprovados, precisam passar pela sanção do Executivo	Mesa Diretora, prefeitura, vereadores ou comissões permanentes
Projetos de Emenda à Lei Orgânica	PLOs	São propostas de alteração na Lei Orgânica do Município, que é uma espécie de “Constituição da Cidade”. Para se tornarem leis, precisam passar pelo crivo do presidente da câmara	Vereadores ou prefeitura
Projetos de Decreto Legislativo	PDLs	Tratam de assuntos externos à economia das Câmaras e podem ser de dois tipos: concessão de título a cidadãos (ou qualquer outra honraria) ou estabelecimento dos salários do prefeito e do vice-prefeito	Vereadores
Projetos de Resolução	PRs	Dizem respeito a questões políticas ou administrativas de alcance interno da câmara, como o aumento do salário de vereadores ou a criação de novas comissões técnicas	Vereadores
Projetos de Iniciativa Popular	PIPs	Podem tratar de questões gerais ou relativas à Lei Orgânica	População (é necessário a assinatura de pelo menos 5% dos eleitores da cidade)

## 2.6 TRAMITAÇÃO DE UM PROJETO

A tramitação de um projeto se inicia com a apresentação da proposta em plenária, durante uma sessão ordinária, em uma atividade conhecida como “leitura de papeis”. Uma vez apresentado publicamente, em sessão aberta, o documento deve ser publicado no Diário Oficial.

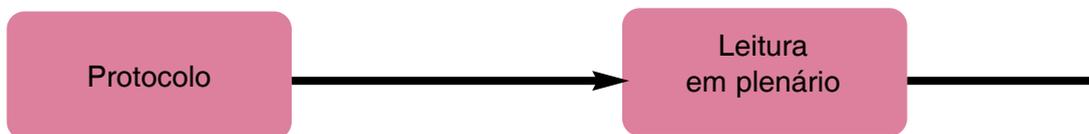
Na sequência, a proposta é encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça, que avalia sua constitucionalidade. Se não houver impeditivos legais, o projeto é analisado pelos parlamentares conforme sua intencionalidade, viabilidade e importância, por meio das comissões que observam o mérito de cada proposta.

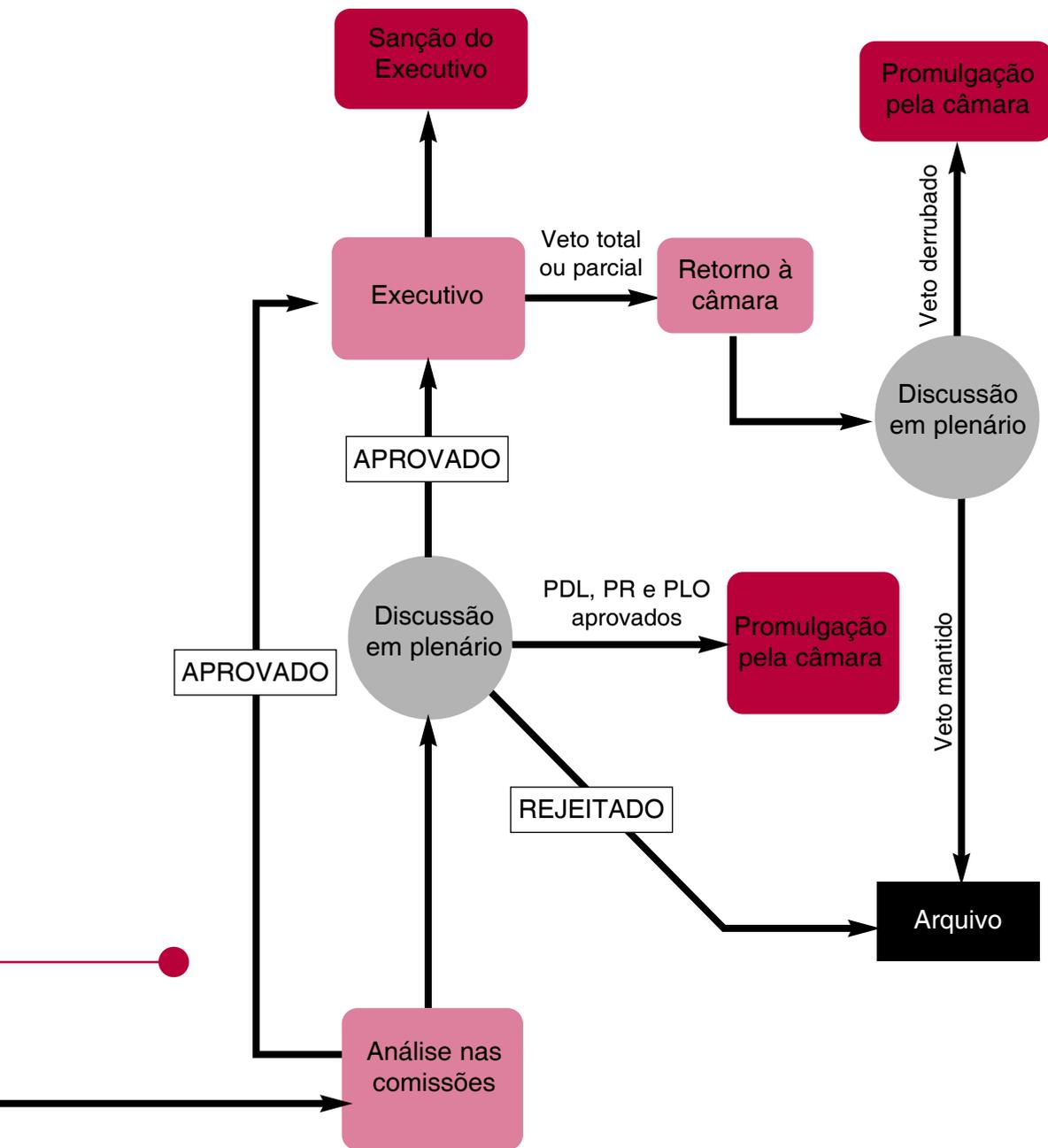
Passando pelo Legislativo, resta ainda a análise do Executivo para a promulgação da lei. Sendo validado pelo Poder Executivo, o projeto de lei entra na pauta para apreciação em plenário – onde é votado em um ou dois turnos. A proposição ainda pode passar por emendas realizadas pelos parlamentares, de acordo com as negociações e debates ocorridos em plenário. Mesmo aprovado pela câmara, o projeto ainda pode ser vetado pelo Executivo. Quando isso acontece, é preciso que a proposta retorne ao plenário.

Vejamos no quadro ao lado, em linhas gerais, o processo pelo qual é submetido um projeto de lei durante sua tramitação.

### Fluxograma de tramitação de projetos

---





# 1234 PASSO > O processo de monitoramento

NOS CAPÍTULOS ANTERIORES, entendemos a importância do Poder Legislativo. Vimos também o funcionamento do município como célula da República e os princípios de organização das grandes casas legislativas, que servem de modelo para as médias e pequenas câmaras municipais. Vamos agora ao seu município e à sua câmara municipal, para realizar o levantamento das informações básicas que servirão para planejar o monitoramento do Legislativo de sua cidade. Para tal, iremos elaborar o perfil do município, da câmara, da legislatura em curso e dos parlamentares.

Um registro interessante que pode ser realizado é sobre os aspectos históricos da câmara municipal, reunindo dados como a data de fundação, acontecimentos relevantes no município etc. De modo complementar a essas informações, pode ser calculada a taxa de renovação do parlamento na última eleição, obtida por meio da proporção de novos vereadores em relação ao total de eleitos. Se possível, deve-se buscar esse índice para legislaturas anteriores. Com esses dados em mãos, é possível saber se a renovação tem registrado crescimento, se está estável ou se tem diminuído.

Uma taxa de renovação significativa fica entre 30% e 50% e pode estar relacionada à expectativa dos eleitores por mudanças. Percentuais abaixo dos assinalados apontam para dois extremos: ou a percepção geral do eleitorado é de que a câmara é eficiente (e por isso não precisa de mudanças), ou há um distanciamento muito grande entre a população e seu Legislativo. É importante identificar qual desses cenários ocorre em seu município.

O cenário de desinteresse da população pelo Legislativo (Veja mais em “Eleitores x Eleitorado”) normalmente é acompanhado pela presença de indicadores sociais ruins, como baixo IDH, pouca escolaridade, altas taxa de analfabetismo, criminalidade e desemprego, má distribuição de renda, e falta de equipamentos de saúde e de cultura. Quando o balanço desses indicadores é negativo, o resultado mais comum é a incompreensão do papel do Legislativo, que acaba por não trabalhar por mudanças na situação.

### 3. 1 MINHA CIDADE

A primeira pergunta que devemos fazer é: o que o Legislativo, tendo por trás eleitores e eleitoras organizados, pode fazer pela cidade? A resposta a essa questão evidencia que o que se precisa monitorar não é apenas o “o quê” ou o “como” o Legislativo se comporta, mas sua capacidade de se relacionar e de gerar mudança no município.

Assim, um primeiro passo é buscar, em fonte segura, alguns indicadores por meio dos quais será possível monitorar a eficiência da câmara local. Eles servirão como uma espécie de fotografia do cenário inicial e permitirão que, no futuro, sejam estabelecidas comparações. Devido a essa função, podem ser chamados de “indicadores de partida ou de ignição”.

As perguntas motivadoras para o monitoramento são: como eram os indicadores sociais de políticas públicas para infância e adolescência antes da incidência popular sobre o Legislativo? Após o início do trabalho, houve mudanças? Quais e quanto tempo depois?

**ELEITORES X ELEITORADO\_** Não raro, observamos a seguinte equação: a autoestima dos eleitores diminui porque os eleitos se acomodam, e os eleitos se acomodam porque a autoestima dos eleitores é baixa. A prática de monitoramento tem mostrado que mesmo altas taxas de renovação não são capazes de interromper o círculo vicioso dessa equação, pois muitas vezes é uma renovação apenas nominal. Ou seja, mudam os personagens, mas permanecem os comportamentos. Diante dessa constatação, surge a pergunta: de onde virá um sinal de mudança?

A sociedade civil brasileira, a julgar por sua formação cultural, acredita que a mudança depende da sociedade política. A sociedade política não acredita nisso, e menos ainda que a mudança venha da sociedade civil. As tensões da sociedade política são internas. A sociedade civil, para a sociedade política, é importante apenas como espaço referendador do que decidem. Atualmente, quem faz a pauta são os políticos, mas isso não significa que tem de ser sempre assim.

### 3.1.1 ONDE ENCONTRAR INFORMAÇÕES

● **Na prefeitura:** As secretarias municipais de governo são órgãos públicos e, quando solicitadas, devem fornecer as informações de sua competência a qualquer cidadão. Um bom local para se buscar dados é a secretaria de planejamento (em alguns municípios o nome não é esse), pois ela precisa de um bom diagnóstico do município para definir as prioridades e, desse modo, investir os recursos do orçamento público.

● **Institutos governamentais de pesquisa:** Em nível nacional, o principal é o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que realiza o censo e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Outra importante fonte é o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), responsável por levantamentos na área de educação.

● **Raio-x:** Um portal mantido pela Rede de Controle Social da Administração Pública Municipal ([www.redecontrolesocial.org.br/raio\\_x](http://www.redecontrolesocial.org.br/raio_x)) fornece um compilado dos principais dados de cada um dos mais de 5.000 municípios brasileiros. Também faz comparações entre cidades e com a média dos Estados.

● **Universidades e fundações de pesquisa:** Sempre vale também uma visita a esses órgãos, caso existam em sua cidade ou em municípios vizinhos, pois podem colaborar com o monitoramento e a avaliação das políticas públicas com um apoio qualificado.

Use dados fidedignos e relevantes, e sempre cite a fonte de onde a informação foi retirada, até para que, de tempos em tempos, ela possa ser atualizada

● **Tribunais eleitorais:** Tanto o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), de atuação nacional, quanto os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), de abrangência estadual, são boas fontes de informação sobre os legisladores. Nesses órgãos é possível encontrar dados como a declaração de quanto de recurso foi arrecadado para a campanha ou possíveis processos jurídicos pelos quais o parlamentar responde.

## 3.2 MINHA CÂMARA

Após esse primeiro diagnóstico geral, vamos partir para a observação do parlamento do município. Três perguntas podem ajudar nesse começo: Quantas cadeiras têm a câmara municipal? Quem são os vereadores? Quais são os membros da Mesa Diretora?

Essas respostas servirão como primeiro passo para o trabalho de quem vai monitorar o Legislativo. Para isso, deve ser formado um grupo que vai acompanhar as sessões da câmara, registrando as reuniões em resumos padronizados. Nas cidades com menos de 300 mil habitantes, o mais comum é que os vereadores se reúnam apenas uma vez por semana, em sessões que variam de uma a duas horas.

Ao se acompanhar o trabalho do Legislativo o que se percebe é que, usualmente, todas as áreas de políticas públicas são tratadas durante as sessões. Por isso, é importante estar atento a esses outros assuntos que extrapolam os definidos para o monitoramento. Não apenas porque eles se interligam, mas porque fazem parte do dia-a-dia de grupos com saberes específicos, como as discussões sobre meio ambiente, saúde ou turismo, que perpassam a ação de ONGs e de Conselhos Municipais – e que podem ser compartilhadas.

Uma ferramenta que pode ajudar nas atividades de monitoramento é a própria página web da câmara, mas é preciso algum cuidado na sua utilização. Isso porque essa ferramenta geralmente é

## CIDADES MONITORADAS

Um consórcio de organizações em alguns municípios brasileiros. A maioria capitais, tem se empenhado em uma iniciativa interessante denominada Rede Latinoamericana de Cidades Sustentáveis. São articulações espontâneas de controle social cuja missão é colaborar para a construção de cidades justas e sustentáveis. Uma das primeiras providências dessas iniciativas têm sido a pesquisa e a publicação dos indicadores sociais do município. Um dos representantes dessas redes é o Nossa São Paulo, que atua na capital paulista e mantém um site ([www.nossasaopaulo.org.br](http://www.nossasaopaulo.org.br)) e uma publicação anual sobre os indicadores e as mudanças observadas. Na cidade do Rio de Janeiro, o movimento Rio Como Vamos alimenta permanentemente sua página web ([www.riocomovamos.org.br](http://www.riocomovamos.org.br)). Iniciativas semelhantes estão sendo formadas também em Belo Horizonte ([www.nossabh.org.br](http://www.nossabh.org.br)), São Luiz, Teresina e Salvador, entre outras. O modelo aplicado em todos esses municípios inclui o controle social de seus respectivos legislativos a partir dos "indicadores de ignição". (Saiba mais na pg. 17, na seção "Minha Cidade".).

uma sessão do site do município, mantida pelo Executivo e tendo como objetivo não a prestação de serviços para os cidadãos, mas sim a apresentação de uma estratégia de “venda” da cidade ao turismo e às empresas para atrair parques industriais. Quando a tônica é essa, não há garantias de que o conteúdo sobre o Poder Legislativo seja completo e imparcial. Também deve-se tomar precauções em relação às informações veiculadas em sites pessoais dos vereadores, pois esses são espaços eleitorais e de autopromoção.

No geral, o acesso a conteúdo de qualidade por meio da página web do município ainda é um direito a ser conquistado em nosso processo democrático

### **3.3 LEGISLATURA ATUAL**

Nesta parte, vamos conhecer melhor a configuração atual da câmara. Para começar, podemos buscar as seguintes informações: Qual o orçamento do município e qual o orçamento específico da câmara?

Saber o custo de cada gabinete também é importante. Outra conta que pode ser feita é de quanto cada habitante paga para manter seus vereadores. O cálculo é simples: basta dividir o orçamento da câmara pela população do município. O acesso a essa informação muitas vezes incentiva as pessoas a valorizar aquele serviço pelo qual estão pagando.

Ainda na lista das informações duráveis que podem ser compiladas, está o orçamento de cada uma das secretarias executivas do governo. O Poder Executivo é o responsável por divulgar esse dado, que deveria ser de conhecimento de todos os legisladores.

### **3.4 MEUS REPRESENTANTES POLÍTICOS (VEREADORES)**

A seguir, sugerimos algumas formas de conhecer melhor quem são os nossos representantes na câmara municipal. Começaremos por quatro quadros, que permitem a coleta de informações consolidadas ou duráveis. Depois, partiremos para os quadros dinâmicos.

### 3.4.1 QUADROS DURÁVEIS

Recebem esse nome porque a possibilidade de mudanças nessas informações é pequena. Entretanto, é preciso registrá-las (pode haver, por exemplo, a troca de partido ou dos membros de uma comissão). Para preencher os quadros, serão necessárias informações sobre os legisladores. A maior parte delas é fornecida com boa vontade pelos próprios gabinetes.

É importante sempre registrar o nome completo e o apelido usado pelo parlamentar, pois pelo primeiro você pode fazer consultas à receita e ao Tribunal de Contas, enquanto o segundo facilita na busca por promessas de campanha e de notícias sobre o vereador.

#### QUADRO DOS PARLAMENTARES

<b>DADOS PESSOAIS</b>
Nome completo: _____ Apelido: _____ Profissão: _____
<b>DADOS DO GABINETE</b>
Telefone: _____ Endereço eletrônico: _____
Chefe de gabinete: _____ Ramal: _____
Assessores: _____ Ramal: _____
<b>DADOS DO CANDIDATO</b>
Partido: _____ Nº de votos: _____
Tempo de representação (nº de legislaturas/ano): _____

#### QUADRO DAS EMPRESAS FINANCIADORAS DE CAMPANHAS

<b>DADOS PESSOAIS</b>		
Vereador: _____		
<b>DADOS DOS FINANCIADORES DA CAMPANHA</b>		
Empresa ou pessoa física	Setor de atuação	Quantia

#### QUADRO DOS PARTIDOS E DA CORRELAÇÃO DE FORÇAS

BANCADA*	REPRESENTANTES NA LEGISLATURA	PARTIDO

\* Na coluna relativa à bancada, classifique-a como de situação, oposição, centro ou independentes.

## QUADRO DAS COMISSÕES TÉCNICAS

<b>COMISSÃO</b>	
<b>PRESIDENTE</b>	
<b>DEMAIS INTEGRANTES</b>	

### 3.4.2 QUADROS DINÂMICOS

Ao contrário dos primeiros, nesses há a necessidade de atualização constante, pois eles são alimentados pelo desempenho do legislador durante seu mandato.

## DEPENDÊNCIA / INDEPENDÊNCIA DA CAMPANHA

<b>DADOS PESSOAIS</b> Vereador: _____			
<b>FINANCIADORES DA CAMPANHA x ATUAÇÃO PARLAMENTAR</b>			
Empresa ou pessoa física	PLs em área de interesse (principalmente econômico)	Votação nominal*	Data

*\* Nesta coluna deve se registrar se a votação foi nominal: sim, não, ausência ou abstenção. A votação nominal é aquela em que é possível identificar os votantes e seus respectivos votos, ou apenas os votantes, no caso em que os votos devam permanecer secretos. Opõe-se à votação simbólica, na qual não há registro individual de votos*

É importante lembrar que nada proíbe pessoas físicas ou jurídicas de fazerem doações para campanhas políticas, havendo, inclusive, legislação própria que regulamenta essa prática. Nada impede que esses doadores tenham expectativas em relação aos legisladores que ajudaram a eleger e tampouco é vedado aos parlamentares responderem a essas expectativas de alguma forma. O mais importante é que a trajetória e a performance de todas essas motivações

possam ser demonstradas, o que só um monitoramento responsável, sistemático e documentado pode assegurar. Por isso, além de apoios financeiros, devem ser assinalados nesse quadro os apoios dados por sindicatos, associações religiosas e outros grupos de interesse.

## COMPROMISSOS DE CAMPANHA

DADOS PESSOAIS			
Vereador: _____			
COMPROMISSOS DE CAMPANHA x ATUAÇÃO PARLAMENTAR			
Compromissos de campanha	PLs em área de interesse (principalmente econômico)	Votação nominal*	Data

*\* Nesta coluna deve se registrar se a votação foi nominal: sim, não, ausência ou abstenção.*

Semelhante à anterior, o objetivo dessa tabela é registrar a votação nominal, data e sinopse da matéria que assinalam algum grau de coerência ou falta dela em relação a temas ou posicionamentos anunciados pelo candidato antes de se eleger. É preciso lembrar que a legislação eleitoral não exige que os candidatos cumpram aquilo que assumiram como compromisso diante dos eleitores no período de campanha. Quem precisa fazer essa cobrança é a própria população.

## CREDIBILIDADE

DADOS PESSOAIS		
Vereador: _____		
SITUAÇÃO JUDICIÁRIA		
Acusação	Data	Status

A cada ano eleitoral, muitos candidatos a vagas no Legislativo são réus em alguma instância de processos administrativos, civis ou criminais. Nas eleições de 2008, por exemplo, vários postulantes iniciaram suas campanhas respondendo a processos acusatórios. Desses, muitos se elegeram e nem por isso tiveram sua representação interrompida. Ficou famosa certa candidata da cidade do Rio de Janeiro que assistia a apuração dos votos da cadeia. Ela foi eleita, saiu da cadeia e assumiu sua cadeira como representante dos cariocas na câmara.

Evidente que muitas acusações podem ser falsas ou difamatórias, mas para isso existe o Poder Judiciário, responsável por dar a última palavra. A tabela “Credibilidade” existe também para registrar esses casos e dar visibilidade caso tenha havido injustiça com os nossos representantes.

### **3.5 CONSOLIDAÇÃO DO TRABALHO**

O trabalho da câmara acontece todos os dias (uma, duas ou três vezes por semana), mas os grupos que fazem o monitoramento devem escolher uma unidade de tempo para realizar a consolidação do trabalho. É preciso um formato para a comunicação que seja capaz de responder a algumas perguntas, tais como: quantas leis foram apresentadas no período? Dessas, quantas foram aprovadas? Quantas tiveram origem na prefeitura? Quantas entre os próprios legisladores? Quantas tiveram origem na sociedade?

Uma periodicidade muito curta, como a semanal, pode ser boa para compartilhar resultados com as rádios comunitárias, mas não é prática para outros fins. Como vimos, há cidades em que há apenas uma sessão de câmara por semana, o que faz com que se passem longos períodos sem que nada muito relevante tenha ocorrido. Assim, produzir consolidados mensais costuma ser mais simples e mais operacional.

Há inúmeras formas de realizar o acompanhamento da produção legislativa e da atuação dos legisladores. Tal acompanhamento pode ser feito por meio dos temas das políticas públicas (por exemplo, educação, saúde e infância), por territórios (bairros, regiões, centro, periferia), ou pelo legislador (o que propôs, como votou, como fiscalizou, sua disposição para escuta e para consulta etc.).

O número de leis apresentadas ou aprovadas por um vereador não pode ser um indicador de qualidade de seu mandato

Em todos esses casos, é preciso estabelecer recortes. Por isso, antes de definir qual será o cenário analisado, é importante tomar conhecimento dos filtros metodológicos comuns e necessários à análise. A seguir falaremos um pouco mais sobre cada um deles.

### 3.5.1 SITUAÇÃO DO PROJETO

É o primeiro filtro. Trata-se de saber o que houve com a proposta após sua apresentação – se ela tornou-se lei de fato ou se foi arquivada. A cada 30 dias, uma grande quantidade de projetos que estavam em tramitação é classificada em uma dessas duas situações.

### 3.5.2 ORIGEM

As propostas apresentadas à câmara podem ser feitas diretamente pela sociedade civil, pelo Executivo ou pelos legisladores. Há casos mais raros em que o proponente é o Tribunal de Contas ou o Ministério Público.

**FALTOU INFORMAÇÃO?** A dificuldade em acessar qualquer um desses dados também é uma informação relevante. É preciso levar ao conhecimento dos demais cidadãos, da imprensa e do próprio poder público o tempo gasto entre a solicitação do dado e o seu atendimento. É comum que vereadores, prefeitos, secretários ou funcionários públicos aleguem que essas informações já foram divulgadas, que estão na imprensa, no Tribunal de Contas, no Tribunal Eleitoral ou simplesmente no site. O recado é: procure você. De fato há exigências legais para a publicação da maior parte desses dados (e eles realmente devem ter sido publicados em alguma dessas instâncias), mas a questão é que deve haver prontidão e objetividade por parte dos órgãos do governo na prestação de contas à sociedade. É preciso se diferenciar a informação pública – que é aquela que em algum momento foi publicada por cumprimento formal a alguma lei maior (mas que não se sabe ao certo nem onde, nem quando) – e a informação transparente, que é aquela informação pública de acesso universal. Sob esse signo deveriam estar todas as contas públicas. No seu município, os poderes constituídos sabem diferenciar entre o que é público e o que é transparente?

### 3.5.3 RELEVÂNCIA

Os projetos de políticas públicas podem ser de alto, médio e baixo impacto ou relevância. Para simplificar, chamemos os de alto e médio impacto, genericamente, de PPPs. São aqueles que interferem (para melhor ou para pior) na qualidade de vida da população. Os de baixo impacto, chamemos genericamente de PBIs, que são os que concedem títulos ou honrarias, dão nome a logradouros, ruas e prédios públicos, ou estabelecem datas comemorativas.

No quadro abaixo, apresentamos um pequeno resumo com as principais informações sobre as propostas de lei.

<b>PROJETO DE LEI</b>	<i>Registre aqui o número e o ano da proposição</i>			
<b>SINOPSE</b>	<i>Breve descrição da proposta</i>			
<b>TEMA</b>	<i>É uma proposta de lei voltada a determinada área (como educação, saúde, segurança etc.) ou é uma proposta de lei universal?</i>			
<b>POPULAÇÃO</b>	<i>É uma proposta de lei voltada a um segmento específico ou é universal?</i>			
<b>TERRITÓRIO</b>	<i>Atinge algum bairro ou região específica do município?</i>			
<b>ORIGEM</b>	<input type="checkbox"/> População	<input type="checkbox"/> Executivo	<input type="checkbox"/> Legislativo	<input type="checkbox"/> TC
<b>RELEVÂNCIA</b>	<input type="checkbox"/> PPP		<input type="checkbox"/> PBI	

A partir do registro mês a mês das atividades legislativas é possível construir séries históricas que servirão como indicadores de eficiência da câmara

# 1 2 3 4 <sup>PASSO</sup>

## > Como incidir no Legislativo

EM 1988, A NOVA Carta Magna acabou com o monopólio do Estado sobre a iniciativa legislativa, ou seja, a sociedade política deixou de ser a única que podia fazer leis no país. Com a nova Constituição, a sociedade civil passou a também ter o direito de propor leis, cabendo aos legisladores ouvir, apreciar e responder a essas proposições. Isso ampliou em muito as possibilidades de diálogo com os representantes políticos, em especial com os que estão nos parlamentos.

A Constituição, no entanto, não decretou que a sociedade brasileira estivesse preparada para fazer leis, controlar e interpelar a classe política, mas sim assegurou à sociedade garantias legais para que ela possa fazê-lo caso considere importante. Essas capacidades devem ser obtidas pelo esforço dos próprios cidadãos e cidadãs. Logicamente que, quanto mais organizada, informada e educada for a sociedade, melhor uso poderá fazer desse importante e poderoso instrumento constitucional.

Para incrementar e até incentivar essa nova situação civil surgiram alguns mecanismos, como as leis de iniciativa popular, as ouvidorias do eleitor, os orçamentos participativos e as Comissões de Participação Popular (ou Comissões de Participação Legislativa). Também foram criadas, em algumas câmaras, as Corregedorias e as Comissões de Ética, que reforçam a ideia de transparência e trazem como pressuposto a participação.

Com todos esses mecanismos, setores organizados da sociedade adquiriram o direito de apresentar queixas, fazer críticas e reivin-

dicações. Podem ainda requerer audiências públicas para o debate de temas específicos. Todavia, por dificuldade de acesso a essas informações e aos trabalhos dos representantes políticos, muitas vezes a população negligencia a responsabilidade que possui em acompanhar as decisões políticas, abstendo-se de participar da decisão do futuro da cidade, do estado e do País.

## **PAPEL CRIADOR DA SOCIEDADE CIVIL\_ A**

sociedade civil possui uma importante função: a de incentivar a mudança e a atualização das normas e leis dentro das democracias. Isso porque a sociedade política (Estado, agentes e funcionários públicos), como observou o educador colombiano Bernardo Toro, só pode exercer suas atividades dentro da lei ou do que a mesma determina. Já a sociedade civil pode fazer tudo o que a lei não proíbe. Em outras palavras, o espaço da sociedade civil é, por excelência, o espaço da criação, do que está por ser inventado. Por essa razão, a sociedade deve emprestar sua criatividade aos legisladores que, presos a regimentos e normas – e, por vezes, distantes da população – não conseguem responder plenamente às demandas da população, ocupando-se, não raro, de disputas corporativas, cargos nos governos e interesses pessoais.

Lembre-se: ao organizar e compreender o funcionamento dos três Poderes em uma democracia, a sociedade tem condições de dialogar com os legisladores, cobrar, criticar e colaborar com a classe política. A isso damos o nome de incidir em políticas públicas, o que é uma forma efetiva de participação.

Já advertia o pensador Montesquieu, formulador da teoria dos três Poderes, “(...) A experiência eterna [a história], atesta que todo homem que detém o poder tende a abusar do mesmo”. No Brasil, hoje, com os instrumentos que temos, pode haver esse abuso, mas tal situação só continua ocorrendo porque as pessoas permanecem de olhos fechados e não ocupam os espaços que a Constituição lhes garante para a incidência e a participação. Outra frase de efeito, mas bem verdadeira, que nos mostra o resultado de se abster a cumprir nosso papel na formulação das políticas está na

seguinte máxima: “Qual o preço que se paga por não gostar de política? Ser governado pelos que gostam”.

### **4.1 CAMINHOS PARA PARTICIPAR**

São três os principais canais que o Legislativo oferece para que a sociedade participe: as leis de iniciativa popular, as comissões

abertas à coleta das demandas dos cidadãos e as frentes parlamentares. Para usar esses canais, é importante conhecê-los.

● **Lei de Iniciativa Popular:** garante que qualquer cidadão possa apresentar projetos ao Legislativo. As propostas devem ser assinadas por pelo menos 5% dos eleitores e podem tratar de questões gerais ou relativas à Lei Orgânica do município. Tem a mesma tramitação dos demais, integrando a numeração geral das proposições autônomas.

● **Comissões de Legislação Participativa ou de Participação Popular:** recebem sugestões de associações, órgãos de classe, sindicatos e entidades da sociedade civil para transformá-las em projetos de lei que passam a ser de autoria das comissões. Nem todas as Câmaras possuem. A de sua cidade possui?

● **Frentes Parlamentares:** reúnem os legisladores em torno de uma causa comum. Dessa maneira, as questões levantadas pela articulação ganham mais força ao serem levadas à votação. A presença das Frentes também pode tornar possível um diálogo mais aberto com a sociedade civil, facilitando a entrada de propostas na pauta do Legislativo e aumentando a fiscalização por parte dos parlamentares às ações governamentais realizadas em sua área de atuação.

#### **Para incidir na câmara**

Este roteiro resume o que é preciso para incidir sobre o Legislativo:

- Ter acesso à Lei Orgânica do Município;
- Obter o regimento interno da câmara da cidade;
- Averiguar quais são as comissões técnicas previstas no regimento e como elas funcionam;
- Saber se há comissões municipais ou Frente Parlamentar de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (quem as compõe e quando se reúne);
- Investigar se existe uma Comissão de Legislação Participativa ou de Participação Popular na câmara de sua cidade; não havendo, essa pode ser a primeira iniciativa de lei sugerida pela comunidade;
- Ter acesso ao Diário Oficial, lembrando que sua consulta deve ser facilitada e, por isso, exemplares devem estar disponíveis nas bibliotecas públicas e demais órgão da administração municipal, incluindo as escolas;
- Possuir exemplar da Constituição Federal e da Constituição Estadual.



## APÊNDICE\_ Origem e desafios do Legislativo brasileiro

SEMPRE QUE FALAMOS sobre o Poder Legislativo no Brasil é preciso levar em conta que estamos diante de uma instituição com quase cinco séculos, cuja história é parte do processo cultural de formação do Estado brasileiro. Assim, ao analisar os parlamentos, é preciso identificar essas marcas e os obstáculos que precisam ser enfrentados para se garantir o seu bom funcionamento. Abaixo, alguns dos principais traços do Estado brasileiro que precisamos compreender:

- **Estado excludente:** a professora Rose Marie Inojosa, no livro “A Gestão de Políticas de Desenvolvimento Social” (Fundap, 1997) enumera alguns dos paradigmas que contribuíram para o processo de construção do Estado brasileiro. Entre eles, organização hierárquica piramidal, centralização das decisões, planejamento normativo, autoritarismo, confusão entre o público e o privado e práticas de sigilo. O resultado foi a conformação de um Estado excludente, tanto no que diz respeito à participação da população nas decisões, quanto na sua capacidade e disposição em promover a distribuição das riquezas.

- **Cultura do favor:** outro desafio historicamente conformado é o da superação do obstáculo criado por indivíduos ou grupos, mais ou menos organizados, que exercem poder por meio de mecanismos antidemocráticos, como o clientelismo e o tráfico de influência. Isso se dá tanto na sociedade política quanto na sociedade civil e o resultado é a transformação daquilo que é de direito em favores particulares, por meio da criação de moedas de troca como: proteção, van-

tagens financeiras e promessas de empregos, entre outros.

● **Concurso de causas:** É comum e legítimo que as chamadas comunidades de interesse e as minorias procurem eleger seus representantes para transformar suas visões em cosmovisões, por meio da garantia de assentos nos parlamentos. Porém, esse não pode ser o único critério para a escolha dos representantes, pois o Legislativo não é um concurso de causas. Nenhum tema é, incondicionalmente, mais importante que os demais, mesmo porque os assuntos se inter-relacionam. Após a eleição, todos terão que legislar e fiscalizar os Executivos a partir de políticas universais. Essas políticas – como um Plano Diretor, uma agenda para o meio ambiente ou uma política tarifária para o transporte – irão interferir na qualidade das políticas específicas, como aquela voltada para a área da infância, por exemplo. Outro ponto importante a se ressaltar é que o eleitor pode votar no padre ou pastor da sua igreja ou no seu ex-colega de futebol, mas isso não garante que tenham espírito público ou o necessário conhecimento técnico para legislar.

A compra de voto é uma das faces da cultura do favor e é crime, punida pela Lei Federal 9.840/99 com cassação do registro do candidato ou do diploma, caso eleito

## UM POUCO DE HISTÓRIA

A história das câmaras municipais no Brasil começa em 1532, quando São Vicente – localizada onde hoje é o estado de São Paulo – foi elevada à categoria de vila. Durante todo o período do Brasil Colônia, somente as localidades que tinham o estatuto de vila possuíam câmaras municipais, condição atribuída pelo Reino de Portugal mediante ato régio.

Naquela época, as câmaras municipais exerciam um número bem maior de funções do que atualmente. Eram as responsáveis pela coleta de impostos, por regulamentar o exercício de profissões e ofícios, regular o comércio, cuidar da preservação do patrimônio público, e criar e gerenciar prisões. Era uma gama de atividades que englobava os três campos da administração pública.

Com a Independência do Brasil e a Constituição de 1824, a autonomia de que gozavam as câmaras municipais foi drasticamente diminuída, com o Império passando a centralizar a administração pública. A duração da legislatura foi fixada em quatro anos e o vereador mais votado assumia a presidência da câmara – até então não havia a figura do “prefeito”.

### **ESPAÇO SOLENE OU “CASA DO POVO”?**

*Seja por sua origem não democrática – uma vez que surgiram no Brasil por ato régio –, ou pela tradição coronelista da política brasileira, historicamente as câmaras se constituíram como espaços solenes, isto é, como locais de promulgação dos atos de governo. Se por um lado, elas de fato devem ser vistas como um espaço diferenciado, pois sua atuação – fazer leis e fiscalizar o governo – tem consequências e impacto sobre todo o município; por outro, restringi-las a esse papel as afasta de sua outra função, de “casa do povo”, no sentido de representação popular. É comum às câmaras abrigar essas duas concepções que se contradizem: de espaço solene (de celebração, pompa e oficialidade) e de espaço do povo (de acesso simples e direto). Essa dupla personalidade pode ser utilizada pela classe política com habilidade, ora para afastar, ora para atrair a população. O discurso político é o principal instrumento utilizado para acirrar ou diminuir essa contradição. Há a linguagem que afasta, da formalidade (Vossa Excelência, nobre vereador etc.) e a que chama, que pode tanto ser a da participação e do direito quanto a da camaradagem (da informalidade). Esta última, como vimos, é a mais perigosa.*

Com a proclamação da República, as câmaras municipais foram dissolvidas, cabendo aos governos estaduais a nomeação dos membros do Conselho de Intendência. Em 1905, criou-se a figura do “intendente”, que permaneceu até 1930, com o início da Era Vargas.

Somente com a Revolução de 1930 foram criadas as prefeituras, às quais foram atribuídas as funções executivas dos municípios. Assim, as câmaras municipais passaram a ter especificamente o papel de casa legislativa.

Durante o Estado Novo, entre 1937 e 1945, elas foram novamente fechadas e o Poder Legislativo dos municípios foi extinto. Com a restauração da democracia em 1945, as câmaras municipais foram reabertas e começaram a tomar a forma que possuem atualmente. O formato da câmara municipal que conhecemos hoje, portanto, começou a se desenhar com a Constituição Brasileira de 1946, que inaugurou a atual série de mandatos, ou legislaturas.



### **Comitê Gestor**

Adriano Guerra (*Secretário Executivo*)

Alcione Rezende

Bruno Vilela

Carla Freitas

Eliziane Lara

Karla Nunes

Paula Kimo



### **Aliança Estratégica**

Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI)

Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais

Fundação AVINA

Fundação Vale

Instituto Ágora

Instituto Caliandra

Instituto C&A

Oficina de Imagens – Comunicação e Educação (coordenação)

### **Apoio**

Assembleia Legislativa de Minas Gerais / *Comissão de Participação Popular e Frente Parlamentar de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente*

Ministério Público de Minas Gerais / *Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Infância e Juventude*