

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS  
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

**Informação, aprendizagem e inovação  
nas Câmaras Municipais de Minas Gerais**

Guilherme Wagner Ribeiro

Belo Horizonte

2010

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Guilherme Wagner Ribeiro

**Informação, aprendizagem e inovação  
nas Câmaras Municipais de Minas Gerais**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor.

Orientadora: Profa. Dra. Léa Guimarães Souki

Belo Horizonte

2010

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

R484i      Ribeiro, Guilherme Wagner  
            Informação, aprendizagem e inovação nas Câmaras Municipais de Minas  
            Gerais / Guilherme Wagner Ribeiro. Belo Horizonte, 2010.  
            231f.: il .

            Orientadora: Léa Guimarães Souki  
            Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais,  
            Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais  
            Bibliografia.

            1. Governo representativo e representação – Minas Gerais. 2. Belo  
            Câmaras legislativas – Sistemas de comunicação. I. Souki, Léa Guimarães II.  
            Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-  
            Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

CDU: 328(815.1)

“Revisão Ortográfica e Normalização Padrão PUC Minas de responsabilidade do autor”

Guilherme Wagner Ribeiro

**Informação, aprendizagem e inovação nas Câmaras Municipais de  
Minas Gerais**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

Belo Horizonte, 12 de abril de 2010.

---

Profa. Dra. Léa Guimarães Souki (PUC Minas - orientadora)

---

Prof. Dr. Menelick de Carvalho Neto (UnB)

---

Profa. Dra. Cláudia Feres Faria (UFMG)

---

Prof. Dr. Carlos Roberto Jamil Cury (PUC Minas)

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Cristina Almeida Cunha Filgueiras (PUC Minas)

*Dedico este trabalho à Ângela, com quem compartilho a aprendizagem do amor. Ao Luis e à Julia, por outros tantos aprendizados...*

## AGRADECIMENTOS

A realização de um trabalho de doutorado, conquanto seja um esforço solitário, somente é possível graças ao apoio de um número extenso de pessoas e instituições.

A começar pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais – ALMG –, cujo apoio foi incondicional, inclusive com UMA licença com remuneração por cinco meses para a realização De um estágio no exterior. Na ALMG, o apoio da instituição para a realização desta pesquisa foi incondicional, agradeço em especial aos meus superiores, Eduardo Moreira, Sabino Fleury, Flávia Pessoa e Alaor Messias. Não há como mencionar todos os colegas com quem compartilho profícua discussão, mas devo mencionar, pela importância para esta investigação, o grupo de estudo em Comunicação e Política, a cujos membros agradeço na pessoa de Jorge Pôssa.

No Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUCMinas, agradeço aos colegas de turma e aos professores, em especial à minha orientadora, Prof<sup>a</sup>. Lea Souki, e às sempre prestativas funcionárias da secretaria e ao Prof. André Caetano, pela disponibilidade em me orientar no trato dos dados quantitativos.

Além das instituições mencionadas, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES – pela bolsa concedida para a realização do estágio no Instituto de Governo e Políticas Públicas na Universidade Autônoma de Barcelona. Agradeço a esta instituição, na pessoa de meu coorientador no período do estágio, Prof. Juan Subirats, e ao coordenador do instituto à época, Prof. Ramon Canal. Em terras catalãs, estendo meus agradecimentos ao Prof. Francesco Pau I Vall, Secretário da *Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, pela atenção e pelo interesse na troca de experiência. E, ainda, à Mônica e ao Cacao, pelo apoio na Espanha e em tantos finais de semana contribuíram para a realização desta pesquisa. Em todos os momentos, o carinho e a compreensão de minha esposa, Ângela, e de meus filhos, Luis e Júlia, foram-me imprescindíveis, razão pela qual não tenho palavras para lhes agradecer.

Espero que este trabalho retribua em conhecimento e reflexão os recursos públicos e privados nele despendidos.

*“Todo lo que sé,  
lo he aprendido en el pueblo de Palleares.”*

Pablo Picasso

## RESUMO

A pesquisa parte da discussão sobre a crise da representação política e, em especial do Parlamento, demonstrando os impasses para o desempenho de suas funções legislativa e fiscalizadora. Diante da crise da representação, a pesquisa destaca a importância dos instrumentos de comunicação e dos espaços de interação das Casas Legislativas para que o Parlamento volte a ocupar um lugar de relevo na construção do Estado democrático de direito. A pesquisa examina a existência de correlação entre estes instrumentos de comunicação e o tamanho do município, bem como tais instrumentos e o IDH municipal. Esta tese, por fim, investiga as inovações adotadas pelas Câmaras Municipais de Minas Gerais que contribuem para a produção e a circulação do conhecimento e da informação, em especial, a adoção de atividades para estudantes e a criação de *sítes*. A dinâmica de incorporação de inovações institucionais em um contexto de crise da representação é examinada em um estudo de caso.

**Palavras-chave:** Crise da representação política, parlamento, inovação, informação.

## ABSTRACT

The research begins with a discussion about the political representation crisis and, especially that of Parliament, demonstrating the impasses for the performance of its legislative and supervisory functions. In the face of the representation crisis, the research highlights the importance of communication instruments and interaction spaces of the Legislative Houses in allowing Parliament to reoccupy a relevant place in the construction of the democratic rule-of-law State. The research examines the existence of a correlation between these communication instruments and the size of the municipality, as well as between such instruments and the municipal HDI. This thesis investigates the innovations adopted by the Municipal Chambers in Minas Gerais that contribute towards the production and circulation of knowledge and information, especially the adoption of activities for students and the creation of websites. The dynamics of the incorporation of institutional innovations within a context of the representation crises is examined in a case study.

**Keywords:** Political representation crisis, Parliament, innovation, information.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 01: Criação de Escolas pelas Câmaras Municipais em Minas Gerais..... 171

QUADRO 02: Eventos organizados pela Escola do Legislativo da Câmara Municipal de Montes Claros em 2009 ..... 189

## LISTA DE TABELAS

|   |     |
|---|-----|
| TABELA 1: Distribuição da amostra do <i>survey</i> realizado pelo autor segundo tamanho do município .....  | 25  |
| TABELA 2: Distribuição da amostra da pesquisa sobre comunicação e informação nas Câmaras de Minas Gerais em 2007 segundo quartis de IDH.....            | 26  |
| TABELA 3: Soma dos orçamentos municipais dividida por população para cada faixa de tamanho de municípios em 2007 .....                                  | 102 |
| TABELA 4: Limite de gasto com as Câmaras Municipais de acordo com o art. 29-A da Constituição da República.....   | 103 |
| TABELA 5: Despesa das Câmaras Municipais de Minas Gerais – 2007 .....   | 105 |
| TABELA 6: Número de Câmaras Municipais por número de pedidos de informação encaminhados ao Poder Executivo em 2007 .....                                | 122 |
| TABELA 7: Número de pedidos de informação encaminhados pelas Câmaras ao Poder Executivo em 2007 por tamanho de município .....                          | 123 |
| TABELA 8: Nº de Convocações para Esclarecimentos nas Câmaras Municipais de Minas Gerais em 2007 .....   | 125 |
| TABELA 9: Número de convocação de autoridade por tamanho de município por tamanho de município em 2007 .....  | 126 |
| TABELA 10: Denúncia de irregularidade por tamanho de município em 2007 .....  | 127 |
| TABELA 11: CPIs nas Câmaras Municipais de MG por tamanho de município em 2007 .....   | 131 |
| TABELA 12: Quantidade de profissionais do direito no quadro de servidores das Câmaras Municipais de Minas Gerais em 2005 por tamanho de municípios..... | 136 |
| TABELA 13: Profissionais do direito estáveis nas Câmaras Municipais de Minas Gerais por tamanho de município – 2005 .....                               | 137 |
| TABELA 14: Câmaras Municipais de MG que possuem meios de comunicação impresso por tamanho de município - 2007 .....                                     | 141 |
| TABELA 15: Câmaras Municipais de MG que possuem meios de comunicação impresso por quartil do IDH em 2007.....   | 142 |
| TABELA 16: Número de Câmaras Municipais de Minas Gerais que convocaram a população para audiências públicas por tamanho de município - 2005 .....       | 145 |
| TABELA 17: Realização de audiência pública nas Câmaras Municipais de MG por tamanho de município – 2007 .....   | 146 |

|  |     |
|--|-----|
| TABELA 18: Realização de audiência pública pelas Câmaras Municipais de Minas Gerais por quartis de IDH – 2007 .....                      | 146 |
| TABELA 19: Câmaras Municipais de Minas Gerais cujo Regimento Interno prevê Tribuna Livre por tamanho de município – 2007 .....           | 151 |
| TABELA 20: Câmaras cujo regimento interno prevê Tribuna Livre por quartis de IDH municipal .....   | 151 |
| TABELA 21: Câmaras com site em Minas Gerais - set. de 2009 .....   | 164 |
| TABELA 22: Relação de quartis de IDH Municipal e Câmaras com site - 2009 .....   | 165 |
| TABELA 23: Câmaras Municipais em MG que realizam alguma atividade para estudantes por tamanho de município em 2007 .....                 | 173 |
| TABELA 24: Câmaras de MG que realizam atividades para estudantes por IDH .....   | 173 |
| TABELA 25: Pedido de informação por realização ou não de atividade para estudantes .....   | 175 |
| TABELA 26: Instauração de CPI por Câmaras que realizam alguma atividade para estudante em 2007 .....                                     | 176 |
| TABELA 27: Número de convocações para esclarecimentos por Câmaras municipais que realizam alguma atividade para estudantes em 2007 ..... | 177 |
| TABELA 28: Número de audiência Pública por Câmaras Municipais que realizam atividades para estudantes em 2007 .....                      | 178 |
| TABELA 29: Existência de denúncias de irregularidades por Câmaras que realizam alguma atividade para estudantes em 2007 .....            | 178 |

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

Abel – Associação Brasileira de Escolas do Legislativo.

ALMG – Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais Minas Gerais

Ceac – Centro de Apoio às Câmaras Municipais

CGU – Controladoria Geral da União

CM – Câmara Municipal

Consep – Conselho de Segurança Pública

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CR – Constituição da República Federativa do Brasil

FGV – Fundação Getúlio Vargas

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

OnG – Organização não governamental

OP – Orçamento Participativo

STF – Supremo Tribunal Federal

TCE – Tribunal de Contas do Estado

## SUMÁRIO

|   |     |
|---|-----|
| 1. INTRODUÇÃO .....   | 14  |
| 1.1. Considerações iniciais.....  | 14  |
| 1.2. O problema e a estrutura da tese.....  | 21  |
| 1.3. Considerações sobre a metodologia .....  | 23  |
| 2. HÁ UMA CRISE DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA? .....  | 29  |
| 2.1 Globalização, representação e governabilidade.....                                      | 32  |
| 2.2 Alguns fatores associados à crise da função legislativa.....                            | 37  |
| 2.3. Crise da representação política ou de um modelo de representação .....                 | 42  |
| 3. DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO E DELIBERAÇÃO .....  | 47  |
| 3.1. Democracia e representação: das origens díspares à relação de complementaridade.....   | 47  |
| 3.2. Teoria democrática, assimetria informacional e pluralismo cognitivo.....               | 61  |
| 3.3. Democracia representativa x democracia participativa: um falso dilema .....            | 80  |
| 4. ESCALA, REPRESENTAÇÃO E DELIBERAÇÃO .....  | 83  |
| 4.1. A deliberação entre a pequena e a larga escala .....                                   | 83  |
| 4.2. Escala, complexidade e inovação .....  | 90  |
| 4.3. Escala, pluralismo e o custo das Câmaras Municipais.....                               | 98  |
| 5. FUNÇÃO DE CONTROLE DO LEGISLATIVO, INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO                              | 107 |
| 5.1. Minoria parlamentar, função de controle e jurisprudência.....                          | 114 |
| 5.2. Mecanismos do Parlamento para a fiscalização .....                                     | 119 |
| 5.2.1. <i>Mecanismos que dependem da maioria</i> .....                                      | 119 |
| 5.2.2. <i>Comissões Parlamentares de Inquérito</i> .....                                    | 129 |
| 5.2.3. <i>Banco de dados e assessoria</i> .....   | 132 |
| 5.3. Outros mecanismos de produção de informação e comunicação nas Câmaras Municipais ..... | 139 |
| 5.3.1. <i>Audiência e consulta públicas</i> .....   | 143 |

|   |     |
|---|-----|
| 5.3.2. <i>A Tribuna Livre</i> .....   | 150 |
| 5.3.3. <i>Os pedidos de providências dirigidos ao Poder Executivo</i> ..... | 152 |
| 6. AS INOVAÇÕES NAS CÂMARAS MUNICIPAIS .....                                | 156 |
| 6.1. O conceito de inovação.....  | 156 |
| 6.2. Inovações e novas tecnologias: <i>sítes</i> e inclusão digital.....    | 161 |
| 6.3. As inovações e a função educativa .....                                | 168 |
| 6.4. Um caso emblemático: a Câmara Municipal de Montes Claros .....         | 179 |
| 6.4.1. <i>A crise</i> .....   | 179 |
| 6.4.2. <i>A busca pela reinvenção da Câmara Municipal</i> .....             | 183 |
| 6.4.3. <i>Passados mais de dois anos</i> .....                              | 187 |
| 7. À GUISA DE CONCLUSÃO .....   | 197 |
| REFERÊNCIAS.....  | 207 |
| ANEXO – Questionário do <i>survey</i> .....                                 | 221 |

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. Considerações iniciais

Esta tese parte do pressuposto de que, no contexto de uma crise da representação parlamentar, o Poder Legislativo tenta se reinventar, adotando inovações notadamente na forma de se relacionar com a comunidade. O contexto de uma nova ordem constitucional favorece essa dinâmica de reinvenção de instituições importantes para a construção do Estado democrático de direito. Interessa-nos investigar as inovações adotadas, no âmbito das casas legislativas que, de alguma forma, promovem a circulação e a produção do conhecimento e da informação na arena parlamentar. Esta investigação elegeu as Câmaras Municipais do Estado de Minas Gerais para tentar captar esse fenômeno, uma vez que a extensão numérica desse universo favorece o desenvolvimento de diferentes experiências inovadoras. A federação tem, entre outras, esta virtude: a descentralização permite que diferentes experiências de política e gestão públicas sejam inventadas e testadas de forma incremental. Quais são essas inovações? Em que tipo de municípios elas ocorrem com maior frequência?

Não nos interessam aqui as grandes questões discutidas no Congresso Nacional em torno da reforma política – como lista fechada ou aberta, cláusula de barreira e fidelidade partidária –, mas as pequenas iniciativas práticas desenvolvidas nos legislativos municipais, ainda que a questão da crise da representação não apareça na explicação ou na justificação dessas práticas. Não se trata, todavia, apenas de identificar, catalogar, analisar e divulgar essas experiências. Este trabalho busca o desenvolvimento, prévio e concomitante ao trabalho de campo, de um referencial teórico que vincule tais experiências a dois pilares da vida política nas sociedades modernas que operacionalizam a soberania popular: a representação política e a participação popular.

Uma restrição deve, desde já, ser colocada: interessam-nos as práticas inovadoras institucionalizadas pelas Câmaras Municipais, e não as adotadas pelos parlamentares no exercício de seus mandatos. Certamente, há vereadores que adotam práticas diferenciadas para o exercício de seu mandato, como encontros

regulares para prestar contas de sua atuação e para ouvir os cidadãos. Interessamos, contudo, aquelas práticas incorporadas à instituição e que podem, portanto, ter continuidade, independentemente da reeleição de seus membros. Aliás, a continuidade das iniciativas depois da alternância do Poder, em especial da Presidência da Câmara, é uma das questões que emergiram ao longo da investigação.

A opção por restringir a investigação às práticas inovadoras das Câmaras excluindo inovações restritas aos mandatos dos vereadores reduz, drasticamente, a capacidade desta investigação para avaliar o exercício da representação no âmbito local, uma vez que restringe seu olhar à instituição que tem a responsabilidade de promover a representação, cujas deficiências podem ser parcialmente supridas pelo parlamentar no exercício de seu mandato. Da mesma forma que é possível identificar práticas do exercício da representação que não estejam diretamente conectadas com a instituição – em especial, a ação do parlamentar em sua base –, é possível pensar alguns aspectos da instituição que não materializam as funções clássicas do Parlamento – representar, legislar e fiscalizar -, mas que, em alguma medida, a elas estão conectadas, como os arquivos das Câmaras Municipais ou as atividades de qualificação de seus servidores.

Por isso, interessa-nos, ainda, correlacionar essas inovações à adoção dos mecanismos para o exercício da função fiscalizadora da Câmara Municipal, que ocorre por meio de comissões parlamentares de inquérito, pedidos de informação ou convocação de autoridades do Poder Executivo para prestar esclarecimentos. Afinal, esses mecanismos estão diretamente associados ao tema da produção e da circulação do conhecimento e da informação. Assim, indaga-se se as Câmaras, por meio de suas inovações, aprofundam suas atribuições institucionais de fiscalizar e legislar ou, ao contrário, distanciam-se delas.

O interesse pelas inovações adotadas pelas Câmaras Municipais de Minas Gerais aproxima esta pesquisa dos diversos programas que buscam registrar boas práticas institucionais com o propósito de avaliá-las e de incentivar a sua reprodução em outras localidades. Entre tantas iniciativas nessa perspectiva, podemos mencionar o Programa de Gestão Pública e Cidadania, da Fundação Getúlio Vargas

de São Paulo<sup>1</sup>; iniciativa do Centro Latinoamericano para o Desenvolvimento<sup>2</sup> – CLAD –; o programa desenvolvido pela Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro; o programa Dicas Municipais, do Instituto Polis<sup>3</sup>, de São Paulo; o Programa Caixa Melhores Práticas em Gestão Local<sup>4</sup>; o Observatório de Práticas Legislativas Internacionais da Câmara dos Deputados<sup>5</sup>; o *Premio Ciudadania y Gestión Local de Chile*<sup>6</sup>; o *Premios Gobierno y Gestión Local* do México<sup>7</sup> e do Perú<sup>8</sup>; o *Banc de Bones Pràctiques*, da Fundação Carles Pi I Sunyer, da Cataluña, Espanha<sup>9</sup>. Comungando com os objetivos desses programas, esta pesquisa interessa-se pelas pequenas mudanças promovidas, na maioria das vezes, nos poderes locais.

Esta investigação está, ainda, estreitamente vinculada às atribuições de consultor efetivo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, cargo que ocupo desde 2000. Entre as diversas funções desse cargo, está a elaboração de documentos técnicos, que não apenas subsidiam o debate parlamentar, mas também auxiliam os deputados na construção de argumentos e de proposições que serão objeto de discussão nas Comissões e no Plenário. Para esse trabalho, participamos de reuniões com técnicos do Poder Executivo ou de outros setores, acompanhamos debates e audiências públicas, escutando a posição dos diversos atores sociais envolvidos no processo, recolhendo e conferindo as informações ali apresentadas. Levantamos bibliografia, legislação e jurisprudência sobre os temas em exame nas comissões e no Plenário, a fim de informar os parlamentares interessados sobre os diversos aspectos da matéria. Sempre que possível, participamos de eventos científicos e ministramos palestras e cursos presenciais e a distância, com frequência para vereadores e servidores de Câmaras Municipais.

Essa prática profissional é tão importante para esta investigação quanto a bibliografia que acompanha este texto, pois dela são retirados muitos elementos que estão presentes nesta pesquisa, desde informações sobre o funcionamento de

---

<sup>1</sup> <http://inovando.fgvsp.br/>

<sup>2</sup> <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/innotend.html>

<sup>3</sup> [www.polis.org.br](http://www.polis.org.br)

<sup>4</sup> [http://www.caixa.gov.br/acaixa/melhores\\_praticas/index.asp](http://www.caixa.gov.br/acaixa/melhores_praticas/index.asp)

<sup>5</sup> <http://www2.camara.gov.br/observatório>

<sup>6</sup> [www.innovacionciudadana.cl/portal/index.php](http://www.innovacionciudadana.cl/portal/index.php)

<sup>7</sup> [www.premiomunicipal.org.mx](http://www.premiomunicipal.org.mx)

<sup>8</sup> [www.redccss.org.pe/participacion/](http://www.redccss.org.pe/participacion/)

<sup>9</sup> [www.bancdebonespractiques.org](http://www.bancdebonespractiques.org)

institutos previstos nos regimentos internos até o reconhecimento de que o Parlamento é um ambiente rico em aprendizagem para os que participam de sua dinâmica, apesar de suas assimetrias, conflitos e opacidades. É fato que tal prática intensifica a percepção dos momentos em que há processos argumentativos e em que se buscam justificativas para as decisões a serem tomadas, ainda que se perceba a existência da negociação, da barganha (ELSTER, 2001) e do conflito de interesses. Com efeito, não se supõe que o Parlamento seja o reino da deliberação e da troca pública de razões. Entretanto, essa troca de razões acontece e pode gerar ganhos epistêmicos para os que participam das dinâmicas parlamentares. Além disso, no Parlamento, os vínculos entre representantes e representados estão em constante risco<sup>10</sup>, mas são também reconstituídos cotidianamente. De qualquer forma, cabe lembrar, com Manin (1996, p. 13), “que o governo representativo foi originariamente concebido e justificado como um governo do debate”, ainda que restrito a uma elite, constituída, supostamente, pelos mais preparados.

Pode-se argumentar que, embora ocorra o debate público e exista o referido ganho, o que tem maior peso sobre as decisões são negociações efetuadas pela elite política a portas fechadas. A comprovação disso depende de uma investigação empírica e pode variar no tempo e no espaço. Esclareça-se que esta investigação não se dedica a esse trabalho empírico, pois não nos interessa estudar o que prevalece no jogo político parlamentar, mas o que nele há de inovações na produção e na circulação de conhecimento e de informação que o torna mais democrático.

Apresentada a pesquisa nesses termos, é possível que o leitor suponha que o pressuposto a que nos referimos nas primeiras linhas deste trabalho – de que, em uma situação de crise da representação, o Poder Legislativo tenta se reinventar – se refira ao entendimento maniqueísta de que as práticas regulares dos Legislativos estariam mergulhadas em uma crise sem precedentes e as inovações seriam sua redenção. As inovações podem reproduzir, em alguma medida, os vícios da instituição em que se inserem, enquanto se pode reconhecer, em alguns momentos, a existência de deliberação democrática no cotidiano das Câmaras. Da mesma

---

<sup>10</sup> A visibilidade dos riscos que ameaçam os vínculos entre representantes e representados varia. É evidente que a declaração de um deputado federal membro da Comissão de Ética de que não lhe interessa a opinião pública coloca em risco a representação política. É menos evidente, todavia, quando os membros do corpo técnico apresentam ao agente político o seu entendimento como o única posição técnica possível sobre a matéria, desconsiderando outras possibilidades e a própria falibilidade do conhecimento técnico.

forma, não afirmamos que todos os debates públicos geram ganhos epistêmicos, porque eles podem ser usados com êxito – e frequentemente o são – para a manipulação e para a desinformação, a depender da forma como os fatos são apresentados. Não obstante, a troca de informações e uma reflexão coletiva que permitem uma melhor compreensão dos problemas públicos por parte de atores sociais também acontecem na esfera pública. Aliás, ambas as situações – manipulação e aprendizado - podem acontecer em um mesmo evento, e a percepção crítica dos propósitos de manipulação faz parte do aprendizado na vivência política<sup>11</sup>.

A virtude epistêmica do debate público é destacada por autores que trabalham com a teoria da democracia deliberativa, corrente da teoria democrática e do direito desenvolvida a partir da década de 1980 que já adquiriu certa maturidade<sup>12</sup>. Tais autores sustentam a importância do debate público, porque nele ocorre um intercâmbio de informações e às decisões são incorporados outros elementos desconsiderados previamente. Dessa maneira, os participantes podem alterar suas preferências e esse processo oferece maior legitimidade às decisões. O enfoque dado nesta tese à produção e à circulação do conhecimento e da informação é uma forma de reconhecer a função educativa do Parlamento, sediada nos ganhos epistêmicos gerados pelas discussões em torno das proposições em tramitação.

Há, ainda, uma outra perspectiva teórica que informou a eleição do objeto desta pesquisa, embora não tenha sido desenvolvida ao longo da investigação. Trata-se da perspectiva de teóricos da economia regional e da economia da informação que sustentam a importância da produção e da circulação de informações e de conhecimentos tácitos e expressos para o desenvolvimento local no contexto da sociedade do conhecimento, como expressam os conceitos de “região que aprende” (FLORIDA, 1995; STORPER, 1994; DINIZ, 2001), de “comunidade inteligente” (DOWBOR, 2006) e de “inteligência local” (ALBAGLI, 2004).

Compartilhamos com esses autores o reconhecimento da importância que adquire o nível local de poder no contexto da globalização<sup>13</sup>. Nessa perspectiva,

---

<sup>11</sup> Esta questão é tão antiga quanto a própria democracia, cuja origem nos remete à Grécia dos séculos V e IV a. C., onde as possibilidades do debate eram fontes de controvérsia.

<sup>12</sup> A ideia de maturidade da teoria da democracia deliberativa é de Bohman (1986).

<sup>13</sup> Mencionem-se, entre outros, os trabalhos de Sarita Albagli (1999, 2000 e 2007).

interessamo-nos pelo potencial que carregam as Câmaras Municipais para compor a rede na qual ocorre o processo de circulação e de produção do conhecimento na localidade – ainda que o Poder Legislativo não venha a ter centralidade nesta rede–, fator importante para o desenvolvimento local. Uma forma de essa vertente teórica abordar a sociedade da informação é reconhecer o crescimento do valor agregado do conhecimento nos diversos produtos sociais, sejam aqueles destinados ao mercado, sejam as decisões e políticas públicas. Nesse sentido, a decisão pública, para os referidos autores, é um produto social que cada vez mais exige e incorpora conhecimentos durante o seu processo de produção. Diferentemente dos recursos naturais, o conhecimento tende a crescer com o seu uso.

Pode-se dizer que esta investigação, de alguma forma, joga luz em um aspecto da realidade que está associado à apropriação ou à socialização desse avanço do conhecimento decorrente do processo de discussão em torno das decisões públicas. Parte-se do pressuposto de que, quanto mais esse conhecimento esteja permeado pela contribuição de diferentes setores sociais e quanto mais seja ele apropriado por todos os interessados, maior é a densidade democrática de uma determinada sociedade.

À experiência como consultor legislativo, soma-se, neste trabalho, minha formação jurídica. A leitura dos fenômenos políticos a partir da ciência jurídica permite-nos aprofundar a análise sobre o funcionamento do Estado, na medida em que agrega determinados aspectos que vêm sendo negligenciados pela ciência política, como os efeitos políticos de determinados entendimentos adotados pelo Judiciário sobre os limites dos demais poderes. Assim, por exemplo, a ausência do controle jurisdicional do processo legislativo em virtude do descumprimento do regimento interno e as restrições à ação fiscalizadora pelos Legislativos municipais serão abordadas nesta pesquisa. Deve-se esclarecer que a perspectiva interdisciplinar ora proposta não pretende produzir um trabalho que fique no meio do caminho entre as ciências jurídica e política. Trata-se de uma pesquisa que se localiza no campo da ciência política, mas que se enriquece com análises desenvolvidas na área do direito.

---

É importante ressaltar, ainda, que a contribuição da ciência jurídica neste trabalho não implica um crescimento de sua carga normativa. A preocupação procede, porque há uma perspectiva normativa inerente a esse ramo do conhecimento científico, preocupado com a dimensão do dever ser. Todavia, esta tese apresenta certa carga normativa, sendo equivocada a dicotomia rígida entre ciências analíticas e normativas (LESSA, 2003; HABERMAS, 1997, p. 9; SOARES, 2000, BENHABIB, 1996). Há, certamente, uma variação da normatividade nas ciências humanas e sociais, sendo os extremos comprometedores da qualidade de qualquer trabalho científico nessa área do conhecimento. É impossível compreender o fenômeno político como ele efetivamente é, como supõem aqueles que adotam uma teoria descritiva da democracia, na esteira da concepção “realista” da democracia. Há uma dimensão normativa em supor que a política funciona de forma democrática quando se assemelha ao mercado, em que as pessoas registram suas preferências nas urnas a partir de um cálculo racional, com base no seu interesse pessoal, da mesma forma que escolhem determinados produtos no supermercado. Supor que a eleição é suficiente para gerar a representação política é algo altamente normativo, porque desconsidera as ameaças e os riscos inerentes ao exercício da representação, como interferências de ordem econômica no processo eleitoral e a exclusão de determinadas minorias.

Desconheço, na literatura, trabalhos que tenham a mesma perspectiva para o exame das Câmaras Municipais. Por isso, optei por um campo de investigação mais amplo, deixando de aprofundar-me em qualquer dos aspectos genericamente examinados. Por exemplo, é possível desenvolver um trabalho acadêmico de fôlego sobre os *sites* das Câmaras Municipais<sup>14</sup> ou sobre as tribunas livres, assim como sobre uma única Câmara Municipal<sup>15</sup>. Tais enfoques, todavia, não revelam a existência de um pequeno movimento dos legislativos locais que faz deles instituições que estimulam o aprendizado coletivo da comunidade representada, apesar de suas contradições e limites.

Convém, nesse momento, apresentar de forma clara o problema que orienta esta pesquisa e a estrutura deste trabalho.

---

<sup>14</sup> Mencione-se o trabalho de José Carlos Vaz sobre portal de Câmaras Municipais (2003).

<sup>15</sup> Mencione-se, a título de exemplo, o trabalho de José Claudio Pereira sobre Políticas públicas municipais em cidades de pequeno porte: a Câmara de Santa Rita do Sapucaí (2006).

## 1..2. O problema e a estrutura da tese

Esta investigação se guia pela seguinte problematização: partindo-se do pressuposto da existência de uma crise da representação política parlamentar – ou, pelo menos, como propõe Manin (1998), de um determinado modelo de representação política –, há sinais de que os Legislativos procuram inovar suas práticas na expectativa de melhorar o desempenho de suas funções e de renovar suas formas de interação com a sociedade civil.

As inovações dos legislativos locais que envolvem a produção e a circulação da informação e do conhecimento são de natureza variada e ocorrem em distintos campos. A título de exemplificação, podemos citar, na área de prestação de serviços, o acesso à Internet e as orientações de proteção ao consumidor – PROCON –; na institucionalização de espaço de participação, audiências públicas itinerantes e tribuna livre; nos meios de comunicação, divulgação das reuniões por rádio e TV, edição de material de caráter informativo pelas Câmaras e a criação de *sites*; d) na função educativa, as ações voltadas para estudantes. A produção e a circulação do conhecimento e da informação resultantes de algumas dessas inovações constituem-se como um aspecto fundamental para qualificar o debate público em torno das matérias a serem decididas, inserindo-se em um processo discursivo que legitima e qualifica as decisões e socializa as informações entre os participantes.

Considerando o universo das Câmaras Municipais do Estado de Minas Gerais, pergunta-se: (1) quais são essas inovações e qual a intensidade com que aparecem? (2) Pode-se reconhecer algum perfil do município relacional ao tamanho e aos aspectos econômicos em que essas inovações sejam adotadas com mais frequência? (3) Há alguma correlação entre a adoção dessas inovações e o exercício das funções clássicas do Legislativo? (4) E, finalmente, como elas se inserem na dinâmica das Casas Legislativas?

Para responder ao problema que move esta investigação, a tese se divide em cinco capítulos. Os três primeiros estão dedicados ao debate teórico que informa a investigação. O primeiro capítulo parte da pergunta sobre a existência de uma crise na representação para, a partir daí, problematizar os desafios dos Parlamentos na

atualidade. A crise da representação política clássica é um fenômeno complexo, resultado da interação de vários aspectos da história das instituições políticas. Para iluminar o fenômeno, damos atenção a dois aspectos: (a) a necessidade de reforçar a governabilidade no contexto da globalização ocorre em detrimento da representação político-parlamentar; (b) a crise da função legislativa reforça a importância de outras funções do Parlamento, em especial a fiscalizadora.

Dando continuidade à resposta sobre a crise da representação política, o segundo capítulo analisa a relação entre democracia, representação e deliberação. Busca discutir a representação política a partir de sua tensão com os conceitos de democracia e deliberação, para abordar, em seguida, o problema da assimetria informacional e pluralismo cognitivo. Essa discussão aponta para a necessidade de se afastar a posição da corrente que contrapõe a representação política da participação. O debate se estende no terceiro capítulo ao se incorporar o problema da escala, com repercussão tanto para a representação política quanto para a deliberação. Nesse capítulo, já se aportam os primeiros elementos empíricos da pesquisa referentes ao financiamento das Câmaras Municipais.

Ao longo desse percurso, é feita uma análise acerca da produção e da circulação do conhecimento e da informação. Assim, parte-se do reconhecimento de que a exigência do conhecimento técnico para a definição e a implementação de políticas públicas durante o *welfare state* serviu para justificar a hegemonia do Poder Executivo, inclusive na produção normativa (1º cap.); questão que reaparece quando abordamos o problema da assimetria informacional, que não nos impede de reconhecer a existência de um pluralismo cognitivo na relação entre diversos saberes na arena parlamentar (2º cap.). Nesse quadro, o problema da escala tem fortes repercussões uma vez que, se, por um lado, a deliberação, como troca e construção pública de razões, é melhor visualizada em coletivos reduzidos (como é o caso das comissões legislativas), por outro lado, a baixa escala dos pequenos municípios reduz o pluralismo de fontes de informação e a capacidade de deliberação (3º cap.). Embora o enfoque teórico se prolongue durante os dois capítulos seguintes, deles se destacam o exame empírico dos dados coletados.

O capítulo 4 tem um caráter analítico ao apresentar uma radiografia da ação fiscalizadora do Poder Legislativo e da gestão da informação e da comunicação, considerando, entre outros aspectos, o tamanho dos municípios. Os institutos que materializam a função fiscalizadora são examinados, considerando-se também a questão do equilíbrio entre maioria e minoria. O capítulo 5 aponta as inovações em duas perspectivas diferentes. Primeiro, examina dados de inovações em duas áreas: novas tecnologias (*sites* e inclusão digital) e atividades de educação desenvolvidas pelas Câmaras Municipais. Depois, pesquisa é complementada com um estudo de caso sobre a Câmara Municipal de Montes Claros (MG).

### 1.3. Considerações sobre a metodologia

Antes de apresentar as técnicas de pesquisa adotadas nesta investigação, convém expor alguns de seus pressupostos metodológicos.

O reconhecimento de que a representação política pode efetivar a soberania popular mediante a dimensão epistêmica da deliberação não é comum nas pesquisas sobre representação e, em especial, sobre o Poder Legislativo no Brasil, cujas análises são desenvolvidas frequentemente dentro do marco do neoinstitucionalismo, que supõe o primado das instituições sobre a ação dos indivíduos. Tal reconhecimento tem fortes implicações para esta investigação. De forma alguma este estudo ignora ou menospreza a pesquisa sobre o Legislativo existente no Brasil, pois reconhece a procedência de grande parte de seus achados. Apenas os considera insuficientes para repensar o Poder Legislativo, tendo em vista a consolidação de um Estado democrático de direito no Brasil. Adota-se, pois, nesta investigação, um pressuposto metodológico que afasta uma postura científica sectária que nega a contribuição de outras correntes teóricas. Pelo contrário, as contribuições das pesquisas sobre o Legislativo são constantemente incorporadas a este trabalho.

Há um outro aspecto metodológico que é indispensável expor. Em virtude do lugar profissional em que me situo, descrito na primeira parte desta introdução, é

importante ressaltar que esta pesquisa não envolve apenas um esforço de aproximação do investigador para com o objeto investigado, mas envolve, igualmente, um certo movimento de distanciamento entre os dois. Esse movimento é dialético, porque o distanciamento contribui para a (re)aproximação do objeto e vice versa, o que permite um melhor aproveitamento do olhar privilegiado de quem vivencia, internamente, o Poder Legislativo. A postura antissectária e o olhar crítico de quem vivencia o Poder Legislativo nos levaram a estabelecer uma relação entre teoria e empiria que nos afasta da postura científica de se querer formular um marco teórico para se verificar em que medida a realidade se enquadra nele.

Os trabalhos empíricos propiciam releituras e avanços das teorias, dinâmica que adquire especial importância para o atual estágio da teoria democrática deliberativa. Esse trabalho teve uma etapa de caráter exploratório, baseada em técnicas quantitativas, e uma outra, em que foram adotadas técnicas qualitativas para o exame da experiência da Câmara Municipal de Montes Claros, que passou por uma forte crise em 2007. Dessa forma, técnicas quantitativas e qualitativas se completaram no esforço de aproximação e exame do objeto de pesquisa.

A análise quantitativa contou com as várias bases de dados. Como dados primários, destaca-se o *survey* realizado pelo autor desta investigação em 2007. Como dados secundários, utilizamos Censo Legislativo realizado pelo Interlegis em 2005 e o levantamento dos sites das Câmaras Municipais de Minas Gerais realizado pelo jornalista do Centro de Apoio às Câmaras da ALMG – Ceac –, Jorge Pôssa. Foram utilizados, ainda, dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

No início de março de 2007, encaminhamos um questionário para as 853 Câmaras Municipais, acompanhado de uma carta de apoio assinada pelos Gerentes da Escola do Legislativo e do Centro de Apoio às Câmaras Municipais e uma carta de orientação sobre a pesquisa. A Assembleia Legislativa de Minas Gerais auxiliou esta investigação por meio da reprodução, diagramação e remessa do questionário elaborado pelo doutorando. As Câmaras interessadas podiam solicitar o questionário no formato eletrônico e remetê-lo por e-mail para o Ceac. No final de abril e início de maio daquele ano, quando aproximadamente 60 questionários haviam sido respondidos, foi encaminhado um e-mail para as Câmaras que ainda não haviam se

pronunciado, reiterando o pedido. As últimas respostas chegaram em junho de 2007, totalizando 101 questionários respondidos, distribuídos da seguinte forma, considerando o tamanho populacional dos municípios:

**TABELA 1**  
**Distribuição da amostra do *survey* realizado pelo autor segundo tamanho do município**

| Tamanho do município - hab | Respondentes |                | Municípios do Estado |                |
|----------------------------|--------------|----------------|----------------------|----------------|
|                            | Quantidade   | Porcentagem    | Quantidade           | Porcentagem    |
| Até 5.000                  | 28           | 27,72%         | 241                  | 28,25%         |
| de 5.000 a 10.000          | 26           | 25,74%         | 252                  | 29,54%         |
| de 10.001 a 20.000         | 15           | 14,85%         | 189                  | 22,16%         |
| de 20.001 a 50.000         | 19           | 18,81%         | 107                  | 12,54%         |
| de 50.001 a 100.000        | 9            | 8,91%          | 38                   | 4,45%          |
| de 100.001 a 200.000       | 3            | 2,97%          | 13                   | 1,52%          |
| acima de 200.001.          | 1            | 0,99%          | 13                   | 1,52%          |
| <b>Total</b>               | <b>101</b>   | <b>100,00%</b> | <b>853</b>           | <b>100,00%</b> |

Fonte: *Survey* realizado pelo autor em 2007.

Como se pode verificar ao se comparar o percentual das Câmaras respondentes com o dos municípios do Estado em cada faixa de tamanho populacional, não há grandes distorções entre a amostra e o universo. Ainda assim, trata-se de uma amostra não probabilística, de forma que não há a pretensão de se generalizarem os achados para o universo dos municípios quando os dados do *survey* forem examinados.

Dividindo os municípios mineiros em quartis, de forma que o primeiro é composto pelos municípios que apresentam os piores Índices de Desenvolvimento Humano municipal (IDH-M)<sup>16</sup>, nossa amostra tem a seguinte distribuição:

---

<sup>16</sup> O IDH foi criado para medir o nível do desenvolvimento humano dos países a partir de três indicadores: educação, longevidade e renda. Esse índice recebeu ajustes para medir o desenvolvimento de esperas menores de poder, como os municípios. Ao longo deste trabalho, quando mencionamos o IDH, estamos nos referindo a versão adaptada para medir o desenvolvimento dos municípios.

TABELA 2

**Distribuição da amostra da pesquisa sobre comunicação e informação nas Câmaras de Minas Gerais em 2007 segundo quartis de IDH**

|            | IDH      | <i>Quant.<br/>De mun</i> | <i>mun. Da<br/>amostra</i> | %     |
|------------|----------|--------------------------|----------------------------|-------|
| 1º quartil | até 0,67 | 214                      | 14                         | 6,5%  |
| 2º quartil | até 0,72 | 213                      | 26                         | 12,2% |
| 3º quartil | até 0,76 | 213                      | 31                         | 14,6% |
| 4º quartil | até 0,81 | 213                      | 30                         | 14,1% |
|            |          | 853                      | 101                        | 11,8% |

Fonte: *Survey* aplicado pelo autor.

IDHM: Atlas do Desenvolvimento Humano (Fundação João Pinheiro).

Conforme se verifica, as Câmaras com IDHM mais baixo estão subrepresentadas na amostra. Teste de igualdade das médias para as variáveis de tamanho populacional e IDH também indicam que os municípios pesquisados no *survey* se divergem do universo no indicador do IDHM, apresentando condições sócioeconômicas mais favoráveis.

Sobre os sites das Câmaras Municipais de Minas Gerais, contamos com a base de dados organizada e gentilmente cedida pelo jornalista do CEAC, Jorge Pôssa. A base de dados foi montada no segundo semestre de 2009. A expressão “Câmara Municipal de (...)”, seguida do nome dos municípios, foi lançada no Google para todas as Câmaras cujos sites ainda não se encontravam registradas no cadastro do Ceac. Os *sites* foram visitados, sendo conferidos os *links* avaliados foram testados.

Segundo relatório metodológico do Censo Legislativo, foram selecionados 231 pesquisadores para aplicar um questionário em seus respectivos Estados. (BRASIL, 2007). Essa equipe recebeu treinamento de 30 horas na sede do Interlegis. Para a realização do censo, o questionário foi submetido a um pré-teste

aplicado em cinco Estados da Federação (São Paulo, Amapá, Paraíba, Mato Grosso e Rio Grande do Sul).

Foi também realizada uma checagem dos questionários aplicados em uma amostra de 12,24% do universo. Segundo o mencionado relatório, “o bloco referente às informações financeiras foi totalmente rejeitado por não conter conjunto consistente de dados.” (BRASIL, 2007, p. 15). A base de dados fornecida pelo Interlegis contém 825 municípios. Embora o Estado de Minas Gerais tenha 853 municípios, as 28 Câmaras restantes não distorcem a amostra. Dos dados coletados pelo Interlegis, selecionamos os que se referem ao tema desta investigação.

Não se pode deixar de considerar que, apesar de o Censo Legislativo configurar uma valiosa base de dados, essa tese praticamente não foi utilizada em pesquisas acadêmicas, segundo informação colhida no próprio Interlegis. Esse fato nos levou a adotar certa parcimônia na utilização dos referidos dados, reforçando a importância da aplicação de um *survey* próprio. Para a análise dos dados quantitativos, utilizamos o Statistical Package for the Social Sciences – SPSS –, que nos permitiu realizar distintos testes de correlação – pearson e tau c de Kendall –, conforme a natureza dos dados.

O estudo de caso sobre a Câmara Municipal de Montes Claros foi realizado, tendo como base uma entrevista semiestrutura com o seu Presidente em abril de 2008 e, na mesma ocasião, uma visita técnica às instalações da Câmara, em especial ao seu arquivo. Foram ainda consultados os seguintes documentos: Diagnóstico organizacional da Câmara Municipal de Montes Claros, de março de 2007; Relatório de atividades da oficina de comunicação; Reestruturação e modernização da Câmara Municipal de Montes Claros; Projeto de reestruturação da Assessoria de comunicação institucional; Câmara Escola da Câmara Municipal de Montes Claros – um projeto inovador.

Nos dias 14 e 15 de dezembro de 2009, em um retorno à Câmara para complementar as informações, pudemos observar uma audiência pública e uma reunião ordinária, recurso que não constava do planejamento da pesquisa, mas que teve fundamental importância para o seu desfecho. Em ambos os eventos, a presença do “consultor da Assembleia” foi mencionada, revelando satisfação por parte dos agentes políticos em me receber, ciente dos propósitos acadêmicos de

minha visita, ainda que desconhecendo os argumentos teóricos da pesquisa. Foram ainda colhidas diversas informações no *site* da Câmara.

## 2. HÁ UMA CRISE DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA?

O dicionário etimológico da língua portuguesa define “crise” como “alteração, desequilíbrio repentino, estado de dúvida e incerteza, tensão, conflito.” (CUNHA, 1999), p. 228). A palavra deriva do termo grego *krisis*, que significa julgar. Em sua origem o significado se confundia com o da palavra “crítica”, e essa relação se mantém até hoje quando, por exemplo, diz-se que algo se encontra em situação crítica, quando se quer afirmar que algo está em crise. Na Idade Média, a palavra crise era utilizada na medicina para se referir ao momento em que se definia se o organismo tinha condições próprias de se recuperar ou se carecia de intervenção externa. Em 1625, o Sr. B. Rudyard se apropriou desse sentido do termo e o aplicou ao debate político, afirmando que “esta é a crise dos Parlamentos: através disso saberemos se os Parlamentos vivem ou morrem.” (BRUNKHORST, 1996, p. 160)<sup>17</sup>. Sabemos que os Parlamentos não morreram e continuam experimentando outras crises.

J.J Rousseau também incorpora o conceito de crise ao exame que realiza sobre situação política de sua época, vinculando-o ao seu prognóstico da aproximação de uma revolução cujos resultados seriam incertos. “Aproximamo-nos do estado de crise e do século das revoluções. (...) Quem saberá dizer-nos em que vos transformareis então?” (ROUSSEAU *apud* KOSELLECK, 1999, p. 139). Immanuel Wallerstein (2006, p. 33) associa crise a ‘transições’, seja pela desintegração gradual do objeto em crise, seja por sua transformação relativamente controlada. A ideia de crise está, pois, associada à instabilidade, ao descontrole e à insegurança decorrente do futuro incerto que o sujeito em crise – uma pessoa, instituição ou ordem social – enfrenta. Pode-se considerar que não é exatamente a crise que gera o sentimento de insegurança no sujeito, mas à consciência de estar em crise. E se, por um lado, essa consciência gera tal sentimento de insegurança, ela, por outro lado, possibilita ao sujeito intervir nos rumos de sua crise, ciente de que essa intervenção não seja, necessariamente, regenerativa do sujeito em crise.

Não há, na ciência política, consenso sobre a ideia de que a democracia e a representação política estejam em crise. Embora se reconheça com mais facilidade

---

<sup>17</sup> Conferir, ainda, em Gerd Bornnheim, 1996.

uma crise do Parlamento, nem mesmo esse reconhecimento é consensual. Em uma de suas contribuições sobre o tema, Norberto Bobbio (1985) associa a crise do Estado democrático a três fatores: a) a privatização do público; (b) a ingovernabilidade; e (c) o poder invisível. Como os dois últimos serão abordados adiante neste trabalho, vamos nos ater, por ora, ao primeiro fator, agregando à reflexão a análise habermasiana da crise de legitimação no capitalismo tardio. Com efeito, Jürgen Habermas sustenta que o desenvolvimento do Estado social ocorreu em detrimento da participação ativa dos cidadãos na formação da vontade política, o que

ocorre através de um processo de legitimação que (...) difunde lealdade das massas, mas evita participação. Esta alteração estrutural do domínio público burguês gera instituições e processos que são democráticos na forma, enquanto a cidadania, no meio de uma sociedade politicamente objetiva, gozar do status de cidadãos passivos, apenas com direito de embargar a aclamação. (HABERMAS, 1999, p. 51).

Os direitos sociais, à medida que foram conquistados, também serviram para aplacar conflitos estruturais da sociedade capitalista em determinada fase de seu desenvolvimento, fazendo prevalecer uma relação clientelista entre os cidadãos e o Estado. A relação entre atores sociais e o Estado se situava em torno da extensão do Estado de bem-estar social, em que cada qual buscava um maior quinhão decorrente do crescimento da economia capitalista, sem que o Estado tivesse capacidade de atender às expectativas geradas por esse padrão de relacionamento com a sociedade. Havia, pois, a forte presença de uma lógica privada do relacionamento entre Estado e atores sociais, em que estes se colocavam como clientes em relação àquele, segundo o enfoque habermasiano.

Uma das causas que Norberto Bobbio (1985) indica para a crise do Estado democrático reside precisamente no reconhecimento de que essa lógica clientelista se verifica também para a relação entre representante e representado. Considerando esta uma faceta da degeneração do estado representativo nas sociedades contemporâneas, Bobbio (1985, p.21) exemplifica o que entende por privatização do público, mencionando a utilização pelos agentes políticos de “recursos privados a favor deste ou daquele cidadão, o qual, por sua vez, oferece

seu próprio voto e sua própria preferência em troca de qualquer favor ou de qualquer vantagem econômica ou qualquer outro benefício.”

Reverendo a concepção de Marshall sobre o desenvolvimento da cidadania – civil no século XVIII, política no século XIX e social no século XX – vale reconhecer que esse desenvolvimento não é um mero processo acumulativo. Afinal, a incorporação de novos patamares de cidadania importa a reconfiguração dos direitos que já faziam parte do *status* de cidadão. Por exemplo, a ampliação dos direitos políticos altera o sentido da liberdade de expressão, da mesma forma que a ampliação do papel do Estado na prestação dos serviços sociais eleva a importância da representação política para os grupos sociais, alterando o sentido dos direitos políticos (CATTONI, 2002). Ora, se a relação entre Estado e atores sociais – entre os quais, os cidadãos – durante o Estado social aproximou-se de uma relação privada de fornecedor e cliente na oferta dos direitos sociais, não há de se estranhar que esta conotação privatista que permeia o Estado social, nos termos da crítica habermasiana, se reproduza no exercício do direito político ao voto, de forma que o que conta na escolha dos representantes são os benefícios materiais carreados para a comunidade do eleitor, quando esta comunidade não se restringe à sua família, conforme alerta Norberto Bobbio (1985).

Não há que se falar, entretanto, em crise da democracia em países cujo povo vive sob ditaduras consolidadas. Nesses casos, poder-se-ia esperar uma crise da ditadura, ciente que mudanças de rota em direção à democracia em função dessa crise são apenas uma possibilidade. O risco de a barbárie suceder a ditadura é outra possibilidade que não pode ser descartada. A crise da democracia pressupõe a existência da democracia e, por isso, as possibilidades de sua reinvenção. E as democracias se reinventam<sup>18</sup>, notadamente em virtude das dinâmicas da sociedade civil, ainda que seu futuro permaneça aberto e incerto. Nesse diapasão, reinventam-se também, com suas virtudes e riscos<sup>19</sup>, as formas de representação,

---

<sup>18</sup> Há um conjunto de pesquisas que buscam reconhecer práticas sociais que reinventam a democracia, podendo-se mencionar os trabalhos coordenados pelo Prof. Boaventura de Sousa Santos. Dentro de vasto espectro da literatura brasileira, podem ser mencionados os trabalhos organizados por Dagnino (2006, 2007).

<sup>19</sup> Os riscos crescem em virtude da dificuldade de *accountability* de vários desses atores que se colocam nesse cenário de representação difusa em que se entrecruzam ações diversas de atores tais como Ministério Público, imprensa, OnGs.

materializadas nos conselhos setoriais, no Ministério Público, nas representações discursivas na esfera pública ou nas organizações não governamentais<sup>20</sup>.

Levando-se em consideração de que o Poder Legislativo encontra-se em crise, a questão que move esta investigação é: os Parlamentos se reinventam? Para responder a essa questão, convém compreender melhor a sua crise e, para isto, elegemos dois pontos de partida: por um lado, examinaremos a tensão entre governabilidade e representação no contexto da globalização, em que a redução da capacidade decisória dos Estados os induz a movimentos no qual a primeira é reforçada em detrimento da segunda. Por outro lado, examinaremos as transformações na produção normativa dos Estados que ocorrem em detrimento do Parlamento, uma vez que surgem e se fortalecem outros polos enunciadores do direito.

## **2.1 Globalização, representação e governabilidade**

A gradual passagem do Estado feudal para o Estado absolutista está associada à intensa reconfiguração do poder em relação ao território, em que identidades, costumes e instâncias locais são constrangidos em decorrência da formação dos Estados nacionais, o que exigiu uma revisão do conceito de soberania. Segundo José Eduardo Faria,

Esse conceito de soberania é forjado, assim, na dinâmica de um longo processo de eliminação dos particularismos das ordens locais, de elisão dos corpos sociais com jurisdições autônomas, de unificação e concentração de poder, de afirmação do primado da lei estatal sobre os costumes, os cânones da Igreja e as convenções corporativas. (FARIA, 1999, p. 19).

Esse processo de formação do Estado nacional causou grande impacto no conceito de representação política. A representação política, portanto, constituiu-se como um dos elos de integração social de comunidades dispersas em determinado território. (HABERMAS, 1995).

---

<sup>20</sup> Sobre formas de representação não eleitorais, conferir Nádía Urbinati e Mark Warren (2008).

O atual processo de globalização também importa em acentuada reconfiguração do poder em relação ao território, reformulando o papel dos Estados nacionais e o conceito de soberania. Vários autores alertam para o fato de que os Estados nacionais tornaram-se grandes demais para resolver os pequenos problemas e pequenos demais para resolver os grandes problemas. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 1994; KENNEDY, 1993, p. 153; DOWBOR, 1996, p. 63). Diante desse paradoxo, esses Estados nacionais buscam se adaptar ao novo contexto socioeconômico complexo e em processo acentuado de transformação, caracterizado pela reorganização do capital não só por meio de fusões e incorporações, mas por um novo padrão de organização por meio de *holdings*, franquias, transferência de ativos e, sobretudo um vertiginoso desenvolvimento tecnológico, que permite a transmissão instantânea e o tratamento de um volume imenso de informações e de conhecimento quase sem limites territoriais. (FARIA, 1999, p. 70).

Outros fenômenos estão associados ao processo de globalização: a intensificação da importância da informação e do conhecimento nos processos sociais e a redefinição das identidades, mediante o crescimento de identidades difusas e entrecruzadas, com variações territoriais em detrimento da identidade nacional. O processo de globalização não apenas constrange o Estado nacional, mas atribui a eles um importante papel de ajustar as comunidades nacionais à lógica da economia globalizada. Dessa forma, na perspectiva neoliberal, do processo de globalização não decorre um Estado nacional fraco, mas, sob determinados aspectos, um Estado forte para contribuir na formatação de uma ordem econômica. O Estado não deixa de ser arena de conflitos de interesse, mas se intensificam os contrangimentos que o induzem a se configurar como um ator importante na constituição dessa ordem econômica.

O processo de formação dos Estados nacionais deixou evidente a relação entre a configuração do poder no território e a representação política, vínculo que subjaz, por exemplo, à literatura que discute a desproporcionalidade da representação brasileira no Congresso Nacional. (NICOLAU, 1997). Esse vínculo entre federação e representação política no sistema político brasileiro, por exemplo,

recebe mais atenção da ciência política que o impacto da globalização sobre a representação política.

Pode-se afirmar que a representação política, compreendida como um processo de transposição e simplificação da dinâmica social conflitiva para o interior de uma arena estatal discursiva e decisória, gradativamente parece tornar-se menos capaz de desempenhar esse papel em face das transformações complexas e aceleradas da ordem social. Se, por um lado, o Parlamento configurou um espaço privilegiado para a interação entre capital empresarial e trabalho, por outro, ele não conseguiu se recolocar diante da perda de centralidade dessa relação pela própria transformação do mundo do trabalho e pela emergência de outros tipos de conflitos, como territoriais, étnicos e culturais.

Pode-se dizer, na esteira das reflexões de David Harvey (1993), que a representação política expressa no Parlamento é um mecanismo rígido de simplificação dos conflitos sociais e de produção de normatividade. Harvey (1993) argumenta que as crises do Estado de bem estar social e do fordismo estão associadas aos padrões rígidos de sua organização, que se caracteriza pela rigidez dos investimentos de capital de larga escala, dos mercados de trabalho e dos compromissos do Estado com as crescentes demandas sociais. O único instrumento flexível no auge do Estado de bem-estar social era a emissão de moeda, que desencadeava o processo inflacionário. À globalização corresponde um processo de flexibilização, seja do mundo do trabalho, seja da produção e do consumo, daí esse autor denominar essa fase de “acumulação flexível”.

Os novos conflitos que emergem no quadro de perda, pelo Parlamento, de centralidade do conflito entre capital empresarial e trabalho exigem instâncias mais flexíveis para a sua mediação, o que importa conseqüentemente em um novo padrão de regulação social menos focado na produção da lei em sentido formal, que é exatamente aquela produzida pelo processo legislativo. Outras formas de representação, como as organizações não governamentais, entram, então, em cena, buscando realizar a mediação dessas relações. Esse contexto tem, evidentemente, grande impacto sobre a crise da representação política parlamentar.

A intensificação da adoção, pelos governos, das medidas provisórias, reflete, internamente, a crise da representação pela qual os Parlamentos passam. Tais instrumentos normativos caracterizam-se, exatamente, por serem flexíveis, uma vez

que podem ser editados a qualquer momento. As análises dos dados referentes à edição de medidas provisórias, ao lado de outros dados, como a questão da disciplina partidária, foram utilizadas por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999) para demonstrar a inconsistência da tese de que o sistema político brasileiro era ingovernável. Outros fatores configuram os instrumentos que reforçam a governabilidade do Poder Executivo em detrimento da representação democrática do Parlamento, como a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dar início ao processo legislativo em um conjunto de matérias, o orçamento autorizativo e o poder regulamentar. Tais autores chamam a atenção para a importância, ainda, de determinadas regras de funcionamento das casas legislativas, que reforçam o poder de determinadas autoridades, como o Presidente da Câmara e do Senado e os líderes partidários. Mencione-se, a título de exemplo, a competência para definir a pauta de votações e a possibilidade de o líder retirar da comissão determinado parlamentar de sua base que possa se posicionar de forma contrária à posição do partido. Esses são fatores endógenos ao sistema político brasileiro que reforçam a governabilidade em detrimento da representação.

Com efeito, a governabilidade está associada à capacidade do Poder Executivo de decidir e implementar suas decisões, enquanto a representação democrática está associada à diversidade de atores integrados ao processo decisório. Se há um incremento da representação democrática, pode haver redução da capacidade de decidir do Poder Executivo; se há um incremento desta, isto poderá implicar o esvaziamento da capacidade de intervenção de grupos minoritários no processo decisório, ou seja, a redução da representatividade. Qualquer das situações, se levada ao extremo, importa no comprometimento tanto da governabilidade quanto da representação democrática. Por exemplo: se um conjunto amplo de atores tem poder de veto por tempo ilimitado, não apenas a governabilidade fica comprometida, mas a própria representação democrática, porque esta significa que diferentes pontos de vistas serão contemplados no processo decisório, ou seja, pressupõe, em determinado momento, a decisão.

Cabe registrar, porque desconsiderados pela literatura especializada, dois entendimentos do Poder Judiciário que reforçam núcleos de poder que favorecem a governabilidade em detrimento da representação democrática. Não nos interessam aqui digressões sobre a consistência ou não das teses jurídicas que sustentam tais

entendimentos, mas os seus efeitos políticos. O primeiro diz respeito à regularização do vício de iniciativa de proposição legislativa por meio da sanção presidencial. Um exemplo esclarece a matéria: certa ocasião, no final da década de 1980, Newton Cardoso, o Governador do Estado de Minas Gerais, encaminhou projeto de lei concedendo reajuste aos profissionais da educação. O percentual oferecido não atendia à reivindicação dos servidores, que se encontravam em greve, quando o Governador autorizou o líder de Governo a apresentar emenda para elevar o percentual no referido projeto de lei. Sabe-se que é vedado ao parlamentar apresentar emenda que aumente despesas a projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (art. 63 da Constituição da República). Não obstante, a autoridade que teve a sua prerrogativa atropelada pela referida emenda manifestou-se favorável à proposição aprovada na Casa Legislativa por meio da sanção, seguida da promulgação e publicação da lei. Ocorre que, no caso em tela, o Governador se recusou a cumprir a lei que ele próprio sancionara, sob o argumento de que era inconstitucional, tendo em vista que o parlamentar, embora líder de Governo na Assembleia Legislativa, não poderia ter apresentado a referida emenda.

O Supremo Tribunal Federal entendeu que a sanção não corrige o vício de iniciativa de proposição legislativa, ratificando a posição daquele Governador<sup>21</sup>. Ao adotar esse entendimento, essa instância do Judiciário, que tem natureza política em virtude dos critérios de nomeação de seus membros, reforça o núcleo de poder constituído pelo Chefe do Executivo, na medida em que o isenta de receber pressão para a aprovação de projetos de lei que contenham vícios. Esse entendimento retira do Poder Legislativo margem de negociação, pois impede que o Parlamento condicione a aprovação de determinada proposta do Poder Executivo à ampliação da política pública em tela. O Legislativo não pode, por exemplo, condicionar a concessão de um benefício aos médicos à sua extensão aos enfermeiros.

O segundo posicionamento do STF diz respeito à recusa de se efetuar o controle jurisdicional da aplicação do regimento interno das casas legislativas. Assim, se o Presidente da Câmara dos Deputados deixa de assegurar a um membro

---

<sup>21</sup> Sob o aspecto jurídico, a tese oposta à adotada pelo STF baseia-se na economia processual e no princípio de que não há nulidade se não houver prejuízo para as partes. Segundo esse entendimento, na hipótese de a proposição ser vetada, não poderia o Parlamento derrubar o veto, porque nesse caso o vício não seria sanado com a aquiescência do Chefe do Poder Executivo. Sob a perspectiva jurídica, confira-se Menelick de Carvalho Netto (1992).

da minoria uma prerrogativa prevista no Regimento Interno, este não poderá socorrer ao Judiciário para ver assegurada aplicação daquela norma regimental, sob o argumento que se trata de matéria “*interna corporis*”<sup>22</sup>. Com esse entendimento do STF, reforça-se outro núcleo de poder estratégico para governabilidade, a saber, a Presidência das casas legislativas, em detrimento da representação, expressa nas restritas possibilidades de ação de cada parlamentar. Diferentemente do sentido comumente apontado pela literatura, pode-se afirmar que essa conduta do STF reflete a tendência à politização do Judiciário<sup>23</sup>, embora nesse caso essa politização se expresse por meio de sua omissão.

A crise da função legislativa e a ineficácia da função fiscalizadora também reforçam a crise da representação política no Parlamento. Compreender as mudanças da produção legislativa é importante para se refletir sobre as transformações e desafios do Parlamento contemporâneo.

## 2.2 Alguns fatores associados à crise da função legislativa

No início do século XX, Max Weber (1993) já previu que o Poder Executivo assumiria maior relevo na função de produção legislativa, em detrimento do Poder Legislativo. Com efeito, com a crise do modelo liberal, a forma de intervenção estatal na economia e na sociedade alterou a natureza da legislação que passa a disciplinar setores específicos da economia. Essa ação normativa requeria um conhecimento especializado, de que o Parlamento, composto por representantes do povo, não

---

<sup>22</sup> “A natureza *interna corporis* da deliberação congressional – interpretação de normas do Regimento Interno do congresso – desautoriza a via utilizada [Mandado de Segurança]” já que” cuida-se de tema imune à análise judiciária.” MS 21.74-AgR/RJ, Relator Francisco Rezek. Se é verdade que há tímida mudança de entendimento do STF, como se pôde ver em seu posicionamento do processo de cassação do ex-Ministro José Dirceu, por outro lado é escandalosa a omissão dessa instância jurisdicional quando permite que o Presidente do Senado não coloque em votação os vetos opostos pelo Presidente da República, em flagrante descumprimento da Constituição da República. A proteção à governabilidade, neste caso, compromete não apenas a representação, mas o próprio Estado de Direito.

<sup>23</sup> A politização do judiciário é comumente atribuída a dois comportamentos do Judiciário: as sucessivas vezes em que o Judiciário disciplina o processo político, como a verticalização das coligações no processo eleitoral e a fidelidade partidária etc; por outro, quando passa a definir políticas públicas, como a reserva de 50% das vagas das Universidade Federal em Minas Gerais para alunos egressos das escolas públicas. Nessa passagem, apontamos uma terceira dimensão, qual seja, a politização do judiciário por meio da omissão .

dispunha. Ademais, a crise econômica impunha aos governos respostas rápidas mediante um processo incremental de implementação de políticas públicas, ou seja, com uma forte dimensão experimental que exigia alterações e ajustes à medida que a legislação se apresentava deficiente. Reproduzindo os argumentos que se destacaram nesse contexto, Clemerson Merlin Clève afirma:

A emergência do Estado Social e da sociedade técnica dificultam o exercício, pelo Parlamento, da função legislativa. Primeiro, porque o Estado Social e a sociedade técnica exigem do Legislativo um preparo técnico que não pode ser encontrado num órgão que não é composto por especialistas, mas por mandatários eleitos. Depois, porque o processo legislativo não pode ser célere. (CLÈVE, 1993, p. 51).

A análise do predomínio do Poder Executivo sobre o Legislativo na produção legislativa mediante a verificação da autoria das leis aprovadas, incluindo, neste caso, as medidas provisórias, pode ser relevante e trazer à tona dados que revelem a natureza da atividade do Poder Legislativo. Não obstante, esse tipo de análise permanece na superfície do problema, pois desconsidera a transformação do papel da lei e de sua relação com outros instrumentos normativos no contexto da mudança de paradigma de Estado vivenciada nas últimas décadas. Algumas instituições de pesquisa e órgãos da imprensa avaliam as Casas Legislativas e os seus membros individualmente a partir do número de projetos de lei apresentados, o que, aliás, estimula a apresentação de projetos de lei sem a devida demanda social, uma vez que as avaliações não apenas avaliam, mas induzem comportamentos. Esse exame comumente desconsidera o fato de que a própria ordem constitucional – composta pelo texto constitucional e pela interpretação que os órgãos jurisdicionais fazem dele – constrange a iniciativa legislativa dos parlamentares. As transformações do Estado ocorridas nas últimas décadas tornaram a questão mais complexa, deixando de ser mero deslocamento de competências legislativas do Legislativo para o Poder Executivo, como ocorreu na primeira metade do século XX.

Uma das transformações ocorridas nos Estados, no conjunto de reformas que lhes foram impostas no contexto da globalização, é a tendência de o Estado deixar de ser prestador de serviços para ser um Estado regulador. Eis uma diferença fundamental entre o Estado liberal e o modelo neoliberal: no primeiro, a lei é compreendida como um mal necessário e, nessa perspectiva, deve ser editada na

menor quantidade possível, ainda que já no século XIX houvesse críticas sobre o excesso de legislação. Nesse contexto, o Poder Legislativo era a principal instituição produtora dessas normas. Entretanto, a falência do Estado intervencionista não representou a redução da produção legislativa, antes pelo contrário. Afinal, o Estado tende a deixar de prestar os serviços públicos, transferindo-os para a iniciativa privada, assumindo, contudo, o papel de regulamentar as distintas áreas de políticas públicas, o que se evidencia pela adoção dos modelos de agências reguladoras. Respondendo ao processo de crescimento da complexidade e da fragmentação social, o Estado intensifica a produção normativa. A desconstitucionalização e a desregulamentação importam, na verdade, no crescimento do número de normas, muitas vezes de hierarquia infralegal, ainda que nesse processo haja uma redução dos direitos sociais assegurados na lei.

Para responder a esse processo de crescimento da complexidade, a dinâmica social demanda mecanismos mais flexíveis de produção normativa que o processo legislativo e normas mais flexíveis que a lei, na esteira das observações de David Harvey (1993) acima apontadas. Há, pois, uma pulverização das instâncias produtoras de normatividade, como as agências reguladoras, conselhos setoriais, órgãos do Judiciário e ministérios. Decisões judiciais disciplinam algumas matérias e desregulam outras. Na esteira da intensificação das relações econômicas internacionais, há, ainda, o crescimento da produção de normas internacionais, como os tratados e as convenções formulados por agências supranacionais. Atente-se, nesse último caso, para a diferença entre as funções do Poder Legislativo de legislar e de ratificar um tratado. O efeito normativo é o mesmo. Não obstante, no primeiro caso, o Parlamento tem amplos poderes para alterar a proposta por meio de emendas; no segundo, ele aceita ou não os termos constantes no instrumento normativo internacional.

Verifica-se também a demanda decorrente das exigências sociais de controle de qualidade de produtos e serviços, que requer normas técnicas flexíveis que, em virtude do rápido processo de transformação desses produtos e do conteúdo específico das normas, devem ser formuladas por instâncias compostas por especialistas, ainda que se admita alguma forma de controle social. No Brasil, não

raras vezes, os padrões sociais e as diretrizes fixadas pelo Estado apoiam-se em instruções normativas fixadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT –, que é uma instituição privada. Essa dispersão dos órgãos produtores de normas jurídicas está acompanhada de um processo de transformação do Estado que torna mais difícil para o cidadão identificar a instância que, de fato, produz a decisão política que impacta sua vida, reduzindo, dessa forma, sua capacidade societária de controle do Estado. Um bom exemplo talvez seja o desinteresse dos cidadãos dos países europeus pelas eleições do Parlamento da União Europeia, que nem sempre percebem que muitas das decisões assumidas pelos Parlamentos de seus países são mera adaptações de diretrizes adotadas por aquele Parlamento.

Essa pulverização das instâncias produtoras de normas jurídicas é acompanhada pela intensificação do fenômeno denominado de inflação legislativa. (FARIA, 1999; CÓRDOBA, 2005; SAURA, 2003), ou seja, um excesso de normas regulando os diversos subsistemas sociais editadas por distintas instâncias, em um volume que compromete a coerência interna do ordenamento, ampliando a insegurança jurídica. Nesse contexto, o produto normativo do Parlamento perde importância como instrumento que disciplina a conduta social, seja porque há uma dispersão de polos enunciadores de direito, seja porque o processo de inflação legislativa acaba por comprometer a eficácia das leis vigentes.

A situação brasileira, em especial, agrava-se em virtude da combinação de dois fatores: concentração legislativa na União e um bicameralismo disfuncional. Com efeito, o constituinte sobrecarregou a competência legislativa da União, como se pode observar no extenso rol de matérias do art. 22 da CR. Além disso, entre as matérias que cabem à União e aos Estados legislarem concorrentemente (art. 24 da CR), os três poderes federais adotam um sentido tão amplo para o conceito de “normas gerais” de responsabilidade da União (art. 24, § 1º da CR), que o campo de competência legislativa dos demais entes federativos fica muito restrito<sup>24</sup>. Registre-se que, apesar da concentração de competência legislativa, aos municípios resta uma importante área de atuação, que é o direito urbanístico, como os Planos

---

<sup>24</sup> Desenvolvemos análise sobre a competência concorrente e o conceito de normas gerais em “Competência legislativa na federação brasileira e a disciplina dos ‘loteamentos fechados’” (2008).

Diretores, Códigos de obra e de postura, entre outras normas que regulam o espaço e a convivência nas cidades.

Se a competência legislativa está concentrada na União, deveríamos ter um Congresso Nacional capaz de efetivar esta atribuição com agilidade. Não é, contudo, o caso do Congresso Nacional brasileiro, cuja organização em duas Casas importam uma estrutura desfavorável à produção das leis. Sabe-se que, como dispõe o art. 65 da CR, se a Casa revisora (comumente o Senado) alterar o projeto, ele retornará à Casa iniciadora, que dará a palavra final sobre a matéria. Assim, qual o estímulo para a Casa revisora aprovar à matéria com alterações se a palavra final será da Casa iniciadora? E, se retornar a Casa Iniciadora, esta não poderá optar por uma terceira alternativa para a proposição em exame, porque, neste caso, a proposição terá que iniciar seu trâmite novamente. Cabe lembrar que a adoção do bicameralismo pelos federalistas cumpria um duplo propósito: por um lado, atendia tanto à preocupação dos Estados grandes (com representação proporcional na Câmara dos Deputados) quanto a dos Estados pequenos (com representação igual no Senado). Por outro lado, a divisão do Parlamento por duas Casas Legislativas, com poderes simétricos, enfraquecia o Poder Legislativo e dispersava melhor o poder entre os órgãos do Estado, o que era conveniente, tendo em vista a magnitude do Estado que se pretendia formar:

No governo republicano, a autoridade legislativa predomina necessariamente. O remédio para este inconveniente é dividir o Legislativo em diferentes ramos e torná-los, mediante diferentes modos de eleição e diferentes princípios de ação, tão pouco vinculados um com o outro quanto permitam a natureza de suas funções comuns e sua dependência comum da sociedade. (...) Assim como o peso do Legislativo requer que ele seja dividido, a debilidade do Executivo pode exigir, por outro lado, seu fortalecimento. (MADISON, 1993, p. 351).

A adoção de um modelo de bicameralismo para enfraquecer o Legislativo no contexto do Estado Liberal, em que o Parlamento era o poder hegemônico, fazia sentido, considerando-se os objetivos e a concepção de Estado que orientavam os federalistas. A manutenção deste modelo em um paradigma de Estado em que o Parlamento há muito não ocupa o papel hegemônico de outrora por certo reforça a crise da representação político-parlamentar.

### 2.3. Crise da representação política ou de um modelo de representação

Alguns autores<sup>25</sup> identificam, na segunda metade do século XX, um processo de deterioração da credibilidade das instituições representativas, em especial do Parlamento. Verifica-se que os cidadãos, cada vez mais, não se sentem representados nas Casas Legislativas, a ponto de se fragilizarem os laços que os vinculam aos parlamentares, aos partidos e, de forma geral, aos poderes constituídos.

Se é significativo o número daqueles cientistas que reconhecem uma crise na representação política que ocorre no Parlamento, não há consenso entre eles sobre as causas a abrangência e as alternativas a essa crise. Bernard Manin (1996,1998), por exemplo, sustenta que a representação não está em crise; o que está em crise é um determinado modelo de representação. Sua análise é rica para a compreensão da evolução da representação política nos séculos XIX e XX, mas suas conclusões são insuficientes para a compreensão das transformações da representação neste início do século XXI. Ele analisa quatro elementos da representação política – eleição dos representantes, independência parcial destes, opinião pública independente e debate antes das decisões – em três tipos de governo representativo, tratados como tipos ideais: o tipo parlamentar, a democracia de partidos e a democracia do público.

Na representação política de tipo parlamentar, a eleição estava calcada na relação de confiança entre representados e representantes, daí a importância dos vínculos locais. O parlamentar apresentava uma liberdade grande para votar segundo sua consciência no Parlamento. Nesse modelo de representação política, não há uma coincidência entre o resultado das urnas e a opinião pública expressa nas manifestações populares e na imprensa. A opinião pública era o canal de manifestação daquilo que as urnas não conseguiram traduzir, em parte, em decorrência da natureza do vínculo entre representante e representado acima.

---

<sup>25</sup> A crítica à representação é anterior a segunda metade do século XX e nos remete a trabalhos de Rosa Luxemburgo, Carl Smith. Bobbio é um autor contemporâneo que discute a crise da democracia e, em especial da representação. Para a discussão do tema na literatura brasileira, sugerimos Luis Felipe Miguel (2003).

Quanto à exigência de debates antes das decisões, o Poder Legislativo configurava o espaço por excelência da deliberação no tipo parlamentar de representação:

Como os representantes não estão submetidos à vontade de seus eleitores, o Parlamento pode ser um local de deliberação no sentido pleno da palavra, ou seja, um lugar onde os políticos definem suas posições através da discussão e onde o consentimento de uma maioria é alcançado através da troca de argumentos. (MANIN, 1996, p. 23).

Na fase seguinte, em que prevalece o tipo de democracia de partido, as eleições não se pautam mais pela relação que representantes e representados mantêm, em parte em virtude do crescimento do número de eleitores com a extensão do direito ao voto. As eleições passam necessariamente pelos partidos políticos, que assumem o lugar da deliberação. Os representantes, assim, não têm a independência para discutir e votar no Parlamento, porque dependem da posição do partido. Estes são importantes, também, nas formas de expressão da opinião pública, porque apresentam grande força na imprensa e na organização das manifestações de rua. O espaço da discussão que tem consequências para a decisão deixa de ser o Parlamento e passa a ser os partidos políticos.

O que estaria em crise para Bernard Manin (1996) seria esse modelo de representação baseado na democracia de partidos, pois estar-se-ia configurando um novo tipo de representação não percebido pelas análises desenvolvidas para o exame do modelo que se encontra em declínio. No modelo emergente, ocorre um processo de personalização dos candidatos causada, em parte, pelo desenvolvimento dos canais de comunicação, que lhes permitem comunicar diretamente com os eleitores, independentemente da mediação dos partidos. Nesse modelo, houve o declínio da imprensa partidarizada<sup>26</sup>, de forma que “a percepção dos temas e dos problemas públicos (...) tende hoje em dia a ser homogênea e independente das preferências políticas expressas nas eleições.” (MANIN, 1996, p. 31). As pesquisas de opinião tornam-se instrumentos importantes para o conhecimento dos eleitores, mas não se pode supor que elas revelem a vontade

---

<sup>26</sup> Embora não esteja apoiado em dados empíricos, acreditamos que, no Brasil, a imprensa local e, em alguma medida regional, é em grande parte dominada pela elite política.

popular, porque elas são igualmente constructos. Elas não extraem o posicionamento da sociedade sobre determinada matéria, pois elas o constroem. O debate que ocorre antes das decisões não tem o Parlamento nem o partido político como epicentro, notadamente em virtude da emergência dos meios de comunicação de massa.

Cabe observar que, na democracia parlamentar e na democracia de partidos, o lugar da deliberação e o da decisão se identificam ou se aproximam. Com efeito, a deliberação ocorrida no Parlamento estava diretamente ligada às decisões, enquanto a deliberação dos partidos repercutia nas decisões dos governos que aqueles controlavam. No terceiro modelo de Bernard Manin, a discussão ocorre no espaço público, em especial nos meios de comunicação, mas a decisão ocorre em um conjunto de agências cuja identificação nem sempre é clara para o cidadão. Se, por um lado, há, nesse modelo, um ganho em relação aos modelos anteriores propostos por Bernard Manin sob o ponto de vista da incorporação de outros atores sociais no debate público, por outro lado, tornam-se mais nebulosos os vínculos entre o processo de discussão e as decisões, aspecto que se coaduna com a observação constante do tópico anterior de que as transformações na estrutura do Estado nas últimas décadas torna mais difícil para o cidadão entender por qual instância é produzida, a decisão política que as vincula e que impacta sua vida.

Há outros aspectos pontuais na análise de Bernard Manin (1996, p. 33) que merecem considerações, notadamente em relação ao contexto brasileiro, como a existência de uma excessiva expectativa de meios de comunicação neutros politicamente ou a suposição de que o eleitorado de hoje seja bem-informado. Aliás, a democracia de partidos assumiu feições claras em países que adotam a lista fechada, fortalecendo as burocracias partidárias, o que não ocorreu com a mesma intensidade no sistema político brasileiro. O referido autor, diferentemente da abordagem ora encampada como se verá adiante, entende que governo representativo é necessariamente distinto de autogoverno do povo:

Quando se reconhece a existência de uma diferença fundamental entre governo representativo e autogoverno do povo, o fenômeno atual deixa de ser visto como sinalizador de uma crise de representação e passa a ser interpretado como um deslocamento em rearranjo da mesma combinação

de elementos que sempre esteve presente desde o final do século XVIII. (MANIN, 1996, p. 33).

A concepção que subjaz a esta investigação parte do pressuposto de que o fato de o governo representativo ser ou não uma forma de autogoverno (soberania popular) é uma questão empírica e aberta, ou seja, não se admitem respostas definitivas. Se a investigação parte de uma premissa prévia de que a representação político-parlamentar não tem qualquer vínculo com o conceito de soberania popular, é provável que essa premissa seja confirmada, porque a representação, em diversos momentos, rompe os seus vínculos com a soberania popular. Nesses casos, sob essa perspectiva, a participação popular será vista de forma positiva para o aperfeiçoamento da representação, mas como um fator exógeno e não como parte de um determinado tipo de exercício da representação política que faz desta uma forma de autogoverno. Bernard Manin certamente não acompanha autores como Nadia Urbinati (2006) e Iris Young (2006) em torno da questão de como a representação se torna democrática. Na perspectiva do autor, as instituições representativas se reconfiguram e persistem vigorosas, sem colocar em questão se os efeitos dessas transformações implicam o aperfeiçoamento da democracia (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELO, 2006, p. 67). De fato, o modelo emergente formulado por Bernard Manin não reduz as evidências comumente apontadas para o reconhecimento da crise da representação clássica, e não se pode arguir que tais evidências sejam típicas da democracia de partido, tais como a redução generalizada do comparecimento dos cidadãos aos processos eleitorais e o crescimento de descrédito nas instituições de representação. (MIGUEL, 2003, p. 51).

Apesar disso, a contribuição de Bernard Manin não deixa de ser importante para o estudo da evolução da representação política desde a fundação do Estado moderno, exigindo o seu exame com novas lentes. Sob esta perspectiva, é inevitável reconhecermos a emergência de novas formas de representação baseadas nos conselhos setoriais, no Ministério Público, nas representações discursivas na esfera pública, nas organizações não governamentais etc. Nesse sentido, a representação política não está em crise ou, pelo menos, reage a ela com vigor, sendo nítidos os sinais de novas formas de representação. A questão é reconhecer se os Parlamentos saberão se reinventar para, nesse novo modelo de representação que

se configura, ter um lugar condizente com sua importância histórica, com o seu relevo institucional no arcabouço constitucional e com seu custo financeiro.

### 3. DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO E DELIBERAÇÃO

#### 3.1. Democracia e representação: das origens díspares à relação de complementaridade

As ideias ou os ideais de democracia e de representação estavam presentes na formação dos Estados liberais, mantendo desde então complexa relação de exclusão ou de complementaridade entre si, conforme o caso. De fato, a história da democracia, por um lado, remete-nos à experiência política da Grécia antiga, em que se materializava o ideal de governo do povo, com participação direta dos cidadãos na vida política nas assembleias, discutindo e decidindo sobre os interesses da comunidade. Por cidadãos, nesse caso, entendam-se os homens adultos, excluindo mulheres, escravos e estrangeiros, que se dedicavam ao espaço privado, em que se dava a reprodução material da vida. Embora os cidadãos constituíssem uma minoria - em torno de quarenta mil em uma população superior a duzentos mil habitantes -, não resta dúvida acerca das possibilidades de sua participação direta nos negócios públicos não apenas nas assembleias, mas também mediante a ocupação de cargos públicos, para os quais o critério básico de seleção era o sorteio entre os interessados. Os mandatos eram curtos e não se admitia a recondução, dando-se, assim, a todos os interessados a oportunidade de ocuparem os cargos públicos (MANIN, 1998). Ademais, evita-se criar uma máquina burocrática a ser ocupada por uma elite política e partidária. A oportunidade de um grande número de cidadãos atenienses participarem da organização do Estado a partir do sorteio, como a coordenação dos trabalhos de uma assembleia, significa uma dimensão educativa e uma resistência a formação de elites.

Não se pode perder de vista que, embora a assembleia fosse o lugar por excelência do debate e das decisões coletivas, os cidadãos discutiam as questões públicas em outros espaços. Segundo Israel Moses Finley

seria um erro fazer vista grossa ao fato de que a votação na Assembleia fora precedida por um período de intensa discussão, nas lojas e tavernas, na praça da cidade, na mesa de jantar - uma discussão entre os mesmos homens que finalmente se reuniam na Pnyx para o debate e a votação formais. (FINLEY, 1988, p. 34).

Além do debate difuso em diferentes locais que, de alguma forma, prepara o debate na Assembléia, Atenas dispunha de pessoas detentoras de conhecimento especializado responsáveis por operacionalizar as decisões políticas tomadas coletivamente, conforme relata Finley acerca da decisão de ocupar a Sicília, distinguindo a decisão de natureza política com as de caráter técnico (1988, p. 35).

Deve-se registrar, ainda, que o sistema político foi aperfeiçoado durante os séculos V e IV a.C., incorporando, por exemplo, a possibilidade de o conselho dos 500, composto por cidadãos selecionados por sorteio, rever decisão da assembleia tomada contra a lei e responsabilizar o proponente. (MANIN, 1998; FINLEY, 1988, p. 38). Interessa-nos frisar não apenas a dimensão democrática da experiência grega, que, apesar de seus problemas e contradições, significou efetivamente o exercício do poder por meio do povo, mas sobretudo sua dimensão educativa da participação.

Uso a palavra [educação] não em seu sentido contemporâneo corriqueiro de educação formal, mas em um sentido fora de moda, no sentido dos gregos antigos: por Paideia eles queriam dizer criação, “formação”, o desenvolvimento das virtudes morais, do sentido de responsabilidade cívica, de identificação madura com a comunidade, suas tradições e valores. (...) Um jovem se educava compreendendo a Assembleia; ele aprendia (...) as questões políticas que Atenas enfrentava, as escolhas, os debates e aprendia a avaliar os homens que se apresentavam como políticos atuantes, como líderes. (FINLEY, 1988, p. 42).

A passagem acima revela que o diferencial da Grécia antiga não era a inexistência da distinção entre líderes e liderados, mas na precariedade da situação daquele e no lugar ativo deste. É importante levantar algumas questões para compreender a extensão e os limites da democracia grega. Um aspecto importante é que, se comparado mesmo ao século XVIII, trata-se da organização de uma comunidade política de pequena escala, o que viabiliza a tomada de decisões em Assembleias, no qual a todos era assegurado o direito de uso da palavra. Além disto, o trabalho dos escravos permitia que se exigisse dos cidadãos o interesse pela vida política, já que a reprodução das condições de vida familiar estavam garantidas pelo trabalho daqueles e das mulheres. Há que se ressaltar, ainda, que a democracia na Grécia antiga se baseava em certo grau de homogeneidade nos valores e modos de vida dos cidadãos, algo que não encontramos hoje. Antes pelo contrário, reconhece-se o direito fundamental a minorias de optar por estilos de vida

e valores diferentes. Ainda assim, a Grécia antiga pode ser reconhecida o berço da democracia.

A história da representação, por sua vez, confunde-se com a história do Parlamento, que nos remete à Idade Média, em especial, à Inglaterra. Assim, desde os séculos IX e X, os reis ingleses costumavam convocar os membros da nobreza e do clero que consideravam mais preparados para discutir os problemas em torno do que se chamava *Witenagemot*, ou “Conselho dos Sábios”. Observa-se uma evolução na prática da representação durante os séculos XII e XIII na Inglaterra, quando condes, barões, bispos e arcebispos se reuniam no *conventus generalis populis*, pois já emergira nesse período a ideia de que não pode haver tributação sem algum tipo de aquiescência, ou seja, não se poderia majorar tributos sem a prévia aquiescência do Conselho. Essa ideia foi introduzida na Carta Magna, documento imposto pelos barões, apoiados pela pequena classe média dos burgos, ao Rei João Sem Terra, em 1215. Assim, a incipiente prática de representação daquela época não pode ser associada ao adjetivo democrático, conforme o adotamos hoje, embora não se possa deixar de registrar que do conflito entre os atores que compunham o referido conselho e o rei resultaram os primeiros documentos contendo declarações de direito, que constituem o germe dos direitos humanos, hoje considerados essenciais às democracias<sup>27</sup>.

É nesse período histórico que aparece o termo *parlamentum*, “designando um conjunto de pessoas que se reúnem para ‘falar’, para ‘conversar’, para ‘debater’ determinado assunto.” (ALMIR, 1984, p. 74). No século XIII, esse termo, cuja origem etimológica coincide com a dos termos *parlare* e *parle*, no italiano e no francês medieval, respectivamente, já era adotado para se referir ao conselho real. Em 1265, o rei convocou pela primeira vez para esse conselho representantes eleitos dos condados e dos cidadãos das cidades, o que se repetiu em 1295. A partir da metade do século XIV, esses representantes passaram a se reunir em um espaço diferente daquele dos representantes da nobreza e do clero, dando início ao bicameralismo.

---

<sup>27</sup> É o Caso da Carta Magna, imposta ao Rei João Sem Terra, de 1215. (COMPARATO, 1999).

Esses representantes das classes sem qualquer título de nobreza eram eleitos em suas regiões. Segundo Bernard Manin,

eleição ia acompanhada da invocação de um princípio que, segundo todas as provas, afetou crucialmente a história das instituições ocidentais. Se trata do princípio de origem romana: *quod omnes tangit, ab omnibus tractari et approbari debet* (o que a todos afeta deve ser tratado e aprovado por todos). (MANIN, 1998, p. 112).

Embora o termo representação ainda não fosse utilizado naquela época, as práticas e instituições mencionadas correspondiam ao que, mais tarde, ele passou a denominar. Afinal, já se apresentava naquele momento uma das características essenciais da representação, a saber, a sua configuração como um mecanismo de comunicação e de fluxo de informações entre a sociedade e o Estado. (NADALES, 1996; MIGUEL, 2003). Segundo Hanna Pitkin,

Os cavaleiros e os burgueses iam ao Parlamento para dar consentimento à cobrança de tributos, para dar informações, para trazer o registro dos tribunais locais em casos de disputa judicial, e para levar informações de volta às suas comunidades. (...) Um pouco mais tarde, eles começaram a ser usados pelas comunidades como um meio de apresentar queixas ao Rei, e houve tentativas de insistir na solução dessas queixas antes de dar consentimento a impostos. (...) Os cavaleiros e os burgueses que iam ao Parlamento começaram a ser vistos como servidores ou agentes de suas comunidades e, quando retornavam, podiam ser solicitados a prestar contas do que haviam feito no Parlamento. (PITKIN, 1985, p. 273).

O elemento comunicativo se destaca nesse momento, mas a representação não se resume a esse elemento. Já se fazia presente desde tal época um aspecto central do exercício da representação gradativamente se desenvolvendo nos séculos seguintes até sua consolidação nos Estados liberais, monárquicos ou não. Trata-se do papel decisório do representante, ao qual cabia dar o consentimento para a cobrança de tributo<sup>28</sup>. Não se pode deixar de observar que a formação dos Estados nacionais exigiu a adoção da representação em virtude do problema da escala, ao qual retornaremos adiante.

---

<sup>28</sup> Cabe chamar a atenção de que aparece aqui a distinção entre os momentos de comunicação e da decisão, uma vez que este tema será retomado adiante.

Percebem-se, de qualquer forma, elementos de continuidade entre o período feudal e o Estado moderno no que tange ao princípio representativo. É bem verdade que as referidas eleições não tinham a dimensão competitiva manifesta no Estado moderno, pois, como regra, tais eleições comumente apenas ratificavam o nome daquela liderança pertencente à elite da localidade. Eleger o representante significava conceder certa deferência a essa liderança e candidatar-se para disputar as eleições contra o candidato natural correspondia a um acinte. (MANIN, 1998, p. 181).

Deve-se registrar que as cidades republicanas da Itália – como Florença e Veneza – adotaram com frequência o sorteio como mecanismo de seleção de seus dirigentes, por promover a ideia de imparcialidade, reduzindo a animosidade entre as facções, o que poderia ser estimulado pelo instituto da eleição. (MANIN, 1998, p. 71). A opção dessas cidades pelo sorteio pauta-se sobretudo pelo reconhecimento de sua dimensão democrática, já que tal seleção não estaria associada a determinados atributos próprios importantes para a eleição, como recursos financeiros ou capacidade de oratória.

As eleições foram adotadas como critério para escolha dos representantes, quando da formação dos Estados liberais, após as vitórias de movimentos revolucionários na Inglaterra, na França e nos Estados Unidos. Não obtiveram coro as vozes isoladas que sugeriam a introdução do sorteio no sistema para seleção da classe dirigente. Um elemento essencial contribuiu para a prevalência da eleição: a ideia de que a participação dos cidadãos por meio do voto associava-se à noção de consentimento. A liberdade conquistada pelos cidadãos para a indicação daqueles que os representariam perante o rei contribuía para o sentimento de que as decisões ali consentidas os vinculavam. O elo entre eleição e consentimento é, pois, um elemento de continuidade desde o feudalismo (MANIN, 1998, p. 113), e ainda se faz presente nos dias de hoje, quando se reconhece a legitimidade dos representantes derivada notadamente de seu processo de seleção. Em síntese apertada, alguns supõem que, *porque foi eleito, é legítimo*.

Há, pelo menos, dois importantes elementos de ruptura entre os dois períodos no que se refere ao instituto da representação. O primeiro se refere ao fato de que, no período medieval, o escolhido representava apenas a sua comunidade perante o rei e não o conjunto da sociedade sobre a qual incidiam as decisões reais. Daí a

possibilidade do mandato imperativo nesse momento. A partir da formação dos Estados liberais, prevaleceu o entendimento de que parlamentares representam todo o povo, e não apenas aqueles que os escolheram. Essa mudança está associada à reconfiguração do espaço, em que as fronteiras e identidades locais se diluíram para a formação dos Estados nacionais. Se o parlamentar não representa seus eleitores, mas, com seus pares, todo o povo, não se pode admitir o mandato vinculado. A liberdade parcial do parlamentar constitui um elemento essencial da representação política no Estado moderno, com variações segundo o estágio, as características da representação política em cada período histórico (MANIN, 1996, 1998) e as perspectivas daqueles que formularam suas premissas teóricas. (MARTI, 2006). Edmund Burke (1729-1797) é sempre mencionado como um dos principais pensadores que defenderam o modelo de representação liberal no quadro de formação dos Estados nacionais, uma vez que eles não representam os interesses de seus eleitores, mas de toda a nação. Para Edmund Burke (1942), o Parlamento deve ser constituído por uma elite capaz de interpretar os interesses gerais da nação, que estão acima dos interesses de cada indivíduo ou grupo. Para formação dessa elite, Burke (1942) defendia o voto censitário (1984).

O segundo elemento de ruptura reside na mudança de função por que passou o Parlamento ao se instituir os Estados liberais. Desde a incipiente formação dos Parlamentos nos séculos XII e XIII, passando pela idade média até o absolutismo, o exercício da representação no Parlamento se materializou nos propósitos de controlar o governo dos reis. Tratava-se, pois, de uma representação perante o poder. Quando foi extinto ou restringido o poder real, o Parlamento sucedeu o rei na função de governo, de forma que se trata do exercício da representação no poder. Segundo Angel Garrorena Morales,

isso significa que o Parlamento atual (...) não é herdeiro do Parlamento medieval que controlava o poder, ou seja, que representava outros 'perante' o poder do Monarca, limitando-o ou mediando assim suas decisões, senão o sucessor desse Monarca (...). O Parlamento, pois, titular da soberania, isto é, agente ele mesmo de decisões afetivas de poder soberano, e não controlador das decisões de outro em nome de um terceiro, é o resultado desse processo. (MORALES, 1991, p. 49).

Não obstante, o Parlamento permanece com a função de fiscalização e controle no Estado moderno, de forma que configura uma situação paradoxal: a

representação político-parlamentar reside em um lugar ambíguo de representar o povo perante o poder e, ao mesmo tempo, no exercício do poder.

De qualquer forma, os líderes responsáveis pela formação dos pilares do Estado liberal estavam cientes de que o processo eleitoral tendia à formação de uma elite distinta do povo. Não é por outro motivo que, em diversos países, foi adotada inicialmente a renda como critério de seleção de quem podia votar ou ser votado, defendido por Edmund Burke (1942). Diversos argumentos fundamentaram tal discriminação. Sustentava-se, por exemplo, a ideia de que quem não tinha renda e, por conseguinte, precisava se preocupar com seu sustento imediato e de sua família não teria a disponibilidade mental necessária para participar do debate sobre o bem comum e das definições sobre o destino da comunidade, seja como eleitor, seja como candidato. Ademais, a falta de renda deixava o eleitor vulnerável à corrupção.

Observa-se que a expansão dos direitos políticos não retira do procedimento eleitoral seu caráter aristocrático, porque outros fatores fazem com que os eleitos constituam uma elite política. Ainda que fossem superados aspectos que reforçam a dimensão elitista desse procedimento, como a cultura paternalista, em que o voto é um gesto de deferência, ou o problema dos custos eleitorais, a eleição é um mecanismo de diferenciação entre representados e representantes. Selecionam-se aqueles que os eleitores consideram melhor preparados para o exercício do mandato, havendo, pois, uma distinção entre eleitor e eleito. Essa distinção se agrava na medida em que o exercício do mandato é um processo de aprendizagem e de profissionalização, ao qual o parlamentar pode se dedicar em tempo integral.

Há elementos em comum entre esse viés elitista da representação clássica e a perspectiva de Robert Michels (1982, p. 243), para quem “o ideal absoluto seria uma aristocracia de homens moralmente bons e tecnicamente capazes. Mas onde encontrar essa aristocracia? Será encontrada, às vezes, muito raramente, como o produto de uma seleção”. Em seu estudo, o autor procurou revelar que toda organização complexa forma necessariamente uma elite. Ele demonstrou que os líderes do partido mais democrático da época se tornavam membros uma elite, não apenas em virtude do preparo que a atividade política lhes proporcionava, mas também em virtude de seus hábitos de vida. A inevitável burocratização decorrente do crescimento do partido, como de qualquer instituição, estabelece relações de hierarquia e aprofunda a distinção entre líderes e liderados, fazendo dos primeiros

uma elite. Ele denominou de “lei de ferro da oligarquia” a inexorável formação de uma elite em qualquer organização desenvolvida.

Essa trajetória indica que democracia e representação não têm a mesma origem e não caminham, necessariamente, juntas. Vários autores, de diferentes perspectivas, sustentam a impossibilidade de uma relação de complementaridade entre ambas, como supõem J.J Rousseau (1991), para quem a formação da vontade geral não pode ocorrer por meio de representantes, e mesmo autores contemporâneos, como Benjamin Barber (2004). Carl Schmitt é um autor do início do século XX que sustenta a impossibilidade de combinar a democracia e regimes centrados no parlamento, ressaltando que

a crença no sistema parlamentar, num *government by discussion*, pertence ao mundo intelectual do liberalismo. Não pertence à democracia. (...) A democracia deve, em primeiro lugar, ter homogeneidade e, em segundo – se for preciso – eliminar ou aniquilar o heterogêneo (1996, p. 10).

Esta pesquisa parte do pressuposto de que não é possível estabelecer *a priori* a complementaridade ou a exclusão entre democracia e representação. Ainda que seja inevitável a constituição de uma elite dirigente em qualquer instituição, a prevalência do caráter aristocrático ou democrático em determinada representação política dependerá da qualidade da relação entre representante e representado. A tendência de formação de uma elite ao se adotarem instituições representativas é inevitável, pois tal tendência se expressa em toda organização burocrática organizada em grande escala, conforme demonstra Robert Michels (1982) com a mencionada “lei de ferro da oligarquia”. Essa tendência pode conviver com um esforço dos agentes políticos de reduzir a distância em relação aos representados, um movimento que reduz a tendência de formação de uma elite política ou burocrática. Esse movimento constitui a possibilidade de que representação e democracia caminhem juntas, podendo-se, dessa forma, falar tanto de uma democracia representativa quanto de uma representação democrática. A ausência desse movimento faz com que sejam rompidos os vínculos entre representante e representado, de forma que a representação perca o seu viés democrático. Se a tendência à formação de uma elite é inexorável, o movimento oposto é uma possibilidade, ou seja, pode ocorrer ou não e, por isso, é uma questão empírica, à

qual a presente investigação não tem a pretensão de responder. Assim, o raciocínio ora desenvolvido não se baseia em posições que sustentam a identidade entre representação e democracia e tampouco a exclusão entre elas. Com Ilya Prigogine, diríamos que o presente e o futuro da representação são indeterminados e abertos.

Afinal, a representação política é um fenômeno complexo, o que lhe enseja diferentes interpretações e abordagens. Com efeito, entre aqueles para quem a representação corresponde a uma delegação plena de poderes para os representantes, e J.J Rousseau (1991), para quem a representação é impossível, pois a soberania popular é indelegável, há várias perspectivas e matizes, como a de Locke, que adota postura intermediária, reconhecendo que o exercício da representação está limitado pelos direitos naturais. Aliás, Waldron (2003, p. 99), ao identificar na obra de Locke a valorização do debate antes das decisões, chama-o de “prototeórico da democracia deliberativa”. Há quem atribua à representação um papel descritivo da comunidade representada, adotando distintas figuras para explicá-lo. Essa perspectiva compara a representação a um espelho, um retrato ou um mapa da realidade. (PITKIN, 1985). A representação política como um mapa é interessante porque o mapa é uma representação em tamanho pequeno de um dado território, do qual se selecionam algumas informações e se excluem outras, o que nos leva sempre a indagar o que é excluído no mapa da representação política. Outros autores, por sua vez, conferem à representação um papel constitutivo ou reconstitutivo da comunidade representada e não meramente o papel de espelho ou mera descrição desta. A representação política é, nessa perspectiva, um elemento constitutivo da identidade de uma determinada comunidade.

Uma analogia com o sistema ecológico talvez illustre bem esse processo: incluir, por exemplo, uma espécie animal em um dado ecossistema não significa somar a referida espécie ao ecossistema, pois este se reconfigura para absorver ou rejeitar essa espécie. Assim funciona o sistema político: da introdução de uma instituição representativa em certa comunidade decorre a reconfiguração do seu sistema político. Não se tem a mesma comunidade simplesmente acrescida de novas instituições de representação, pois essa comunidade se transforma como um todo para absorvê-las. Assim sob esse enfoque, a perspectiva da representação como descrição da realidade é deficiente.

Há, também, a visão formalista da representação, que enfatiza a eleição e a prestação de contas como momentos essenciais da representação. (PITKIN, 1985). Nessa visão, a eleição é um momento essencial, pois é fundadora da legitimidade daquele representante, que pode, não obstante, retornar à comunidade para prestar contas dos seus atos e votos, mediante uma justificativa de suas posições nos processos decisórios. A prestação de contas perante o eleitorado culmina novamente na eleição, uma vez que a reeleição configura o gesto último de que as contas foram aprovadas.

Afinal, o que torna a representação democrática? Esta questão, que Nádya Urbinati (2006), entre outros autores, se propõe a responder, parte de dois pressupostos: por um lado, a representação não é democrática “por natureza”. Não basta ser eleito como parlamentar para que a legitimidade democrática do mandato esteja assegurada. Por outro lado, admite-se que ela pode ser democrática, afastando-se da concepção de J.J. Rousseau (1991), que sustenta que o argumento de que o processo de formação da vontade geral é intransferível. A resposta de Iris Young (2006) reconhece a representação como um “relacionamento diferenciado”. Com esse conceito, a autora descarta as perspectivas autorizativas ou delegativas da representação, que sobrecarregam o voto como sustentáculo de toda a legitimidade da representação. Ela descarta igualmente a perspectiva descritiva, porque reconhece a diferença entre representantes e representados. A autorização e a prestação de contas, segundo a autora, não podem ser resumidas ao momento eleitoral, mas devem ser diferidas ao longo do tempo, em um processo constante de interação entre representantes e representados.

A representação é um relacionamento diferenciado entre eleitores e representantes, em que a desconexão é sempre uma possibilidade e a conexão é mantida ao longo do tempo por meio de antecipações e retomadas em momentos de autorização e prestação de contas. (YOUNG, 2006, p. 152).

A autora trabalha com a noção de grau de representação democrática e não com a ideia de que a representação seja ou não democrática. Esse relacionamento estende-se entre os próprios representantes, entre estes e os eleitores e também

entre os representados, intensificando o fluxo comunicativo entre todos. Nesse quadro, temos

o incremento da capacidade de transmissão, acumulação e processamento da informação, [repercutindo] em uma intensificação dos processos interativos de dimensão pluralista, com um controle mais aberto da comunicação, projetando uma tendência horizontal e complexa, (...) anunciando a substituição dos mecanismos de coação pelos de cooperação e consenso. (NADALES, 1996, p. 151).

Talvez convenha iluminar essa questão colocando uma situação hipotética, que, todavia, pode ocorrer com frequência. Suponha-se que determinada proposição legislativa seja apresentada e tenha como efeito o comprometimento da sustentabilidade econômica, social e ambiental de uma dada região para as gerações futuras, embora traga imediata melhoria às condições de vida da comunidade representada. Sua aprovação pode contar com amplo apoio da população. Ou, ainda, considere-se uma situação real e frequente, como é o caso de municípios que não têm água tratada, cuja população se posiciona contra a autorização legislativa para a concessão dos serviços públicos para a empresa de saneamento básico (como a Companhia de Saneamento Básico de Minas Gerais – Copasa –), porque terá que arcar com o custo das tarifas de água e esgoto. O que revela a dimensão democrática da representação política em situações como essas? Não nos parece que a resposta possa se restringir à quantificação do controle que os representados exercem sobre os representantes, que vai do mandato vinculado ao mandato com plena liberdade; tampouco nos parece possível qualificar de democrática a representação, considerando-se apenas a posição que o representante assume no momento da votação, seja decidindo segundo a posição da ampla maioria dos cidadãos ou de seus eleitores, seja decidindo segundo sua consciência. Na perspectiva aqui adotada, não nos parece suficiente ainda o critério da *accountability* no momento eleitoral, quando os eleitores avaliam o desempenho de seus representantes, contribuindo ou não para a sua recondução aos cargos políticos. Segundo tal critério, o parlamentar em questão não seria reeleito caso se posicionasse preocupado com a sustentabilidade social e ambiental necessária para a qualidade de vida das futuras gerações, na situação hipotética apresentada, ou favorável à contratação dos serviços de água e esgoto. Tampouco nos parece

adequado que os casos acima sirvam para justificar o voto secreto ou qualquer outro mecanismo de redução da transparência, que facilitasse ao parlamentar votar de acordo com o interesse público, segundo a sua consciência, ou seguir seus eleitores, visando à reeleição.

Por ser a representação um fenômeno complexo, verificamos que não se admite resposta simplista à questão colocada com esses exemplos. Podemos reconhecer que as situações apresentadas sugerem que o exercício democrático da representação incorpora um processo comunicativo entre os representantes e a sociedade, no qual são apresentadas razões a partir dos distintos pontos de vista do objeto, estabelecendo-se um esforço de convencimento de que, no caso hipotético em tela, não se deve aprovar tal projeto em virtude de seus efeitos para as futuras gerações. Tal processo envolve a busca por novas informações, a construção coletiva de alternativas e a justificação pública das decisões. A fase do debate é, pois, essencial ao exercício da representação democrática, para que o parlamentar possa, nesse caso, apresentar de forma pública o ponto de vista das futuras gerações, para que estas possam usufruir de um meio ambiente econômico e socialmente sustentável; ou para que o parlamentar possa empreender um esforço de convencer a comunidade a contratar uma empresa de saneamento básico, ainda que tal medida implique a instituição de uma tarifa<sup>29</sup>. A relação entre representantes e opinião pública não se limita à extensão do controle desta sobre aqueles. Os representantes têm igualmente a responsabilidade de formação da opinião pública, por meio de seus argumentos, justificativas e exemplos. Nessa atribuição dos representantes reside a sua função educativa e, em especial, a do Parlamento. Fica evidente, assim, a limitação da leitura da representação como uma fotografia ou um mapa da comunidade que representa. A representação não apenas retrata – ainda que com distorções – a comunidade representada, mas também a reconstitui.

---

<sup>29</sup> Ao se engajarem em um processo deliberativo com a comunidade em que são apresentados argumentos sobre a importância de se contratar a empresa de saneamento básico, os parlamentares precisam estar abertos para examinar outros argumentos, como a instituição ou o fortalecimento de uma empresa municipal de saneamento básico. Além disso, ouvindo e processando as demandas da população acerca do saneamento básico, a autorização legislativa pode condicionar a contratação à previsão de cronograma condizente com as mencionadas demandas, reduzindo a discricionariedade da empresa na execução de suas obrigações, baseadas em contratos imprecisos, como os que foram assinados antes da entrada em vigor da Lei nº 11.445, de 2007.

A fundamentação dos atos públicos é um imperativo do Estado democrático de direito, motivo pelo qual, como regra, as decisões públicas são precedidas de um procedimento previsto em lei, seja o processo legislativo, o administrativo ou o judicial. Contudo, enquanto o Juiz busca durante esse processo a especificidade do caso para definir a norma que irá aplicar, o legislador, por sua vez, deve reconhecer, no problema de seu eleitor, o que nele é a expressão de um problema coletivo, cuja solução pode advir do Poder Legislativo. Eis um dos grandes desafios para o exercício de uma representação democrática da atividade parlamentar: reconhecer a manifestação de um problema coletivo na situação concreta apresentada por cidadãos, eleitores ou atores sociais, efetuando a passagem do particular para o geral. A falta de esgoto em um bairro não é um problema apenas dos seus moradores: por um lado, diz respeito diretamente a todos aqueles que precisam das águas que serão afetadas e, por outro lado, diz respeito indiretamente à sociedade em geral. A demanda de uma comunidade pelo calçamento de sua rua pode se transformar em um simples requerimento para que a Prefeitura tome a providência cabível, mas pode ser analisado em um contexto mais amplo, à luz das prioridades orçamentárias definidas pela Prefeitura.

Essa passagem do particular para o geral decorrente, em parte, da contextualização das demandas pontuais apresentadas pelos eleitores permite que representantes e representados compreendam de forma mais ampla os interesses e direitos em jogo. Clifford Geertz (1990, p. 24) afirma que “o objetivo da antropologia é o alargamento do universo do discurso humano”. Pode-se adotar a mesma ideia para explicitar o sentido de representação democrática que informa esta investigação, porque ela é compreendida como um processo de ampliação dos discursos sobre a realidade, ampliação que ocorre na interação entre representantes e representados em um processo decisório, quando novas informações e novos argumentos são carregados à discussão.

Nesse momento, além da passagem do particular para o geral, trazemos à tona uma outra passagem igualmente importante para a representação política: a passagem da fase de discussão para a da decisão. Ela é importante, porque, na primeira fase, podem participar do debate todos os eventuais afetados por uma decisão a ser tomada, até mesmo coletivos que não se enquadram entre os representados. Tomemos, como exemplo, um processo de revisão da legislação

sobre imigrantes ou estrangeiros. É possível levar em consideração os seus argumentos e a suas perspectivas sobre os problemas que motivam o debate, se o objetivo é produzir uma legislação que tenha validade e eficácia no momento de sua aplicação, ainda que imigrantes ou estrangeiros não tenham participado da eleição dos representantes. Todavia, como regra, apenas o representante participa da fase seguinte, seja no Parlamento, seja em outras instâncias, como nos conselhos setoriais. É verdade que nada impede, pelo contrário, que uma representação democrática incorpore mecanismos em que os cidadãos participem também da fase decisória. Mencione-se, nessa linha, a possibilidade de o Poder Legislativo convocar plebiscito ou autorizar o referendo, segundo o art. 49, inciso XV da Constituição da República, e a adoção de orçamentos participativos. A importância que essa passagem assume nesta investigação nos leva a lhe oferecer um tratamento mais aprofundado adiante. Antes, devemos concluir a resposta à questão sobre o que torna democrática a representação com as seguintes observações.

A primeira refere-se ao reconhecimento da complexidade dessas “passagens”, tais como entre o problema concreto do eleitor e a avaliação abrangente das políticas públicas, entre o interesse particular e a generalidade e abstração da lei, entre as fases de discussão e de decisão. Essa complexidade faz do exercício da representação democrática um processo sempre incompleto e arriscado. Incompleto por três razões: a) por ser processo que não se encerra, que se renova e exige esforços a cada instante, em especial nos processos eleitorais; b) por confrontar-se com um ideal normativo de democracia “em que os diferentes grupos sociais tenham possibilidade de produzir informações a partir de suas próprias perspectivas, o que implica o descentramento dos padrões de hierarquização da expressão – sobretudo, dos discursos políticos” (MIGUEL, 2009, p. 13); c) por haver sempre novos atores e argumentos a serem incluídos no processo. (YOUNG, 2006). Apesar da pressão para a inclusão de novos atores, argumentos e perspectiva, o risco reside na possibilidade de que prevaleça a exclusão reiterada daqueles a quem são negadas as condições básicas para uma vida digna em uma sociedade plural. Afinal, representação não significa apenas uma questão de igualdade formal, mas também de justiça. (YOUNG, 2006).

A segunda observação reside no reconhecimento de que um ideal normativo não reduz o compromisso com o exame da democracia como ela ocorre na prática.

Já afirmamos que, se em determinada experiência de representação política, prevalece o caráter aristocrático ou democrático, tal experiência de representação política é uma questão empírica. Esclareça-se, contudo, que o ideal normativo que norteia esta investigação não foi construído tendo como base a exclusiva imaginação de um mundo melhor para se viver, mas baseando-se na observação de experiências concretas, como lutas de movimentos sociais e exemplos de postura ética, de formas de exercício da representação política que, em alguma medida, expressam essa idealidade, ainda que não venham necessariamente prevalecer no jogo político.

### **3.2. Teoria democrática, assimetria informacional e pluralismo cognitivo**

Nas democracias modernas, o processo decisório comumente se divide em duas fases: a primeira refere-se à fase de discussão e a segunda, ao momento decisório propriamente dito. (AVRITZER, 2000). Tal divisão aparece com clareza, por exemplo, no processo eleitoral: na campanha, os candidatos apresentam e discutem suas propostas até a véspera das eleições, o que configura uma primeira fase, sendo a segunda o momento da votação. No processo judicial, há a fase da instrução, seguida do momento da decisão. O processo legislativo também contempla essas duas fases, discussão e votação.

Todavia a distinção entre essas duas fases não deve ser compreendida de forma absoluta. Afinal, a própria definição sobre o que vai ser objeto de discussão já corresponde, em si, uma decisão, cujo debate prévio não ocorre, com frequência, na arena pública. Aliás, não discutir determinadas matérias já corresponde a uma decisão politicamente relevante, nem sempre considerada pela mídia<sup>30</sup>. Da mesma forma, não encerrar a discussão para manter o debate aberto implica, em alguma medida, uma decisão. Por outro lado, a votação significa apenas que já se conclui uma parte do processo de discussão, que importa no encerramento definitivo do

---

<sup>30</sup> Pode-se estender o raciocínio para a própria conduta dos meios de comunicação, que decidem sobre os assuntos que serão ou deixarão de ser abordados para o público. É óbvio que a publicação de determinada notícia induz a sua inclusão na agenda de deliberação. Sobre o papel da imprensa em casos de opacidade de informações de interesse público, confira-se Pedro Ugarte (2007).

debate sobre aquela matéria, seja porque qualquer deputado pode apresentar novo projeto de lei sobre a matéria, seja porque a aprovação de uma lei requer que sua implementação seja acompanhada e discutida. Não raro a instância decisória necessita dar continuidade ao processo de justificação de sua decisão mesmo depois da decisão, de forma a esclarecer aos afetados as razões que motivam a decisão. Ademais, as fases da discussão e da decisão estão fortemente implicadas. Uma ideia central da democracia deliberativa é a de que a existência de uma discussão aberta a todos que serão afetados pela decisão seja condição para a legitimidade desta. Porém, alguns autores frisam que a discussão não é um fim em si mesmo, mas visa à decisão (MANIN, 2007; GUTMAN; THOMPSON, 2007; BOHMAN 1996), embora se reconheçam e se valorizem os ganhos epistêmicos em virtude da discussão, no que tange ao fato de que os cidadãos têm acesso a informações e participam de um processo coletivo de construção de conhecimento. O fato é que, além de ocorrer em espaços formais, como as comissões parlamentares, a discussão ocorre por meio de processos informais de conversação, sendo que, neste caso, não há como definir com precisão quem discute e como são discutidos os temas que serão submetidos à decisão.

A fase de decisão, por sua vez, requer precisão e formalidade: dia, hora, quem e como se participa da decisão. Cabe ressaltar que não são raras vezes em que se discutem determinadas matérias nos Parlamentos que são objetos de decisão em outras instâncias de governo<sup>31</sup>, ou seja, os Parlamentos ora estão localizados no centro do processo decisório, ora na periferia<sup>32</sup>. Interessa-nos destacar o vínculo existente entre as duas fases, porque tampouco adianta, para que o Parlamento se posicione no arcabouço institucional como instância deliberativa, que se promova a discussão desvinculada das decisões. Há, contudo, um tipo de decisão que não se reveste da referida formalidade: são as decisões pessoais ou dos próprios atores que participam do debate sobre determinada matéria. Assim, o debate sobre um projeto de lei sobre lixo pode ter como efeito secundário, mas não menos importante, a decisão dos participantes de se separar o

---

<sup>31</sup> Por exemplo, em 2007 a Assembleia realizou quase uma dezena de audiências públicas utilizando os espaços das Câmaras Municipais para discutir o Programa Luz para Todos, do Governo Federal.

<sup>32</sup> Situação extrema encontra-se o Parlamento do Mercosul, que, por não dispor de nenhuma competência decisória, encontra-se sempre na periferia ([www.parlasur.org](http://www.parlasur.org)).

lixo reciclável em suas casas ou de se criar uma associação municipal de catadores de material reciclável.

A vertente conhecida como “realista” da democracia, que tem em Joseph Schumpeter (1961) e Anthony Downs (1999) referências que marcaram esse debate no século XX, enfatiza o momento da decisão, notadamente a eleição, único instante de exercício da cidadania pelo povo para os referidos autores. O modelo teórico desses autores identifica a democracia com o mercado, como se a elite política fosse produtora de bens a serem consumidos pelo cidadão, cuja inserção no regime democrático ocorre mediante o registro de suas preferências no momento do voto. A participação dos cidadãos se restringe ao momento eleitoral, deixando a gestão da coisa pública aos eleitos.

Joseph Schumpeter (1961) se coloca em oposição a duas abordagens sobre a democracia. Opõe-se, de um lado, aos autores que classifica como idealistas, ou seja, aqueles que elaboram uma teoria de como a democracia deve ser e não como de fato é, como faz J.J. Rousseau (1991), entre muitos. De outro, opõe-se a teóricos descrentes da possibilidade da democracia, como Pareto, Mosca, Michels e Schmitt. (LESSA, 2003, p. 23). Pretende, dessa forma, oferecer uma teoria realista da democracia. Sua pretensão de descrever a “democracia como ela é” carrega um viés reducionista, porque desconsidera que a realidade que descreve é uma seleção e não o todo, e que essa parte é examinada por uma lente teórica que necessariamente tem uma carga normativa<sup>33</sup>. Joseph Schumpeter (1961, p. 295) tem uma concepção prévia de democracia por meio da qual examina a realidade que recorta. Ele sugere: “transportemo-nos para um país hipotético que, de maneira democrática, pratique a perseguição aos cristãos, a cremação de feiticeiras e o massacre dos judeus”. Sua concepção de democracia lhe permite supor que é possível massacrar judeus democraticamente. As lacunas dessa concepção são evidentes, pois ela não incorpora os direitos fundamentais das minorias e o pluralismo da composição das sociedades modernas. Apesar disso, a teoria de Joseph Schumpeter (1961) está presente, em maior ou menor grau, em vários pensadores importantes da ciência política<sup>34</sup> que integram a “concepção

---

<sup>33</sup> Segundo David Held (1987, p. 150), “A preocupação de Schumpeter com o empírico não deve ser aceita sem críticas. Como ocorre com Max Weber, sua obra tem claras dimensões normativas”.

<sup>34</sup> Para uma revisão dos desdobramentos das ideias de Schumpeter na ciência política, confira-se Luis Felipe Miguel (2002).

hegemônica da democracia”, conforme formulada por Leonardo Avritzer e Boaventura Santos:

Na primeira metade do século o debate contou-se em torno da desejabilidade da democracia (Weber; Schmitt; Kelsen; Michels; Schumpeter). Se, por um lado, tal debate foi resolvido em favor da desejabilidade da democracia como forma de governo, por outro lado, a proposta que se tornou hegemônica ao final das duas guerras mundiais implicou uma restrição das formas de participação e soberania ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos. Essa foi a forma hegemônica de prática da democracia no pós-guerra. (AVRITZER; SANTOS, 2006, p. 41).

Se as concepções de democracias hegemônica e contra-hegemônica, conforme formulação dos autores citados, contribuem para compreender a dinâmica da teoria política da democracia, notadamente no século XX, não se pode desconsiderar o risco de que uma leitura precipitada dessa divisão possa induzir a uma compreensão maniqueísta desse campo teórico. Essa leitura enviesada pode dificultar o reconhecimento de que as diversas concepções de democracia têm contribuições para o exame da realidade, altamente complexa e multifacetada. Assim, não se podem desconsiderar na presente pesquisa as significativas contribuições que ambas as concepções de democracia oferecem para o exame do Poder Legislativo e do poder local.

No campo hegemônico da democracia, ainda na perspectiva dos autores mencionados, situam-se estudos dentro do que se convencionou chamar *novo institucionalismo* (LIMONGI, 1994), que jogam luzes sobre o funcionamento do Congresso Nacional. Essa corrente teórica enfatiza o papel das instituições na distribuição do poder e nos processos democráticos. Entre os estudos sobre o Poder Legislativo nessa linha, os já mencionados trabalhos de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999) podem ser considerados como um divisor de águas na década de 1990, ao demonstrarem como a capacidade decisória do Presidente da República repercute no funcionamento do Poder Legislativo. Essa produção teórica brasileira sobre o Poder Legislativo contribui para a compreensão da instituição focalizada nesta pesquisa – a Câmara Municipal. Cumpre salientar, todavia, que essa produção dedica-se notadamente ao exame do Congresso Nacional, sendo

menos frequente o foco nos legislativos estaduais e municipais<sup>35</sup>. A referência de Marcus André ao processo legislativo orçamentário pode ser generalizada para a dinâmica dos legislativos em geral:

Más allá de que el proceso presupuestario federal haya sido objeto de estudios interesantes, el grado de conocimiento sobre el proceso legislativo del presupuesto a nivel municipal es sorprendentemente bajo. Muchos análisis de los programas de presupuesto participativo fallan al no considerar la inserción de esos programas en el marco más amplio del proceso legislativo municipal. (MELO, 2006, p. 215).

Há poucos trabalhos sobre as câmaras municipais, sendo precipitado afirmar que a relação entre os poderes no nível municipal reproduza o padrão de relação entre os Poderes Executivo e Legislativo federal. O predomínio do Poder Executivo é um quadro que decorre, em boa medida, de regras constitucionais. Contudo, há uma diversidade de situações muito grande para generalizações sem o devido exame empírico. Ademais, essa diversidade de situações em municípios similares sugere certa relatividade do peso do desenho institucional na definição do equilíbrio entre os poderes.

Os estudos legislativos com base na vertente teórica denominada “novo institucionalismo” se dividem em três modelos teóricos, a saber, distributivo, partidário e informacional. (CARVALHO, 2003). O primeiro examina o Poder Legislativo como instância de distribuição de benefícios, utilizados para viabilizar a reeleição dos parlamentares. O foco central é a ação dos parlamentares. O segundo modelo busca o exame da ação dos partidos políticos no interior do Parlamento. É o terceiro modelo que mais se aproxima desta pesquisa, pois discute precisamente o papel da informação na dinâmica legislativa, a partir da obra de Keith Krehbiel, *Information and legislative organization* (1991). Nessa perspectiva, “quanto maior a quantidade de informação tornada pública, via debate e deliberação, tanto melhor a qualidade da decisão.” (LIMONGI, 1994, p. 22). Marcus André Melo (2002) ilustra esse modelo ao analisar os trabalhos da Comissão Especial constituída para examinar a Proposta de Emenda à Constituição sobre a previdência social, como se verifica nas seguintes passagens:

---

<sup>35</sup> Sobre o Poder Legislativo estadual, não se pode deixar de mencionar Fabiano Santos (2001). Sobre legislativos municipais, mencione-se, entre outros, Marcus André Melo (2006).

A Comissão Especial teve repercussão em vários níveis. Em primeiro lugar, constituiu um lugar de aprendizagem coletiva, contribuindo para a formação de parlamentares especialistas em seguridade social. Em segundo lugar, permitiu uma aproximação entre elites burocráticas, especialistas setoriais, sindicais etc.

O argumento, defendido em geral por setores à esquerda do espectro político, de que a expectativa de vida em regiões menos desenvolvidas é inferior ao limite de idade frequentemente defendido (55 anos para mulher e 60 para homem), foi sendo abandonado pela difusão de informações sobre a expectativa de sobrevivência. Igualmente, a difusão de informações sobre os benefícios dessas aposentadorias levou ao abandono do argumento de que elas beneficiam os setores de menor renda. Nesse sentido, pode-se dizer que houve um aprendizado social. (MELO, 2002, 53).

Na teoria democrática, merece destaque a contribuição de Robert Dahl (1993), na medida em que o autor formula alguns pressupostos para o reconhecimento do grau de democracia existente nos diversos países. Reservando o conceito de democracia para um ideal que não pode ser atingido, o autor adota o termo poliarquia para examinar as experiências que se aproximam ou pretendem se aproximar desse ideal. Para que um país seja reconhecido como uma poliarquia, devem ser encontradas as seguintes condições: a) o controle das decisões governamentais corresponde a agentes políticos eleitos; b) a realização frequente de eleições livres e imparciais; c) a universalização do direito ao voto; d) a possibilidade de os cidadãos se apresentarem como candidatos; e) a liberdade de expressão, em particular a de manifestação política; f) o acesso a diversas fontes de informação; g) o direito de se formarem associações autônomas.

Robert Dahl (1993, 1994) se afasta dos teóricos da concepção “realista” da democracia, porque estabelece critérios normativos para a análise das experiências de democracia. O autor não pretende examinar como as democracias existentes funcionam, mas verificar em que medida os países são democráticos considerando-se os critérios estabelecidos. Entre os critérios elencados, dois aproximam Robert Dahl dos chamados teóricos da deliberação: a liberdade de expressão, notadamente no campo político, e o amplo acesso a informações.

Os teóricos da deliberação localizam-se no campo contra-hegemônico, segundo a classificação de Leonardo Avritzer e Boaventura Santos (2005) já mencionada. Em sentido inverso à perspectiva schumpeteriana e à da escolha

racional, esses teóricos destacam a importância do elemento argumentativo no processo decisório. Segundo Amy Gutmann e Dennis Thompson:

A democracia deliberativa afirma a necessidade de justificar decisões tomadas por cidadãos e seus representantes. Espera-se que ambos justifiquem as leis que eles imporiam um ao outro. Na democracia, os líderes deveriam justificar suas decisões, e responder às razões que os cidadãos dessem em retorno. (GUTMANN; THOMPSON, 2007, p. 20).

Esses autores partem do pressuposto de que a eleição não é um elemento suficiente para estabelecer a legitimidade do processo político. A legitimidade das decisões decorre não apenas do fato de serem aprovadas pela maioria eleita, mas sobretudo do fato de as justificativas para as decisões estarem submetidas ao debate público. Sendo assim, elas incorporam argumentos dos diversos atores que serão afetados pela decisão. Diferentemente dos teóricos da escolha racional, os deliberacionistas não pressupõem que as preferências dos indivíduos sejam exógenas ao jogo político, pois compreendem que tais preferências podem ser transformadas no processo argumentativo.

Podemos tomar de empréstimo o título de trabalho de Luiz Eduardo Soares (2000), segundo o qual “Weber errou porque estava certo”. Com efeito, estava certo ao prever um processo crescente de complexidade da sociedade, exigindo cada vez mais o conhecimento especializado. Errou ao supor que tais especialistas e a elite política a que servem seriam capazes de administrar essa complexidade. A realidade adquiriu um nível tão elevado de complexidade, que a elite dirigente, mesmo acompanhada de uma burocracia altamente qualificada e comprometida com a eficiência da ação do Estado, não obterá êxito em muitas de suas políticas públicas se não contar com a participação da sociedade. Observe-se a situação do saneamento básico nas grandes cidades, cuja precariedade é causa de repetidas inundações. Não há solução técnica ou liderança política que resolva o problema se a população continuar a jogar o lixo em locais inapropriados, comprometendo o fluxo nas redes de esgoto. É curioso que, em várias localidades, como Belo Horizonte, uma importante medida para solucionar esse problema apareça na ação daqueles que se encontram próximos da linha da exclusão: os catadores de papel. Embora muitos sejam analfabetos ou, pelo menos, com baixo grau de escolaridade, eles, em geral, não apenas detêm um valioso conhecimento sobre a produção e o destino do

lixo da cidade, como também têm uma percepção peculiar sobre o nível de desperdício daqueles que se encontram longe da linha de exclusão em uma sociedade do consumo. Com frequência, estão cientes, sobretudo, da importância de seu trabalho para o desenvolvimento sustentado da cidade.

A questão fundamental é que todos os que serão afetados pelas decisões políticas possam participar da deliberação, ou seja, do processo de discussão – resguardado, evidentemente, o direito de não participar –, de forma que ocorra um processo de socialização de informações.

O objetivo do processo deliberativo é ampliar a informação dos participantes e capacitá-los a descobrir suas próprias preferências, tal processo requer uma multiplicidade de pontos de vista e/ou argumentos. Na medida em que o indivíduo escuta os argumentos formulados pelos outros, alarga seu próprio ponto de vista e se torna ciente de coisas que não havia percebido no início. (MANIN, 2006, p. 31).

O processo deliberativo é, nesse sentido, pedagógico. Os atores se informam e aprendem durante o debate. Os argumentos vão se transformando para incorporar parcialmente os pontos de vista dos diversos atores, em busca de decisões que sejam coerentes com os melhores argumentos apresentados. Esse aperfeiçoamento dos argumentos reflete, em alguma medida, as transformações da percepção dos atores sobre as questões em exame. Esse processo não é, contudo, necessariamente harmonioso e pautado pela disposição para o crescimento recíproco, como já destacamos acima; dele faz parte o conflito, que tem importante papel na construção da informação e do conhecimento, em especial em sua publicidade.

Enquanto a primeira perspectiva teórica, que enfatiza o momento da decisão, pressupõe indivíduos ou grupos agindo de forma egoísta, colocando a sua racionalidade a serviço de seus próprios interesses, a segunda perspectiva, que destaca o momento da discussão, pressupõe a existência de certa disposição para a cooperação. Qual a teoria mais adequada para examinar a realidade: aquela que pressupõe uma disposição virtuosa dos indivíduos para o debate e troca de argumentos ou a que “procura salvaguardar o interesse público por meio do jogo institucional de egoísmos e ‘facções’”. A resposta adequada estará certamente na

busca de equilíbrio entre os dois pontos de vista.” (REIS, 2004, p. 80). Nesse equilíbrio, não é preciso estabelecer uma elevada exigência de disposição virtuosa para que os indivíduos possam debater e trocar argumentos de forma cooperativa, ainda que não esteja desprovido de lógica supor que tal conduta possa responder de forma satisfatória aos interesses desse indivíduo.

Em sua introdução ao livro *The deliberative democracy*, Jon Elster (2001)<sup>36</sup> identifica três mecanismos de decisão política: a negociação, a deliberação e o voto. Enquanto o voto utiliza um mecanismo de registro das preferências combinado com a regra da maioria – maioria simples, absoluta ou qualificada -, a argumentação e a negociação buscam o consenso e o diálogo prévio. Na negociação, não se tem a pretensão de alterar as preferências dos demais membros, pois se busca acomodar as preferências, estabelecer concessões mútuas, de forma a maximizar o atendimento aos interesses dos participantes. Na deliberação, são apresentadas e levadas em consideração as razões dos interlocutores com disposição a ceder frente a bons argumentos, tendo em vista o objetivo de tomar a decisão correta, considerando o interesse público. Enquanto a negociação ocorre comumente nos bastidores, de forma inacessível aos cidadãos, a transparência é um requisito para deliberação democrática. (GUTHMAN; THOMPSON, 2007).

Contudo, a tensão e a complementaridade entre a transparência e a publicidade apresentam nuances que não são captadas pelo argumento de que decisões públicas devem ser tomadas em público, ou seja, de forma transparente e acessível aos cidadãos. Não há uma dicotomia entre transparência e opacidade<sup>37</sup>, podendo-se falar em graus de transparência. A acessibilidade a determinadas informações pode ser, em alguma medida, um biombo a proteger outras. Ao mesmo tempo que se dá publicidade a uma lei promulgada, não são reveladas as motivações para as decisões de não se apreciarem centenas de projetos. A decisão de não se decidir não é adequadamente motivada, embora a motivação das

---

<sup>36</sup> Martí (2006), entre outros autores, faz um exame detido dos três mecanismos de decisão, associando a cada um dele um ou dois modelos de democracia: ao voto, associa o modelo de Rousseau e da Teoria da democracia como mercado; à negociação, a Teoria Pluralista da Democracia; a deliberação, ao modelo da democracia deliberativa. Embora tenham lógica os vínculos propostos, o grau de implicação de um mecanismo no outro é tal que nos parecem inadequados os vínculos propostos.

<sup>37</sup> A referência a Norberto Bobbio (2000), que, por sua vez, nos remete a Kant - é obrigatória. Trabalhando com os conceitos de transparência e opacidade, mencione-se, ainda, José Maria Jardim (1999), Ana Paola Valente (2004) e Pedro Ugarte (2007).

decisões públicas seja uma exigência constitucionalmente estabelecida e sustentada por distintas correntes da ciência política, como uma exigência democrática, uma vez que integra a noção de *accountability*. Assim, não existe o grau máximo porque não existe a transparência plena, pois todas as vezes que se joga luz sobre um determinado objeto se produz sombra. A opacidade é, pois, o outro lado da moeda da transparência.

A publicidade das informações significa, sob o ponto de vista normativo e jurídico, um pressuposto para a deliberação democrática, princípio que deve nortear a reinvenção constante da democracia. Sob o ponto de vista da prática social, o processo de deliberação democrática estabelece efetividade ao princípio da publicidade; faz com que informações e conhecimentos sejam produzidos e circulem. Aqui, cabe uma observação importante: não é por sustentarmos que as preferências dos cidadãos são formadas no processo de deliberação que vamos deixar de admitir que, sob os pontos de vista normativo e da prática social, as preferências se formam também na esfera privada e na esfera pública. Todavia, sequer no plano normativo pode-se supor a plena transparência, pois, mesmo na administração pública, há informações que só poderão ser de acesso público dentro de um determinado tempo, como, por exemplo, informações sobre ações de segurança pública e de investigação criminal. Contudo, tanto as discussões quanto as decisões sobre o que deve estar protegido sob o manto do sigilo devem ser necessariamente realizadas e tomadas em público. (SOUZA NETO, 2006).

Mesmo em um contexto de deliberação democrática, há momentos nos quais atores sociais, como partidos políticos, sindicatos de empregados ou patronais e mesmo governos, vão reunir os seus integrantes a portas fechadas para entender e discutir determinado assunto constante da agenda política. Por certo, poder-se-ia discutir em que medida a deliberação realizada pelos partidos é transparente para os seus filiados, mas não há de se questionar a legitimidade de o Partido se preparar, com as portas fechadas, para a deliberação pública na arena legislativa. Há momentos não públicos no processo de deliberação pública. (ELSTER, 2001). A questão reside no seguinte ponto: cabe indagar se, de fato, o partido apenas se prepara para deliberação pública a se realizar no Parlamento ou se ele completa o ciclo a portas fechadas, ou seja, se ele discute e decide internamente sobre as questões presentes na agenda. A democracia de partidos, na tipologia de Bernard

Manin (1996), refere-se precisamente ao predomínio dos partidos como instância decisória, em detrimento do Parlamento. Sob o enfoque da democracia deliberativa, a preparação prévia ou os encontros de instituições e de movimentos sociais a portas fechadas não pode excluir o Plenário, as Comissões e outros órgãos colegiados (por exemplo, os conselhos setoriais e as conferências), como instância deliberativa, ou seja, como lugar onde os atores sociais, *com* os seus representantes<sup>38</sup>, se interagem mediante a troca e a transformação de seus argumentos, de forma articulada com a fase de decisão.

Deslocando-nos da esfera do Estado, talvez seja interessante pensar como esse tema se articula, por exemplo, com o movimento dos sem-terra, os quais ninguém espera que se sentem à mesa com os grandes latifundiários de terra à espera da construção de um consenso em torno daquilo que é a causa de seus conflitos: a posse e a propriedade da terra. Sob o prisma da democracia deliberativa, cabe examinar a ação desse movimento sob dois ângulos: de um lado, verificar em que medida a organização do movimento, suas estratégias e seus valores são construídos coletivamente mediante deliberação entre os seus membros ou se há uma excessiva apropriação e manipulação pelas lideranças da força constituída por esse movimento. De outro, deve-se reconhecer que, paralelo às ações de ocupação de terras improdutivas, o movimento, por meio de seus representantes ou daqueles que se identificam com ele, precisa sustentar, em um debate público ampliado perante a sociedade, a legitimidade de suas ações. Dessa forma, o movimento influencia os processos decisórios sobre reforma agrária e sobre as constantes redefinições da noção de função social da propriedade materializadas, em especial, na legislação e na jurisprudência. O exemplo é rico, ainda, para evidenciar as assimetrias de recurso nesse espaço difuso do debate público ampliado, em que os meios de comunicação têm certamente um papel destacado.

No Parlamento, a deliberação pública está articulada em vários espaços, alguns fechados – no Gabinete do Relator, na Maioria e na Minoria, na assessoria técnica -, alguns debates públicos entre parlamentares – como as reuniões das comissões e o plenário, reitera-se – e em eventos organizados pela Casa Legislativa. É evidente que as discussões travadas pelo relator em seu Gabinete

---

<sup>38</sup> A noção de representante nessa passagem do texto é ampla, de forma a abarcar tanto os parlamentares e conselheiros quanto as lideranças que comparecem às audiências públicas em

repercutem em suas manifestações (e em suas omissões) no Plenário e nas Comissões, da mesma forma em que o relator leva em consideração as manifestações divulgadas nos meios de comunicação.

A tensão entre opacidade e transparência permeia os processos de tomada de decisão, sendo que a deliberação exige o predomínio da transparência enquanto a negociação prefere a sombra. Também se prefere a opacidade para as decisões sobre o que não vai ser objeto de deliberação e votação. Se os interessados em determinada proposição têm dificuldade de justificar seus interesses perante a opinião pública, eles vão preferir o contato com os Parlamentares a portas fechadas. Esta também é a via adotada se os mecanismos institucionais não preveem formas nas quais os interessados possam apresentar publicamente seus argumentos e subsidiar o processo com informações pertinentes, de forma que o arranjo institucional pode facilitar ou dificultar a deliberação e a publicidade.

O tema dos graus de transparência se estende aos regimes de votação adotados pelas Casas Legislativas. Com efeito, alguma controvérsia ronda a opção do constituinte de instituir o voto secreto para determinadas matérias, como a apreciação do veto, ainda que tenha havido consenso sobre a matéria por ocasião de sua aprovação no processo constituinte em 1987. Os partidos de oposição justificavam a opção pelo voto secreto na apreciação do veto, sob a alegação de que, dessa forma, é maior a independência dos parlamentares em relação ao Chefe do Poder Executivo. Por vezes, o debate sobre a legitimidade do voto secreto ganha a grande mídia, a exemplo da controvérsia travada entre os professores Fábio Wanderley Reis e Cláudio Couto. Fábio Wanderley Reis (2006, p. 3) advoga a tese de que o voto secreto amplia a independência do parlamentar, notadamente perante a opinião pública e os grupos de interesse.

Embora esses debates se restrinjam ao voto secreto, poder-se-ia estendê-los para a distinção entre as votações simbólicas e nominais. Votação simbólica é aquela em que o Presidente anuncia a votação declarando que, quem é favorável à aprovação da matéria permaneça sentado, ou permaneça como está, conforme a regra regimental. Verifica-se o resultado pela evidência ou, se necessário, promovendo a contagem daqueles que se levantaram e dos que permaneceram sentados. Na votação nominal, os parlamentares são chamados nominalmente para

declarar seu voto, ou se utiliza o painel eletrônico. O regime de votação simbólica é rápido. Em poucos minutos, o Presidente submete à votação dezenas de proposições, como requerimentos regulares sobre os quais, como regra, não pesa qualquer controvérsia. Já o regime de votação nominal é mais demorado, ainda que se utilize o painel eletrônico. Este perde em eficiência, mas ganha em transparência, porque, no regime de votação simbólica, não fica registrada a posição de cada parlamentar naquela votação. Se o eleitor deseja saber como votou o parlamentar eleito em sua região em determinada matéria de seu interesse, não conseguirá essa informação se a votação foi simbólica, porque não há registro.

Não se pode taxar de ilegítima a negociação pelo fato de que tendencialmente ocorra nos bastidores, embora se deva reconhecer que se reveste de maior legitimidade aquela que ocorre à luz do dia, sobretudo se complementada com a deliberação. De qualquer forma, deliberação e barganha não são excludentes: a primeira pode ser utilizada para constrangir determinadas propostas de barganha que afrontem o interesse e a moralidade públicos. Nesse papel reside a força moralizadora da deliberação (ELSTER, 2001) em contexto que se pode verificar “a força e o limite do melhor argumento”, sendo que limite tem aqui um duplo sentido: por um lado, porque se pode questionar até que ponto um argumento é efetivamente o melhor; e, por outro, mesmo sendo o melhor, pode não prevalecer, em virtude da regra da maioria. Deve-se, contudo, reconhecer que um bom argumento tem força no jogo político, pois, do contrário, os atores sociais não iriam jamais se dispor ao debate.

O tema da opacidade e da transparência, conforme exposto acima, lembra que há acessos diferenciados a informações e conhecimentos, mesmo na administração pública. Tal fato está correlacionado a três questões importantes para esta pesquisa e que estão articuladas entre si: o problema da assimetria informacional, a ser abordada na sequência; a tensão entre complexidade, deliberação e soberania popular e o desafio da *accountability*. Não se pode desconsiderar que os atores sociais têm capacidades diferenciadas de construir seus argumentos e de apresentá-los publicamente. A assimetria informacional ocorre entre os Poderes Executivo e Legislativo, na medida em que aquele detém a maior parte da estrutura burocrática do Estado e detém o controle das informações que decorrem da implementação das políticas públicas, além das informações

acerca da gestão fiscal e orçamentária do Estado. A assimetria se estende para dentro do Poder Legislativo, porque ela se reproduz entre a Maioria que, como regra apoia o Poder Executivo, e a Minoria, que lhe faz oposição; entre os líderes e os liderados; entre o relator e seus pares; e entre o Parlamento e a sociedade, sendo, nesse último caso, a sociedade não pode ser tratada como um todo homogêneo, uma vez que a desigualdade de acesso à informação e ao conhecimento é um elemento que caracteriza, em especial, a sociedade brasileira. Desse modo, o Parlamento, no Brasil, detém mais informações do que grande parte da sociedade, porém, encontra-se dependente de determinadas instituições especializadas em certos temas. Certamente, esse lugar em que o Parlamento se situa, no contexto de assimetria informacional, tem particular importância em uma investigação que se propõe a examinar inovações dos Poderes Legislativos locais que promovam a circulação e a produção do conhecimento e da informação. Vejamos o que coloca José Eduardo Faria acerca da responsabilidade do Parlamento de regulamentar matérias que apresentam elevado grau de risco e de complexidade:

tem ficado particularmente evidente (...) [que] os poderes Executivo e Legislativo cada vez mais procuram dividir ou partilhar essa responsabilidade, por meio de sistemas de consultas públicas, painéis de discussão, entendimento com setores sociais interessados, colaboração com comunidades profissionais estruturadas, assessoria de centros de pesquisa, diálogo com instituições universitárias de elite e pedidos de relatórios técnicos e pareceres a cientistas, peritos e especialistas das mais diferentes áreas do conhecimento. No entanto, até que ponto esses mesmos especialistas, peritos e autoridades científicas não podem aproveitar-se da assimetria de informações em suas áreas de atuação para manipular, ocultar, justificar e/ou desqualificar, com argumentos pretensamente técnicos, decisões não técnicas, juízos de valor e preferências políticas?. (FARIA, 2002, p. 86).

Na linha do raciocínio ora em desenvolvimento, a passagem é importante por três razões: a) demonstra o nexos entre complexidade e assimetria informacional; b) revela a abertura do Poder Legislativo para um diálogo entre técnicos e cientistas, notadamente em face de matérias complexas a serem objeto de regulamentação; c) aponta para a outra faceta da assimetria informacional para a qual chamamos a atenção anteriormente, qual seja, a existência entre instituições científicas e de determinados atores econômicos e o Parlamento, levando o autor acima a cogitar da

possibilidade dos agentes políticos permanecerem reféns das instituições de pesquisa e dos técnicos.

Técnicos, acadêmicos, políticos e representantes dos setores interessados trocam informações e conhecimentos em distintas instâncias e momentos da dinâmica de uma Casa Legislativa de maior porte. Como já salientamos, o debate sobre determinada proposição ocorre em espaços abertos ao público, como em reuniões das comissões, audiências públicas, Plenário e imprensa, mas acontece também em espaços restritos a determinados atores, como no gabinete do relator, no da liderança da maioria ou da minoria, na consultoria ou nos gabinetes dos demais deputados. Mesmo dentro de um dos referidos grupos há divergência, pois não são homogêneos. Técnicos do Poder Executivo trocam informações e conhecimento com os do Poder Legislativo com frequência no exame das proposições. Assim, há um pluralismo no interior de cada um desses atores sociais. Nesse sentido, o Parlamento é palco privilegiado para o que chamamos de pluralismo cognitivo ou, segundo Boaventura Santos, ecologia de saberes, que

consiste na promoção de diálogos entre o saber científico ou humano, (...) e saberes leigos, populares, tradicionais, urbanos, camponeses (...) que circulam na sociedade.

(...)

A ecologia de saberes são conjuntos de práticas que promovem uma nova convivência activa de saberes no pressuposto de que todos eles, incluindo o saber científico, se podem enriquecer nesse diálogo. (SANTOS, 2004, p. 76).

Os cientistas constroem instrumentos metodológicos para terem acesso à realidade sob o enfoque de sua área do conhecimento, como entrevistas, observação e estatística. Participam, com seus pares, de eventos científicos para submeterem e aperfeiçoarem os avanços de suas pesquisas. A participação em ambientes ricos em pluralismo cognitivo é fonte primorosa de acesso à realidade para os cientistas, permitindo-lhes aperfeiçoar sua compreensão sobre os fenômenos estudados a partir das colocações de técnicos, de lideranças populares e de políticos. É fato que essa participação requer habilidades e valores específicos, tais como a capacidade de adaptar a linguagem para um público não especializado e o reconhecimento da função social do seu conhecimento.

A interação entre o especialista e o leigo permeia este trabalho e aparece de forma evidente em várias passagens, como nas primeiras linhas da introdução. Por ora, interessa-nos chamar a atenção para o fato de que o pluralismo cognitivo, como uma faceta do pluralismo político que informa a composição dos Parlamentos, produz uma nítida distinção entre o tipo de conhecimento produzido entre os três poderes. O Poder Executivo apresenta condições diferenciadas para a produção de informações e conhecimentos importantes, seja pelo volume de profissionais envolvidos em suas atividades, seja porque o processo de implementação das políticas públicas é, em si, gerador de conhecimento, seja também porque ele detém as informações de caráter financeiro. Há, dessa forma, uma assimetria informacional entre o Poder Executivo e os demais poderes. Todavia, a produção da informação e do conhecimento no âmbito daquele Poder sofre os efeitos produzidos pelo princípio hierárquico que o organiza. As informações e o conhecimento produzidos estão comumente atrelados ao programa de governo e sua divulgação se situa no limite entre os interesses do governo e as exigências legais. A autonomia administrativa própria das autarquias e fundações públicas, entre as quais se destacam entidades como a Fundação João Pinheiro, no Estado de Minas Gerais, e o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – Ipea –, na União, tem como propósito reduzir a força desse princípio hierárquico. Ocorre, porém, que nem sempre a autonomia financeira e administrativa se desdobra em autonomia científica.

A produção do conhecimento no Poder Judiciário, por sua vez, é mediada ou submetida ao conhecimento jurídico. Há o trabalho dos peritos nas distintas áreas subsidiando os argumentos do autor, do réu e notadamente do Juiz, mas o conhecimento dos operadores do direito, de maneira geral, prevalece sobre os demais. Há uma nítida hegemonia do conhecimento jurídico sobre os demais, sendo a linguagem sofisticada e a utilização de termos em latim as pontas do *iceberg* da prevalência de um determinado conhecimento. O suposto de que o conhecimento jurídico é capaz de responder a todas as perguntas implica uma judicialização da política, aqui se referindo ao fato de que questões que deveriam ser respondidas no campo da política são definidas pelo Judiciário, em especial pelo Supremo Tribunal Federal.

Essa convivência de conhecimentos no Parlamento não é, contudo, harmoniosa e pautada necessária e previamente pela disposição para a cooperação

e para o crescimento recíproco. Ela ocorre no calor do jogo político que resulta do conflito de interesses e é marcada pela já mencionada assimetria informacional que desiguala os atores nesse processo. Contudo, é nesse processo conflituoso que surgem condições e possibilidades para que o polo desfavorecido na referida assimetria se aproprie de conhecimentos e de informações importantes para sua ação (HERSCOVICI, 2004, p.12), permitindo-se a eventual redução dessa assimetria e a ampliação do espaço democrático. Essa dinâmica é nítida na relação entre Poder Executivo e Poder Legislativo: sempre que o Poder Executivo submete determinada proposição ao Poder Legislativo, ele não apresenta necessariamente todas as informações que a justificam, cabendo ao Poder Legislativo trazê-las à tona por meio dos mecanismos de que dispõe. Embora a cooperação não seja uma condição prévia para que a interação de conhecimentos aconteça, nada impede que ela venha a ocorrer à medida que essa interação vá se estabelecendo.

Assim, sob o ponto de vista da produção e da circulação do conhecimento em uma comunidade, o Poder Legislativo ocupa uma posição estratégica: se, por um lado, como regra, detém mais informação que a sociedade, por outro, coloca-se em posição de desvantagem em relação a determinados setores da sociedade e, em especial, em relação ao Poder Executivo. Em compensação, dispõe de institutos na ordem constitucional que podem alterar os níveis dessa desigualdade, como veremos adiante. Pouco valem esses institutos se não houver uma política de gestão da informação e do conhecimento no Legislativo. Essa afirmativa corrobora com a pesquisa de Nilson Prata sobre o Seminário Legislativo sobre Segurança Pública realizado na ALMG, segundo o qual “a dispersão da informação reunida pode gerar um subaproveitamento dos ganhos da deliberação e interromper o adequado suprimento de informações para estimular e subsidiar a continuidade do debate em novos fóruns deliberativos.” (PRATA, 2007, p. 130)<sup>39</sup>. Uma adequada gestão da informação e do conhecimento permite que eles circulem com maior facilidade para outros espaços – por exemplo, outras Casas Legislativas – e, se

---

<sup>39</sup> Ao término de seu trabalho, o autor conclui que o referido seminário atendeu ao propósito de redução da assimetria informacional, mas problematiza o formato do evento a partir de dois pontos: “a) a escassez de informações acerca dos resultados práticos da deliberação; e, b) a dispersão dos conteúdos gerados durante o próprio seminário legislativo. (PRATA, 2007, p. 130).” O primeiro ponto nos remete tanto ao tema da transparência quanto ao vínculo entre discussão e decisões, temas abordados neste trabalho.

estendem a outros momentos, a fim de subsidiar o debate quando forem retomados no futuro.

Esta pesquisa utiliza os aportes teóricos oferecidos pelo modelo informacional já mencionado, mas tem como fundamento, sobretudo, a teoria da deliberação, que enfatiza precisamente a fase argumentativa do processo decisório e os ganhos epistêmicos em decorrência dela. É nessa fase que residem as inovações das Câmaras Municipais que contribuem para a produção e para o fluxo de informações e de conhecimentos e que, dessa forma, propiciam processos de aprendizagem. Nessa perspectiva, Leonardo Avritzer (1996, 2000) aponta três elementos nos novos espaços de interação em que o processo argumentativo ganha fôlego na vida política, sendo que os dois últimos referem-se diretamente ao objeto de nossa pesquisa. O primeiro deles é que há um processo de cessão de espaços decisórios por parte do Estado para a participação da sociedade, exemplificando esse processo com os orçamentos participativos<sup>40</sup>. As inovações objetos desta tese se direcionam à discussão, lembrando que a decisão no Poder Legislativo compete, como regra, aos Parlamentares. Diferentemente do que ocorre em inovações como o orçamento participativo, que altera tanto a fase de discussão quanto a de decisão, as inovações nas Câmaras Municipais estão vinculadas notadamente à primeira fase, em que se estabelece a interação entre a instituição ou os representantes e a sociedade. É bem verdade que, ao apresentar uma proposição por meio da iniciativa popular ou da Comissão de Participação Popular, a sociedade está participando da decisão sobre o que entra na agenda do Legislativo. Além disso, o Poder Legislativo pode criar mecanismos para incorporar os cidadãos na fase decisória, por meio do plebiscito. É evidente que, ao incorporar os cidadãos na fase decisória, estes estarão mais estimulados a participar do debate.

Deve-se atentar para o fato de que, embora o orçamento participativo envolva os cidadãos nas fases de discussão e de decisão, o campo de decisão efetivo é

---

<sup>40</sup> Não podemos nos esquecer de que o Estado, por um lado, cede espaços para a participação social, mas, de outro, retira algumas matérias do campo da política, remetendo-as a agências com maior imunidade à pressão política, como as Agências Reguladoras.

muito pequeno – e nem sempre executado. As inovações nas Câmaras, por sua vez, têm apenas efeito indireto na fase decisória. Porém, tal efeito incide sobre um órgão cuja competência decisória é mais ampla que os espaços como o Orçamento Participativo e os conselhos setoriais municipais, ainda que o Parlamento tenha o Parlamento perdido competência decisória para outras instâncias, como já alertamos neste trabalho.

O segundo elemento indicado pelo autor refere-se precisamente ao tratamento diferenciado dado à informação nos espaços em que se dá ênfase ao debate em torno das matérias sobre as quais se pretende decidir. Segundo Leonardo Avritzer:

Os novos arranjos deliberativos se baseiam em duas mudanças em relação a essa concepção de informação. A primeira é que o Estado, assim como o mercado, possui informações incompletas para a tomada de decisões e que, portanto, é preciso que os atores sociais tragam informações para que a deliberação contemple plenamente os problemas políticos envolvidos. Em segundo lugar, tais informações têm que ser compartilhadas e discutidas, isto é, os arranjos deliberativos presumem que as informações ou soluções mais adequadas não são *a priori* detidas por nenhum dos atores e necessitam serem construídas coletivamente. (AVRITZER, 2000, p. 44).

Dessa forma, o processo deliberativo pressupõe a produção e a circulação de informação e de conhecimento, podendo-se nele reconhecer uma dimensão educativa<sup>41</sup>, pois os atores envolvidos se informam e aprendem ao submeterem seus argumentos à crítica pública e criticarem os argumentos de outros atores.

O terceiro elemento a que se refere Leonardo Avritzer reside na importância atribuída à inovação dos processos políticos. Segundo esse autor:

Os chamados arranjos deliberativos trabalham com a ideia de que a inovação institucional depende da capacidade de experimentar e partilhar resultados. De acordo com essa concepção, a racionalidade ou a eficiência é gerada de forma descentralizada e *a posteriori* por múltiplos experimentos. Nesse sentido, o elemento central dos arranjos deliberativos passa a ser a sua diversidade e não a sua unidade. (AVRITZER, 2000, p. 44).

---

<sup>41</sup> Sobre esse ponto, confira-se Seyla Benhabib (1996).

Com efeito, a inovação institucional é um componente central do objeto da pesquisa que nos propomos a fazer por meio desta investigação. Eis a razão pela qual, mais adiante, procuramos clarear o conceito de inovação. Antes, contudo, é preciso situar nossa abordagem em uma discussão sobre a tensão entre as democracias representativa e participativa.

### **3.3. Democracia representativa x democracia participativa: um falso dilema**

É quase lugar comum afirmar que há uma crise da democracia representativa, para a qual a literatura aponta diversas causas. Vários aspectos são indicados para revelar tal crise, como a redução no comparecimento às urnas nos países em que o voto é facultativo e a baixa credibilidade das instituições – em especial das Casas legislativas – e o esvaziamento dos partidos políticos. (MIGUEL, 2003, p. 24).

Durante a década de 1990 no Brasil, verificou-se grande entusiasmo com a democracia participativa como resposta à referida crise. Aos poucos, entretanto, sem deixar de se reconhecer sua importância e seus méritos, tornou-se possível a percepção de alguns de seus limites. Por exemplo, verificou-se ingênua a associação imediata entre participação política e justiça social, pois aqueles que participam não são necessariamente os mais necessitados. Nesse contexto, a implementação de alguns mecanismos de democracia participativa tiveram como efeito o constrangimento da representação política. A implementação do Orçamento Participativo – OP – em Porto Alegre pode ser um exemplodessa situação. Segundo Márcia Ribeiro Dias:

A criação do OP teve também como objetivo a neutralização de ações oposicionistas no interior do Legislativo. Desde o primeiro mandato do PT, (...) a base governista foi minoritária na Câmara, o que significa dizer que seus adversários políticos, em maioria, criariam uma série de obstáculos aos seus projetos. (...) A criação do OP criou um fato político através do qual a representação passou a ser questionada. (DIAS, 2002, p. 78).

Com efeito, sem uma maioria na Câmara Municipal, o Chefe do Poder Executivo utilizou-se, de forma legítima, de um recurso para que os vereadores não

alterassem as prioridades fixadas em sua proposta orçamentária. Não queremos dizer que constranger a atuação dos parlamentares tenha sido o principal incentivo para a implementação do OP, até porque a participação popular sempre esteve entre os princípios programáticos do Partido dos Trabalhadores, responsável pela implementação do OP naquela cidade.

Evidentemente, a adoção de mecanismos de participação popular pelo Poder Executivo, como o OP ou os conselhos setoriais, pode repercutir negativamente nas interações entre os cidadãos e seus representantes no Poder Legislativo, da mesma forma que, com frequência, práticas tradicionais dos representantes municipais substituem, de forma desnecessária, a participação direta dos cidadãos. É o caso da aprovação, pelo plenário das Câmaras, de requerimento solicitando providências casuísticas dos órgãos do Poder Executivo, embora o pedido pudesse ser diretamente encaminhado pelos interessados, no exercício do direito fundamental dos cidadãos de peticionar aos órgãos públicos.

Ocorre que isso não autoriza inferir que as democracias participativa e representativa sejam contrapostas e excludentes entre si ou que qualquer delas tenha uma superioridade ontológica. Como frisa Robert Dahl (1994, p. 92), “não há sentido sustentar que uma destas formas de democracia seja intrinsecamente melhor do que a outra”. Em algumas experiências, elas são colocadas em contraposição, em outras não; em algumas situações uma produz melhores resultados, e em situação diversa, a outra pode ser mais adequada. Pode-se estender à tensão entre representação e participação a compreensão que se tem de que determinadas polaridades não são excludentes *a priori*, como ideal e real, cultura e natureza, técnico e político, senso comum e conhecimento científico (SANTOS, 1987), presença e ausência, realidade e signo (YOUNG, 2006, p. 148), confiança e desconfiança<sup>42</sup>. “The opposite of representation is exclusion and the opposite of participation is abstention”, argumenta David Plotke (1997, p.19).

A postura teórica de se estabelecer uma contraposição entre representação e participação não permite, aliás, a utilização de instrumentos conceituais de uma para o exame da outra. Não se leva adequadamente em consideração, por exemplo, que

---

<sup>42</sup> Em uma democracia, a sociedade deve ter doses equilibradas de confiança e de desconfiança em relação aos agentes políticos, sendo a desconfiança indispensável para a existência de *accountability*. O oposto da confiança pode ser o descrédito, no qual o outro não é reconhecido como interlocutor legítimo e merecedor de atenção.

há uma dimensão de representação quando um cidadão é nomeado para representar determinado grupo da sociedade em um conselho setorial, ou que os dilemas da democracia participativa são importantes para o exame de mecanismos de interação entre a sociedade e as Casas Legislativas, como as comissões de participação popular. Por essa razão, parece-nos mais adequado adotar em nosso trabalho a ideia de complementariedade entre as democracias representativa e participativa. (AVRITZER, SANTOS, 2005; REIS, 2006; STEWART, 2001).

## 4. ESCALA, REPRESENTAÇÃO E DELIBERAÇÃO

### 4.1. A deliberação entre a pequena e a larga escala

A relação entre as democracias representativa, participativa e deliberativa nos remete necessariamente ao problema do tamanho das comunidades, isto é, a questão da escala, que constitui um dos pontos de discussão nos debates travados entre os federalistas e seus opositores. Alguns autores discutam sobre a possibilidade de uma deliberação qualificada em colegiados ou assembleias grandes, conforme se verifica na crítica que Robert Dahl (1993) faz à participação direta. O tamanho dos Estados nacionais, já o afirmamos, foi um dos fatores que levaram à adoção da democracia representativa, em detrimento das formas de participação direta, como propunha J.J Rousseau (1999).

J.J Rousseau (1999) sustentava a ideia impossibilidade da representação política, sob o argumento de que a vontade geral não se transfere. Por isso, as decisões deveriam ser tomadas diretamente pelo povo, como condição para a sua liberdade. Em decorrência da necessidade de participação direta do povo e da exigência de certa homogeneidade nas comunidades, elas deveriam, segundo esse autor, ser necessariamente pequenas. Nesse sentido, ele afirma que “o governo democrático convém aos Estados pequenos, o aristocrático aos médios e o monárquico aos grandes.” (ROUSSEAU,1999, p.148). A proposta de J.J Rousseau (1999), todavia, não resgata a experiência grega, em que as questões eram discutidas em praça pública antes de serem decididas. Para o autor, esses debates são propícios para a formação de grupos, o que compromete a formação da vontade geral.

Se, quando o povo suficientemente informado delibera, não tivessem os cidadãos qualquer comunicação entre si, do grande número de pequenas diferenças resultaria sempre a vontade geral e a deliberação seria sempre boa. (...) Importa, pois, para alcançar o verdadeiro enunciado da vontade geral, que não haja no Estado sociedade parcial e que cada cidadão só opine de acordo consigo mesmo. (ROUSSEAU, 1999, p. 92).

Dessa forma, a perspectiva de J.J. Rousseau se contrapõe tanto à democracia representativa quanto à deliberativa. (MANIN, 1998; GUTMANN; THOMPSON, 2007, p. 20).

Ao defender a formação dos Estados Unidos, os federalistas fizeram a defesa oposta no que tange ao tamanho dos governos: para que exista liberdade, é preciso a formação de grandes comunidades, uma vez que, nas pequenas, há uma forte tendência de que uma facção imponha suas vontades sobre os demais. Nas grandes comunidades, esse perigo diminui, porque se reduz a possibilidade de que uma facção constitua a maioria.

Quanto menor for a sociedade, menor tenderá a ser o número de partidos e interesses distintos, mais frequentemente uma maioria se concentrará no mesmo partido; e quanto menor for a esfera em que estão situados, mais facilmente orquestrarão e executarão seus planos de opressão. Amplie-se a esfera e se obterá maior variedade de partidos e interesses, torna-se menos provável que uma maioria do todo vá ter um motivo comum para violar os direitos de outros cidadãos. (MADISON, 1993, p. 139).

Desse embate, derivam duas questões complementares e importantes para este trabalho. A primeira diz respeito à inevitabilidade da representação política e a segunda, à relação entre escala e deliberação. À ideia da inevitabilidade da representação está associado o argumento de que os representantes dispõem de melhores condições para debater e decidir sobre as matérias de interesse público. Isso porque se dedicam exclusivamente à política e dispõem de estrutura para se informar sobre os temas sobre os quais deliberam. Ademais, as restrições ao debate em assembleia com centenas ou milhares de pessoas são evidentes, não apenas em virtude do tempo e do espaço, mas também da diversidade dos perfis dos participantes e de sua capacidade de compreensão da matéria em discussão, o que impede que todos acompanhem a evolução dos debates da mesma maneira. Dessa forma, o problema da escala, é um desafio não apenas para a democracia participativa, mas também para a deliberativa. (DRYZEK, 2004).

O conceito de deliberação sofre pequenas variações mesmo entre os autores alinhados com o enfoque teórico da democracia deliberativa. Podemos reconhecer alguns autores que utilizam o termo para se referirem à troca pública de razões em um fórum no qual as discussões estão diretamente vinculadas a uma decisão, como os conselhos setoriais e os Parlamentos (AVRITZER, 2000), distinguindo a

deliberação de um debate público ampliado que ocorre, por exemplo, por intermédio dos meios de comunicação. Outros autores utilizam o termo com uma abrangência maior, incluindo instâncias privadas que têm apenas a capacidade de influenciar os órgãos decisórios. (HABERMAS, 1997). E, por fim, há também aqueles que admitem a dimensão deliberativa da conversação cotidiana que ocorre até mesmo em espaços reservados à intimidade, uma vez que essa conversação faz parte de um sistema deliberativo que a conecta com a deliberação na esfera pública. (MANSBRIDGE, 2009). Assim, seja qual for o conceito de deliberação adotado, permanece a ideia de um núcleo de troca de razões sobre matérias de interesse público, com um grau de abertura para a formação do convencimento. Observa-se mesmo para os que adotam uma noção ampliada de deliberação, o problema da escala permanece. Afinal, as questões que afetam os pequenos municípios não têm a diversidade de fontes de informação que expressam as diversas posições existentes sobre os problemas em foco, argumento que acompanha a posição dos federalistas.

Também no interior de uma instituição que expressa a representação política por excelência, o Parlamento, identifica-se a questão relativa à questão da escala permanece, pois é inviável promover um debate aprofundado de tantos assuntos diferentes com mais de 500 parlamentares, como é o caso da Câmara dos Deputados. Por isso, para que se possa aprofundar o debate e o exame das proposições em tramitação<sup>43</sup>, a organização em comissões é inevitável. Não obstante, se o Legislativo é composto por nove vereadores, como ocorre em 92% das Câmaras Municipais em Minas Gerais, talvez o plenário tenha melhores condições de realizar a discussão do que as comissões, compostas por apenas três Vereadores<sup>44</sup>. Verifica-se, pois, que não há como deixar de se abordar a questão da escala neste trabalho.

Em contextos de larga escala na composição das Casas Legislativas, as comissões têm como função, por um lado, abrir o debate para a sociedade, por meio, por exemplo, de audiências públicas, e, por outro, orientar o plenário. Por essa

---

<sup>43</sup> Para discutir a melhor funcionalidade de pequenos grupos, conferir Oleos de Osion (1992, p. 63).

<sup>44</sup> Não sugerimos que as Câmaras não devam se organizar em Comissões. Apenas se deve perguntar como um grupo de três vereadores deve agir para que as decisões tenham maior quantidade e qualidade de informações e de conhecimento. Desenvolvemos esta discussão no texto *Poder e processo dos legislativos municipais*, de Guilherme Wagner (2010).

razão, em um contexto de grande escala, as comissões têm função comunicativa e informativa: recebem informações da sociedade civil, aprofundam o debate sobre a matéria e sugerem ao plenário uma posição com embasamento mais qualificado. Evidentemente, as matérias submetidas à deliberação nas Casas Legislativas são discutidas em várias instâncias além das comissões, tais como nos partidos políticos<sup>45</sup> e em suas bancadas, nos gabinetes dos relatores<sup>46</sup> e das lideranças da maioria e da minoria, na assessoria técnica<sup>47</sup> e, por último, mas não menos importante, nos corredores e em outros espaços informais.

Para ilustrar essas reflexões, consideremos, por exemplo, que a bancada de um partido vai se reunir para discutir determinada proposição que está na iminência de entrar na pauta de uma comissão ou do plenário. Por um lado, os debates na reunião da bancada desse partido irão condicionar a participação de seus membros na discussão do plenário. Por outro lado, se a bancada do partido se reúne em decorrência de uma discussão que irá ocorrer em plenário, é forçoso reconhecer que a previsão dessa discussão condicionará os debates da reunião da bancada<sup>48</sup>. Dessa forma, a discussão que ocorre em um espaço condiciona e é condicionada por discussões realizadas em outros espaços. Essa interação entre os espaços de discussão sugere que, em comunidades organizadas em larga escala, não se pode relacionar a deliberação a um único espaço físico, como a colina Pnyx na Grécia antiga. Mesmo lá, poder-se-ia supor que os debates “nas lojas e tavernas, na praça da cidade, na mesa de jantar” (FINLEY, 1988) serviam para formar o convencimento dos cidadãos antes de as decisões serem tomadas. Ademais, não se pode supor que o trabalho de elaboração dos documentos que serão submetidos à apreciação e à votação sejam realizados por todos os membros de uma Casa Legislativa. Como observa J. Stuart,

uma assembleia numerosa é tão pouco adequada para a atividade direta de

---

<sup>45</sup> Segundo Bernard Manin (1998), na democracia dos partidos, estes representam a principal instância de discussão sobre as questões a serem decididas pelo poder público.

<sup>46</sup> Sobre a relatoria, conferir Angel Luis Antonio (1995), em “As relatorias no procedimento legislativo”

<sup>47</sup> Acerca das consultorias, conferir Guilherme Wagner Ribeiro, Flávia Santos e Gabriela Mourão (2007).

<sup>48</sup> Neste exemplo, há, entre os espaços mencionados, uma diferença fundamental: enquanto o público não tem acesso aos debates na reunião do partido, no plenário ou nas comissões, os debates são abertos à opinião pública.

legislação quanto para a de administração. Dificilmente se encontra um tipo de trabalho intelectual que precise ser realizado não somente por espíritos experientes e exercitados, mas por espíritos treinados para tal tarefa através de estudo longo e laborioso. Esta razão seria suficiente, se não houvesse outras, para que as leis nunca possam ser bem feitas a não ser por uma comissão de poucas pessoas. (MILL, 2006, p. 86).

Embora tenhamos tomado o Parlamento como exemplo para nos referirmos à forma dispersa e difusa do debate público ocorrer em comunidades organizadas em larga escala, cabe lembrar a análise de Bernard Manin (1996), segundo a qual o local de discussão das matérias antes das decisões, no tipo ideal de representação política que se encontra em formação, não é o Parlamento nem são os partidos políticos, como já ocorreu em momentos anteriores, mas a sociedade e, em especial, a mídia. Nesse sentido, deve-se atentar para os diversos espaços em que os temas submetidos à deliberação pública são debatidos na sociedade. Afinal o debate

ocorre em diferentes esferas, com atores diversificados que se engajam em interações comunicativas com graus distintos de publicidade, de razoabilidade, de inclusividade, de não-coerção e de revisibilidade de opiniões. São processos dialógicos e argumentativos que assumem diferentes configurações e seguem dinâmicas específicas em domínios diversos da vida cotidiana, em fóruns de associações e redes da sociedade civil, passando pela comunicação midiada até as instâncias formais do sistema político. (MAIA, 2006, p. 1).

No contexto da discussão sobre o problema da escala, cabe, contudo, perguntar: a quais instâncias formais do sistema político se refere a citação acima? Afinal, na federação brasileira, o sistema político se divide em três níveis que se distinguem, entre outros fatores, pela escala, considerando-se o tamanho das comunidades municipais, estaduais e da federal. Há outras subdivisões, como os bairros, os distritos, as regiões metropolitanas e as regiões administrativas de desenvolvimento. Qual é a instância adequada para deliberar sobre determinado problema, como o local de instalação de uma usina de lixo? Discutindo os limites e as aporias da regra da maioria, Celso Campilongo indaga:

Qual o critério correto para definir onde enterrar o lixo atômico de um acidente nuclear? (...) Se os moradores de Goiânia, por exemplo, fossem convocados para deliberar sobre a questão, certamente escolheriam o local

mais distante possível de sua cidade. Caso o colegiado de eleitores fosse mais amplo, possivelmente imporia o ônus ao local do acidente. Que maioria tem legitimidade para decidir?. (CAMPILONGO, 1997, p. 46).

Interessante exemplo para se trabalhar essa questão é o processo para a criação de novos municípios. Segundo o art. 18, § 4º, da Constituição da República, a população do município deve decidir a matéria por meio de plebiscito, devendo essa decisão ser referendada por lei estadual. Ou seja, primeiramente adota-se um instituto de democracia participativa no nível local para, posteriormente, a representação política ratificar ou não aquela decisão local. Caberia perguntar, antes da alteração do referido dispositivo pela Emenda à Constituição nº 16, de 1996, que população diretamente interessada deveria participar do plebiscito? O Supremo Tribunal Federal entendeu, inicialmente, que deveriam participar do plebiscito apenas os moradores do distrito que pretendia a emancipação. Esse entendimento contribuiu para que ocorresse uma intensa transformação de distritos em novos municípios na primeira metade da década de 1990, o que representou atribuir competências decisórias a comunidades com escalas menores. A proliferação de pequenos municípios trouxe à tona a questão, diretamente relacionada ao problema da escala, sobre o tamanho mínimo de uma comunidade à qual se pode conceder o caráter de uma entidade federativa<sup>49</sup>. Se a organização em grande escala coloca determinados desafios para a deliberação, a organização em pequenas comunidades apresenta outros desafios. A economia em larga escala possibilita, por exemplo, a geração de bens culturais inviáveis de serem ofertados em pequenas escalas, como os órgãos de imprensa. Somente em larga escala pode-se pensar a existência de um pluralismo de fontes de informação jornalística, seja em virtude de distintos jornais em circulação, seja em consideração à possibilidade de um mesmo órgão de comunicação veicular distintas posições sobre um mesmo problema.

---

<sup>49</sup> O fato é que a instância política que representa o povo brasileiro, ou seja, o Congresso Nacional, retirou temporariamente, por meio da citada Emenda à Constituição, a competência de municípios e Estados deliberarem sobre a matéria, pois a ausência de regulamentação do referido dispositivo constitucional impediu a emancipação de outros distritos e a criação de municípios. Esclareça-se que não temos aqui a pretensão de responder a essa questão, para a qual se pode dedicar uma pesquisa de grande fôlego. A própria exigência de que o novo município tenha viabilidade econômica é questionável, na medida em que se exige algo que, muitas vezes, não é assegurado ao município de origem. Poder-se-ia sustentar, ademais, qual seria a viabilidade econômica daquele distrito sem os recursos decorrentes de sua transformação em município. Não se sugere aqui que se deva permitir a criação de novos municípios, mas apenas afastar argumentos simplistas de índole econômica.

O princípio da subsidiaridade estabelece precisamente que as decisões acerca de implementação de políticas públicas devem ser tomadas pelas instâncias políticas mais próximas dos cidadãos que serão afetados por essas decisões. O princípio encontra-se expresso no Tratado de Maastricht sobre a formação da União Europeia, para estabelecer que esta somente delibera sobre questões que os Estados nacionais não tenham condições de resolver sozinhos<sup>50</sup>. Esse princípio manifesta-se na ordem constitucional brasileira, nos incisos I e V do art. 30 da Constituição da República, segundo o qual cabe ao município legislar sobre as matérias de interesse local.

Esse princípio justifica, sob o ponto de vista jurídico, o processo de descentralização das políticas públicas que prevalece desde a década de 1990 e que foi defendido por autores progressistas e conservadores. Os primeiros viam na descentralização a possibilidade de democratização da gestão pública, na medida em que ela aproximava as instâncias decisórias e executoras dos beneficiados. Os últimos defendiam a descentralização como forma de desonerar o Estado, uma vez que atribuir aos municípios a responsabilidade pela prestação de serviços públicos representa submetê-los à lógica do mercado. Basta analisar como os municípios são forçados a financiar as políticas públicas de responsabilidade estadual e federal. Se um município quiser, por exemplo, manter em sua cidade as instalações de um órgão federal, como o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – Ibama –, deve arcar com várias despesas desse órgão, sob pena de ele se instalar em outro município que se disponha a assumir essas despesas<sup>51</sup>.

Embora a descentralização, ocorra nos processos de implementação de políticas públicas, enquanto as decisões tendem a ser centralizadas, os municípios dispõem de relevante competência legislativa, especialmente em relação ao direito urbanístico, cuja importância não se pode deixar de reconhecer em virtude dos processos turbulentos de urbanização no Brasil nas últimas décadas.

---

<sup>50</sup> É pertinente indagar quem decide sobre o que o Estado nacional tem condições de resolver sozinhos. Não se desconsidera o fato de que decisões de um país repercutem nos demais, que, embora afetados, não são chamados a participar da decisão. Entre tantos que abordam esse tema, confira-se David Held (1995, p. 156).

<sup>51</sup> Estima o Instituto Brasileiro de Administração Municipal – Ibam – que os municípios arcam aproximadamente com cinco bilhões de reais por ano com atribuições dos Estados e da União. Percentualmente, os de menor receita arcam com a maior parcela.

## 4.2. Escala, complexidade e inovação

O problema da escala não se restringe, definitivamente, ao tamanho da população e do território, uma vez que a esses aspectos soma-se também o aumento da complexidade dos problemas a serem enfrentados pelos Governos em uma sociedade fragmentada, em que a atuação nas diversas áreas requer cada vez mais conhecimento especializado. É fato que a organização das comunidades em grandes escalas, associada ao crescimento populacional no mundo nos séculos XIX e XX, contribuiu para o aprofundamento da complexidade das relações sociais, das demandas dos diversos setores e dos conflitos étnicos, religiosos, políticos e morais a serem enfrentados pelos governos e pela sociedade. É certo também que o acentuado desenvolvimento técnico-científico que marcou os últimos dois séculos, transformando radicalmente as relações entre o homem e a natureza, também tem uma significativa parcela de responsabilidade pelo de crescimento dessa complexidade.

Todo esse processo compõe o quadro que ajuda a justificar a representação política, pois esta corresponde a uma forma de redução da complexidade como medida necessária para o exercício da política. Talvez possamos clarear esse vínculo, retomando a associação que se faz entre a representação política e um mapa geográfico que representa determinado território, conforme já mencionamos. O mapa simplifica o território, porque seleciona alguns elementos nele representados em uma escala muitas vezes menor, mas, ao mesmo tempo, permite-nos incorporar complexidade à compreensão que temos desse território, porque sem o mapa, não poderíamos visualizá-lo. Da mesma forma, por um lado, a representação política é um mecanismo de redução da comunidade representada, mas, por outro lado, a produção e a circulação da informação pelo Poder Legislativo são ações que conferem complexidade ao exercício da representação político-parlamentar, ainda que esta seja, paradoxalmente, um mecanismo de redução de complexidade, como já o afirmamos. Daí a importância de se discutir, nesse trabalho, a questão da complexidade social.

Nesse quadro de hipercomplexidade da sociedade moderna, também as atividades de governo e de seu controle requerem cada vez mais conhecimento, intensificando a separação do trabalho entre quem governa e quem é governado,

uma divisão de trabalho que se reproduz na organização dos processos de produção. As atividades de governo, tais como a formulação e a implementação de políticas públicas, requerem a profissionalização tanto de políticos quanto de técnicos necessários para o funcionamento da máquina estatal. Os cidadãos, em geral, ficam, assim, liberados das atribuições de governo que exigem conhecimento e tempo, permitindo-lhes que se dediquem a outras atividades profissionais, sociais, familiares e de lazer, muitas das quais requerem conhecimentos profundos, porque igualmente apresentam as suas especificidades no quadro da complexidade social.

Evidentemente, esse processo estabelece uma tensão entre complexidade social e soberania popular<sup>52</sup>, uma vez que a separação funcional entre os diversos sistemas que compõem a sociedade distancia os cidadãos do efetivo exercício do poder político, em decorrência do distanciamento entre representantes e representados e entre estes e a burocracia que detém o conhecimento especializado capaz de operacionalizar a máquina administrativa. Esse processo, ao qual está associada a assimetria informacional entre esses atores, coloca em xeque a noção de que os poderes político e administrativo sejam exercidos pelo povo, diretamente ou por meio de seus representantes. Claudia Feres Faria (2005) dedicou sua pesquisa de doutoramento a essa tensão vital do Estado democrático de direito, contrapondo a posição de importantes cientistas sociais do século XX – Weber, Luhmann e Dahl –, à perspectiva deliberacionista. Com efeito, esses três autores, por caminhos diversos, corroboram a concepção de que a complexidade social é um obstáculo para a soberania popular. Sigamos, em linhas gerais, os passos de Claudia Feres Faria (2005).

Max Weber (1999) examina o processo de modernização ocidental a partir do exame da formação da dominação burocrática que ocorre nas sociedades capitalistas organizadas em larga escala, tomando como referência uma racionalidade instrumental preocupada com a eficiência da ação estatal. Essa racionalidade orienta os diversos campos da vida social, impedindo a criatividade e a iniciativa individual. As instituições destinadas ao atendimento de milhares de pessoas baseiam-se tanto em regras que padronizam as suas ações quanto em um corpo técnico especializado, que, nesse processo, acumula poder e pode agir em

---

<sup>52</sup> Por soberania popular, entendemos o exercício do poder pelo povo, diretamente ou **com** os de seus representantes.

interesse próprio. Por mais que seja possível a criação de mecanismos que amenizem a concentração de poder nas estruturas administrativas e o subsequente alijamento dos indivíduos do efetivo exercício do poder, todos os mecanismos – como a separação de poderes e a representação política – pressupõem a formação de burocracias e elites., Por conseguinte, o processo de complexidade social implica o esvaziamento da soberania popular.

Sob outro enfoque, Niklas Luhmann (2009) confere centralidade em sua obra, à questão do problema do crescimento da complexidade da ordem social a partir de sua teoria dos sistemas. Para Luhmann, em um quadro de elevada complexidade social, os diversos setores da sociedade passam a funcionar como um sistema com certa autonomia em relação ao seu meio, que, por sua vez, é constituído por outros sistemas. Assim, a política, o direito, a economia e as artes, por exemplo, são sistemas que se organizam de forma a adquirir alguma autonomia e capacidade de autorreprodução, estabelecendo mecanismos de seleção de estímulos do seu meio, oriundo de outros sistemas. Na construção dessa autonomia e de seus mecanismos de interação e seleção de estímulos externos, cada sistema social aprofunda a sua própria complexidade, tornando-se, assim, menos acessível aos que não o integram. A política é um sistema autopoético, que adquire relativa autonomia em relação a outros sistemas e, dessa forma, coloca em xeque a própria soberania popular. Segundo Niklas Luhmann, o sistema político “certamente compele um indivíduo a desistir, de maneira dolorosa, de qualquer expectativa de racionalidade e de esperança de uma revitalização de uma ‘vida’ republicana cívica.” (LUHMANN *apud* BENHABIB, 2009, p. 135).

Já tivemos a oportunidade de mencionar a importância do problema da escala na obra de Robert Dahl (1994), que reitera, em distintas passagens de sua obra, que o estabelecimento de comunidades em larga escala é, em si, uma dinâmica complexa, porque importa um processo de construção e sobreposição de identidades, interesses e valores. O crescimento da escala não nos traz apenas a questão de como se organizar uma assembleia deliberativa para centenas de milhares de pessoas – embora esta seja uma questão importante –, mas apresenta também a complexidade decorrente da necessidade de definição de qual aspecto do problema compete a cada nível de comunidade possível. Este é, no plano da ordem constitucional, um dos problemas do federalismo, que se encontra sempre em um

processo permanente de redefinições de competências e de distribuição de recursos entre os três níveis da federação – União, Estados e municípios. Ao se aumentar a escala nos níveis de organização política, criando-se os Estados-nações, por exemplo, sem se extinguirem os níveis anteriores, evidentemente, aumenta-se a complexidade, porque se intensificam as interações entre os territórios ocupados por distintas comunidades, com os tamanhos territoriais e populacionais os mais distintos. Somente em termos abstratos é possível organizar os problemas entre grandes, médios e pequenos, ou em nacionais, regionais ou locais, de forma a definir competências e prioridades. Tais classificações são artefatos técnicos e científicos e fazem parte de uma tentativa de se estabelecerem responsabilidades. O problema de saneamento básico de um município, por exemplo, é a expressão local de um problema que se encontra presente, de forma desigual, em todo o território nacional. Porém, os problemas são complexos e interligados entre si, de forma que as classificações sempre representam uma simplificação que coloca em risco a capacidade de se dar uma resposta satisfatória às demandas decorrentes desses problemas. Assim, observa Robert Dahl que

o conceito de sistema político não se refere mais a uma unidade simples, mas a uma entidade complexa que consiste de um número de unidades interrelacionadas, umas subordinadas ou parcialmente subordinadas às outras. A política tornou-se a política complexa. (DAHL, 1994, p. 23).

Robert Dahl (1994) frisa que, em virtude desse quadro, a representação política é inevitável. Não obstante, para que essa representação possa ser considerada democrática, Dahl (1994) estabelece os critérios já mencionados neste trabalho, explicitando a carga normativa de sua teoria. Com efeito, um elemento essencial para Dahl (1994) como condição para o pluralismo político é a igualdade política entre os atores sociais, de forma que haja um equilíbrio entre eles.

Jürgen Habermas (1997) dialoga com esses três autores, reconhecendo a contribuição de cada um deles, mas chama a atenção para um aspecto da realidade que o leva para uma outra solução sobre o mesmo o impasse: ele se interessa pela dinâmica interativa da sociedade civil distinta do mercado e constituída por atores diversos, como sindicatos, associações profissionais e igreja. Desde sua obra *Transformação estrutural da esfera pública* (1961), em que examina a construção de

uma esfera pública durante o período liberal, conferindo especial atenção à imprensa, Habermas interessa-se pelas ações comunicativas que ocorrem no âmbito da sociedade, culminando em um conceito procedimental de soberania popular como um fluxo comunicativo. A soberania popular não se confunde com o conceito de cidadão, que pode ser entendido, de forma isolada, como um indivíduo, mas está associada ao poder comunicativo gerado pelo processo de interação entre os cidadãos e entre os conjunto de atores sociais, que constrange e influencia o poderes políticos e administrativo institucionalizados no âmbito do Estado. Na obra *Direito e Democracia*, Jürgen Habermas (1997) apresenta o seu modelo de democracia, em que as decisões políticas e administrativas devem ser tomadas em congruência com um prévio processo de deliberação pública que envolva não apenas instituições públicas e privadas, mas igualmente redes informais em uma esfera pública vitalizada. Habermas absorve e influencia o enfoque sobre a teoria da democracia de autores como Cohen e Bohman, desenvolvido na mesma época.

Em seu arcabouço teórico, ele confere especial atenção ao Parlamento, uma vez que é uma das instituições permeáveis ao poder comunicativo decorrente do processo de interação existente no nível da esfera pública, possibilitando a legitimidade do direito produzido. Segundo esse autor,

O direito moderno tira dos indivíduos o fardo das normas morais e o transfere para as leis que garantem a compatibilidade das liberdades de ação. Estas obtêm sua legitimidade através de um processo legislativo que, por sua vez, se apoia no princípio da soberania popular (...) O processo legislativo precisa confrontar seus participantes com as expectativas normativas das orientações do bem da comunidade, porque ele próprio tem que extrair sua força legitimadora do processo de um entendimento dos cidadãos sobre regras de sua convivência. (HABERMAS, 1997, p. 115).

Assim, o fluxo comunicativo entre Parlamento e sociedade tem um duplo efeito: por um lado, possibilita a adoção de decisões mais bem informadas e com maior legitimidade e, por outro, dá densidade ao princípio da soberania popular, entendida como um fluxo comunicativo entre atores sociais que integram a sociedade. Parece evidente que uma investigação sobre as inovações institucionais das Câmaras Municipais para a produção e a circulação de informação e conhecimento se enriquece ao utilizar elementos da teoria discursiva da democracia desenvolvida por Habermas.

Deve-se, todavia, reconhecer que, ao levar em consideração o desafio imposto pelo processo de complexidade social, esta pesquisa se deixa influenciar pela contribuição que Ilya Prigogine, físico belga de origem russa que ganhou o Prêmio Nobel de Química em 1977, aporta à teoria do conhecimento, em virtude de suas pesquisas sobre as estruturas dissipativas. A partir de estudos sobre a termodinâmica, Ilya Prigogine revela que a matéria é composta tanto de estruturas estáveis e permanentes quanto de estrutura instáveis. Quanto à primeira, ele a exemplifica relacionando-as a um pêndulo que, diante de uma pequena provocação, mantém um movimento linear em direção ao ponto inicial, que é seu estado de equilíbrio por excelência. As estruturas dissipativas, por sua vez, funcionam de forma oposta: mesmo pequenas provocações podem levar a grandes transformações no sistema, sobre os quais a ciência não tem controle. Talvez, por isso, “a ciência clássica insistia sobre o repetitivo, sobre o estável, sobre o equilíbrio, enquanto hoje em dia, por toda parte, vemos instabilidade, evolução, flutuações.” (PRIGOGINE, 2003, p. 50). Essa ausência de controle da ciência sobre a evolução da matéria não decorre da sua incompetência ou da falta de informações sobre o seu estado inicial, mas da incerteza em torno das possíveis alterações do sistema. Mesmo na matéria física, o “futuro é um dos futuros possíveis” e por essa razão, Ilya Prigogine propugna o fim das certezas, título de sua obra mais conhecida. Sua contribuição teve forte impacto na epistemologia e foi explicitamente incorporada às ciências sociais por autores como Immanuel Wallerstein (2006), Boaventura Santos (2005) .

Enquanto alguns cientistas sociais adotam como paradigma, em certa medida, as ciências exatas, na busca de certezas tão evidentes como as leis da natureza, Prigogine demonstra que até mesmo a natureza está composta de instabilidades e que também em laboratórios há a possibilidade de que experiências não se repitam, porque, ao lado do equilíbrio das moléculas há estruturas dissipativas instáveis e vulneráveis a provocações externas que provocam mudanças irreversíveis. Ilya Prigogine (2003, p. 53) sustenta que “o que é característico, e talvez aquilo que seja o elemento novo, é colocar essas ideias de flutuação e de instabilidade no próprio centro da ciência moderna”. Para esse físico que marcou a evolução da epistemologia, é preciso levar em conta duas dimensões da vida humana: a experiência da repetição, na qual se baseia boa parte da ciência

moderna em busca de explicações causais, e a experiência da criatividade, do novo, que corresponde ao surpreendente.

A razão de incorporar a contribuição de Ilya Prigogine aos fundamentos desta investigação é dupla: em primeiro, porque ela dialoga com os argumentos dos autores da deliberação, como Habermas, uma vez que a ausência das certezas reforça a exigência de que as decisões sejam tomadas em processos deliberativos abertos, não só porque, em virtude da complexidade, todas as contribuições possíveis devem ser consideradas no processo decisório, mas também pelo fato de que, se não há possibilidade de se ter certeza sobre os efeitos das decisões, elas não podem ser tomadas por técnicos e políticos sem o prévio conhecimento e de todos os interessados.

Em segundo lugar, porque esta investigação desloca o foco dos elementos de continuidade e reprodução das Câmaras Municipais em busca de suas pequenas alterações e das inovações que podem ou não estar associadas a alterações maiores nos sistemas nos quais estão inseridas. Há um significativo volume de pesquisas sobre, por exemplo, a lógica de funcionamento do Congresso Nacional, que nos permite compreender como as relações de poder se reproduzem com certa estabilidade. É bem provável que parte dessa lógica se reproduza nas Câmaras Municipais, ainda que se admitam as especificidades do nível local, em virtude, por exemplo, da mudança de escala e do seu lugar na federação. A prevalência do Poder Executivo e a intenção dos parlamentares de se reelegerem também são, por exemplo, fatores que se reproduzem no nível local. Esta investigação, contudo, não segue este caminho, pois, ao procurar identificar o que há de inovação nas Câmaras Municipais, desloca o foco de sua lente para incorporar, em seu exame sobre os legislativos locais, as flutuações e a presença de inovações a que nos remete a perspectiva sobre o fenômeno democrático que nos sugere Michael Saward (2000, p.3) ao afirmar que “a história da democracia não é nada mais se não a história da inovação. Uma das características essenciais da democracia pode ser o seu dinamismo e uma relativa abertura para novas ideias”.

Essa dinâmica do Poder Legislativo o aproxima dos meios de comunicação, uma vez que todos comungam do desafio de cumprir a função daquilo que Luis Felipe Miguel (1999), baseando-se em Giddens, chama de meta-sistema perito, ou seja, jornalismo e Parlamento, cada qual a seu modo, procuram apresentar de forma

acessível aos cidadãos e aos leitores temas inicialmente complexos, acessíveis em princípio, somente a determinados especialistas.

Se um casal de jovens é preso sob a acusação de um crime grave, o jornal informa e explica o papel do delegado, do Promotor e do Juiz, para que os leitores possam acompanhar o desenrolar das investigações e do processo. Se acontece um acidente grave durante o pouso de uma aeronave em virtude do seu sistema de freios, uma reportagem apresentará, em linhas gerais, como funciona esse sistema, e qual era o papel da peça que apresentou o defeito, de forma que o leitor possa compreender minimamente as explicações apresentadas pela empresa responsável pelo voo, pelo fabricante da aeronave e pelos órgãos estatais responsáveis pelo controle e pela fiscalização. Da mesma forma, procede o Parlamento quando investiga irregularidades no Poder Executivo ou quando examina uma proposição legislativa. Diante de uma peça técnica, como o orçamento público ou a prestação de contas, cabe ao Parlamento produzir informações que sejam compreensíveis aos cidadãos e, por que não dizer, aos próprios representantes. É importante que, em ambos os casos, sejam ouvidas diversas fontes e sejam emitidas diferentes opiniões sobre o tema discutido, de forma que contemple o pluralismo informativo<sup>53</sup>.

Essa argumentação pressupõe o reconhecimento de certa proximidade entre o papel dos meios de comunicação e do Parlamento. Ambos são, por excelência, lugares da palavra e do debate. É fato que o jornal não participa do ato da decisão sobre as matérias a serem decididas, mas é indiscutível a sua força para fazer com que determinada matéria seja objeto de uma decisão. O Parlamento cumpre papel similar aos meios de comunicação durante o processo deliberativo, na medida em que efetua um esforço para compreender as dimensões técnicas e científicas subjacentes às propostas e às decisões do Poder Executivo, em um movimento de redução da assimetria informacional já mencionada neste trabalho. O Parlamento não se coloca no lugar da autoridade técnica sobre determinado assunto, mas no lugar do leigo, exercendo a representação ao fazer com que, nesse processo,

---

<sup>53</sup> Luis Felipe Miguel (1999, p. 202) pergunta “quem cumpre o papel de meta-sistema em relação ao próprio jornalismo”. Estendendo sua preocupação ao Parlamento, encontramos o seguinte dilema: para o desempenho da função de controlar a burocracia do Poder Executivo, o Parlamento tem que desenvolver a sua própria burocracia. Mas quem cumpre o papel de controlá-la? Os escândalos referentes a existência de atos secretos do Senado no primeiro semestre de 2009 revelam a pertinência dessa questão.

conhecimento e informação sejam produzidos e possam circular<sup>54</sup>. Ademais, não raras vezes o Parlamento é palco de debates sobre decisões adotadas em outras instituições. Segundo Celso Campilongo (1988, p. 54), “ao ‘discurso competente’ dos executivos (aparentemente técnico, científico, neutro e ágil), deve se opor, dentro do possível, a discussão transparente e a politização intensa de todas as questões (...) pelas casas de representação”. Técnicos e cientistas são chamados a dar explicações sobre questões de interesse público específicas de suas áreas para leigos, e é necessário que atendam a exigência e o desafio de moldar seu discurso, para que os não especialistas possam entender suas exposições. Esse processo faz parte da dinâmica do pluralismo cognitivo a que já nos referimos neste trabalho. Estamos aqui, mais uma vez, nos referindo à dimensão epistêmica da fase de discussão em um processo deliberativo. É evidente que tais mecanismos reduzem muito pouco a assimetria informacional entre especialistas e leigos, ainda que representem ganhos significativos para estes nos assuntos de seu interesse. Tampouco o conhecimento geral sobre o tema que apresenta aspectos técnicos especializados deixará de ser senso comum. Não se pode, contudo, deixar de considerar que o conteúdo e as dinâmicas do senso comum em uma sociedade com forte efetividade da democracia e, por conseguinte, da soberania popular são diferentes do tipo de senso comum de uma sociedade de baixa efetividade da democracia ou de uma sociedade sob ditadura. (SANTOS, 1987).

#### **4.3. Escala, pluralismo e o custo das Câmaras Municipais**

Parece-nos que a controvérsia estabelecida entre os federalistas e J.J Rousseau (1999) sobre as vantagens e as desvantagens das escalas grandes e pequenas das organizações políticas mantém alguma atualidade, pelo menos como ponto de partida para a reflexão. É verdade que hoje essa discussão agrega-se a questão sobre a interação entre os distintos níveis de governo, tanto uma interação que acontece de forma vertical – entre entidades regionais (União Européia e

---

<sup>54</sup> Estamos, aqui, sugerindo que um dos critérios a se adotar na avaliação de um parlamentar é verificar se ele sabe fazer boas perguntas e não apenas se sabe dar boas respostas.

Mercosul) e Estados nacionais e entre os distintos níveis subnacionais – como uma interação horizontal, como a que ocorre entre os consórcios públicos, por exemplo. O reconhecimento dos problemas e dos desafios da intergovernabilidade não representou a superação das questões de escala. J.J Rousseau (1999) defendia a organização em pequenas escalas não apenas porque esta era uma condição para o exercício direto da democracia, mas também porque a formação da vontade geral pressupunha um certo grau de homogeneidade da comunidade. Em uma comunidade heterogênea, onde convivem grupos sociais com distintos valores e projetos de vida, é difícil estabelecer normas que expressem a vontade geral da nação. Com efeito, as reflexões de George Simmel (1987) parecem corroborar as críticas à perspectiva de J.J Rousseau (1999), ao demonstrarem que, nas pequenas cidades, há uma maior exigência para as pessoas se enquadrarem em determinado padrão cultural. O anonimato das grandes cidades, por sua vez, confere maior liberdade à escolha de formas e projetos de vida. O crescimento da escala na organização das sociedades políticas favorece, portanto, o pluralismo político e cultural.

Como sucedâneo do pluralismo político, o pluralismo informativo também se vincula à economia de escala. O pluralismo informativo corresponde à possibilidade de os cidadãos e demais atores sociais terem fontes alternativas de informação sobre as questões submetidas ao debate público. Em comunidades organizadas em pequenas escalas, como os municípios com menos de 10 mil habitantes, não há uma movimentação econômica que permita a diversificação dos meios de comunicação, como ocorre em nível nacional, em que dispomos de vários jornais impressos diários de grande porte<sup>55</sup> e rádios dedicadas a notícias. Assim, as comunidades organizadas em pequenas escalas têm pouca capacidade de assegurar sustentabilidade econômica a veículos de comunicação local que assegurem um pluralismo informativo.

Esse quadro eleva a responsabilidade e o potencial das funções comunicativas e informativas desempenhadas pelos Poderes Legislativos locais,

---

<sup>55</sup> Não deixamos aqui de reconhecer que mesmo o pluralismo expresso pelos meios de comunicação em nível nacional é limitado, porque tais meios trabalham com um processo de inclusão e exclusão de vozes e pontos de vista sob a máscara de uma pretensa imparcialidade. Pontos de vista de setores sociais subalternos não recebem o mesmo tratamento que as perspectivas hegemônicas no cenário político. (MIGUEL, 2009, p. 10).

uma vez que as suas ações de comunicação adquirem uma maior importância em face da carência de fontes de informação local na comunidade. Vale lembrar que quanto menor o município, maior é a proximidade entre os agentes políticos e a comunidade representada. Quando Bernard Manin (1996, 1998) sustenta, em sua análise sobre as fases da representação política, que o lugar do debate sobre as questões de interesse público não é mais o Parlamento, mas sim os meios de comunicação, ele o faz tendo como referência a representação política em âmbito nacional. De fato, os Paramentos nacionais dependem dos meios de comunicação para reverberarem seus debates e esses meios não são um mero veículo de transmissão de informação: eles selecionam, pautam e aprofundam os temas que, segundo razões diversas, entendem que devam ser debatidos, deixando outros na penumbra. No âmbito dos pequenos municípios, as Câmaras Municipais não apresentam a mesma dependência dos meios de comunicação local para terem acesso aos cidadãos, podendo se constituir como o espaço por excelência em que os problemas locais são discutidos.

Todavia, se as Câmaras Municipais são favorecidas pela redução da escala, essa redução tem um limite, porque o desempenho das funções constitucionais – que envolve, entre outras dimensões, a promoção do diálogo entre saberes, a redução da assimetria informacional, a ampliação constante da transparência no exercício do poder político e administrativo e uma produção normativa devidamente informada e justificada – exige uma estrutura administrativa que representa custos financeiros. Afinal, pode-se afirmar que qualquer Casa Legislativa requer, pelo menos, setores ou profissionais dedicados ao tratamento da informação, à comunicação, ao direito e à contabilidade, além do suporte aos procedimentos legislativos no plenário e nas comissões. Ainda que com grande variação, os Paramentos nacionais e regionais dispõem dessa estrutura, como observa Celso Campilongo:

Os Paramentos modernos são cercados por grandes estruturas burocráticas de apoio. Centros de estudos, bibliotecas, bancos de dados, secretarias, equipamentos de informática e assessorias técnicas, combinados com as sugestões dos *lobbies*, sindicatos, entidades científicas, universidades e quadros partidários. (CAMPILONGO, 1988, p. 53).

Referimo-nos aqui a condições mínimas de funcionamento de uma Casa Legislativa, não importando o tamanho da comunidade que ela representa<sup>56</sup>. Evidentemente, as Câmaras também necessitam de recursos para a manutenção dessa estrutura, como, de resto, várias instituições públicas e institutos jurídicos importantes para o exercício da soberania popular. Interessa-nos ressaltar que a redução do tamanho do município não representa a redução, nas mesmas proporções, do custo da máquina administrativa e, em especial do Legislativo. Os economistas chamam a atenção para o crescimento do custo da máquina administrativa decorrente da criação de novos municípios. O fato de que a redução do tamanho dos municípios não seja acompanhada da redução proporcional do custo da máquina administrativa deve ser examinado, considerando-se dois critérios de distribuição dos recursos públicos previstos na ordem jurídica brasileira. O primeiro a que gostaríamos de fazer menção se refere ao Fundo de Participação dos Municípios, que privilegia os pequenos municípios. A legislação em vigor assegura aos municípios com menos de 10 mil habitantes o coeficiente de 0,6 para a participação no referido fundo. Esse coeficiente não cresce na mesma proporção ao se definir a cota de participação de municípios maiores. Este é um mecanismo de distribuição da riqueza do país e de redução das desigualdades, porque a base da economia reside nos municípios de médio e grande porte, onde se concentra a maior parte da riqueza e das oportunidades de trabalho. Assim, há um deslocamento de recursos dos municípios de médio e grande porte para os pequenos, que têm uma contribuição inferior na formação da arrecadação tributária nacional. Por isso, o

---

<sup>56</sup> Enfrentamos aqui, de alguma forma, os questionamentos sobre o custo dos Poderes Legislativos realizados pela imprensa e por instituições como a OnG Transparência Brasil. A postura dessas instituições traduz e/ou alimenta um sentimento de descrédito ou de desconfiança que a sociedade tem em relação ao Parlamento, tema a ser retomado ao se discutir a crise do Legislativo, adiante, nesta investigação. É curioso observar que não há na proposta de redução dos recursos públicos para as Câmara Municipais, aprovada na Câmara dos Deputados – PEC 33 –, qualquer discussão ou justificativa sobre quais são as atividades para as quais as Câmaras precisam de recursos. Também é interessante observar que os meios de comunicação não questionam as despesas do Parlamento com as suas atividades de comunicação, em especial, com as TVs, que, em virtude das tecnologias exigidas, representam elevado custo para os Legislativos.

sistema tributário nacional os favorece, fazendo com que os menores municípios tenham maior parcela de recursos *per capita*, como revela a tabela a seguir:

**TABELA 3**  
**Soma dos orçamentos municipais dividida por população para cada faixa de tamanho de municípios de Minas Gerais em 2007**

| Faixa de municípios | nº de municípios  | Orçamento         | População  | Orç/per capita |
|---------------------|-------------------|-------------------|------------|----------------|
| Até 5000            | 230               | 2.167.628.924,39  | 815.061    | 2.659,47       |
| de 5000 a 10.000    | 242               | 2.632.081.262,77  | 1.669.169  | 1.576,88       |
| de 10.000 a 20.000  | 183               | 3.734.335.923,79  | 2.537.318  | 1.471,77       |
| de 20.000 a 50.000  | 106               | 2.912.828.927,48  | 3.092.544  | 941,89         |
| de 50.000 a 100.000 | 38                | 1.726.865.085,20  | 2.703.815  | 638,68         |
| acima de 100.000    | 25                | 4.882.017.156,05  | 5.815.392  | 839,50         |
|                     | 824 <sup>57</sup> | 18.055.757.279,68 | 16.633.299 | 1.085,52       |

Fonte: Secretaria da Receita Federal, dados organizados pelo autor.

Como se verifica na última coluna da tabela, os municípios com menos de 20 mil habitantes têm uma receita orçamentária *per capita* superior aos demais e, entre eles, os municípios com menos de 5 mil habitantes apresentam os valores mais elevados. É quase lugar comum lembrar que os pequenos municípios se mantêm, basicamente, por meio de transferência tributária. A média de orçamento por habitante, como se verifica nessa última coluna, diminui à medida que passamos da faixa dos menores municípios para os maiores até chegar à faixa de municípios entre 50 e 100 mil habitantes. Nos municípios com população acima de 100 mil habitantes, há uma elevação dessa média, certamente em decorrência da capacidade tributária própria dos municípios maiores, onde se concentra a economia

<sup>57</sup> Não foi considerado o Município de Belo Horizonte, porque as capitais têm tratamento específico na distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios.

brasileira. Essas considerações sobre o federalismo fiscal são relevantes nesta investigação, para se informar o exame do financiamento das Câmaras Municipais.

O outro critério que nos interessa destacar se refere precisamente ao financiamento dos Legislativos Municipais, onde, mais uma vez, adota-se uma regra em que se favorecem os Legislativos dos municípios menores, ainda que menores aqui representem aqueles com menos de 100 mil habitantes, conforme tratamento conferido ao tema pelo art. 29-A da Constituição da República. Esse dispositivo foi acrescentado pela Emenda à Constituição nº 25, de 14 de fevereiro de 2000 e alterado recentemente pela Emenda Constitucional nº 58, de 23 de setembro de 2009, que reduziu os repasses aos Legislativos Municipais. Apresentamos, a seguir, o *caput* desse artigo e os limites fixados pelas duas emendas à Constituição da República. “O total de despesas do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos art. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:”

**TABELA 4**  
**Limite de gasto com as Câmaras Municipais**  
**de acordo com o art. 29-A da Constituição da República**

| Tamanho da população do município habitantes     | Máx. de despesa com o Legislativo Municipal EC 25/2005 | Máx. de despesa com o Legislativo Municipal EC 58/2009 |
|--|--|--|
| Município até 100 mil                            | 8%   | 7%   |
| Acima de 100 mil e até 300 mil                   | 7%   | 6%   |
| Acima de 300 mil e até 500 mil                   | 6%   | 5%   |
| Acima de 500 mil e até 3 milhões                 | 5%   | 4,5%   |
| Acima de 3 milhões e até 8 milhões <sup>58</sup> | -  | 4%   |
| Acima de 8 milhões                               | -  | 3,5%   |

Fonte: Constituição da República.

<sup>58</sup> A Emenda à Constituição nº 25 não distinguia os municípios acima de 500 mil habitantes.

Como se verifica, com a Emenda Constitucional nº 58, de 2009, houve uma pequena redução dos limites de despesas para com o Legislativo Municipal. A Proposta de Emenda à Constituição que culminou nessa alteração previa uma redução drástica desses limites, mas o Senado Federal alterou os percentuais, reduzindo seu impacto nas receitas dos Legislativos Municipais. Interessa-nos registrar que a mesma lógica informa a fixação dos limites de repasse às Câmaras Municipais, qual seja: é necessário transferir um volume de recursos maior para as Câmaras de municípios menores.

Convém considerar que, a partir de um ponto, a redução do tamanho do município não corresponde mais à redução do custo da estrutura da Câmara Municipal. Criar um *site* ou manter uma assessoria mínima – um assessor jurídico e um contábil – é um custo que não se reduz, independentemente do tamanho da Câmara. Evidentemente, é difícil precisar qual é, o tamanho mínimo de um município a partir do qual as despesas com a estrutura administrativa comprometem a prestação de serviços. Maria da Conceição Sousa e Francisco Ramos (1999) realizaram estudos em que sustentam que abaixo de 15 mil habitantes há uma perda de eficiência dos serviços públicos em função da escala. É pacífica a afirmação de que os municípios excessivamente pequenos apresentam um custo elevado em sua estrutura administrativa, argumento sempre lembrado contra propostas de se permitir a criação de novos municípios. Afinal, cresce o custo administrativo quando, por exemplo, divide-se um município de 10 mil habitantes em dois de 5 mil.

Assim, a combinação desses três elementos – (a) a estrutura fiscal do federalismo brasileiro (que, conforme já afirmamos, privilegia os municípios pequenos), (b) os limites com gastos com Câmaras Municipais, e (c) o crescimento percentual do custo da estrutura administrativa com a redução dos municípios – provoca uma correlação inversa entre o percentual de despesas realizadas com o Legislativo Municipal e o tamanho da população municipal, de forma que as Câmaras Municipais dos municípios menores têm, percentualmente, um custo mais elevado que as Câmaras municipais dos municípios de médio porte, que, por sua vez, são mais caras que as dos municípios de grande porte.

**TABELA 5**  
**Despesa das Câmaras Municipais de Minas Gerais – 2007**

| Faixas populacionais   | Quant. de munic.  | despesa orçamentária | despesa legislativo | % de despesa com o legislativo <sup>59</sup> | Despesa do legislativo por habitante |
|------------------------|-------------------|----------------------|---------------------|--|--------------------------------------|
| Até 5.000              | 225               | 1.283.923.113,06     | 56.765.872,51       | 4,42%  | 71,38                                |
| de 5.001 a 10.000      | 233               | 1.826.099.171,50     | 73.504.976,22       | 4,03%  | 45,57                                |
| de 10.001 a 20.000     | 181               | 2.276.760.042,19     | 82.586.811,82       | 3,63%  | 32,87                                |
| de 20.001 a 50.000     | 103               | 2.857.413.185,68     | 101.788.198,74      | 3,56%  | 33,60                                |
| de 50.001 a 100.000    | 29                | 2.911.626.329,64     | 101.788.198,74      | 3,50%  | 32,91                                |
| de 100.001 a 200.000   | 14                | 1.791.676.817,84     | 42.221.313,93       | 2,36%  | 27,21                                |
| de 200.001 a 500.000   | 9                 | 2.780.002.117,10     | 81.309.943,09       | 2,92%  | 32,10                                |
| de 500.001 a 1.000.000 | 3                 | 1.922.463.094,40     | 42.890.941,31       | 2,23%  | 24,79                                |
| mais de 1.000.000      | 1                 | 3.795.861.771,00     | 77.637.686,00       | 2,05%  | 32,18                                |
|                        | 798 <sup>60</sup> | 21.445.825.642,41    | 660.493.942,36      |  |                                      |

Fonte: dados da Secretária do Tesouro Nacional. Finbra. Tabela do autor.

Verifique-se uma correlação negativa entre o percentual de despesas com o Legislativo e o tamanho do município, ou seja, quanto menor o município, maior o percentual de despesas com as Câmaras. Assim, as Câmaras Municipais dos pequenos municípios são proporcionalmente mais caras, especialmente se consideramos os valores *per capita*. Observa-se, ainda, que o mesmo não ocorre se considerada a despesa *per capita* das Câmaras Municipais de municípios com população acima de 10 mil habitantes, as quais mantêm uma média de despesas com o Legislativo. Ao incorporar esses dados ao raciocínio ora desenvolvido nesta

<sup>59</sup> Os percentuais a que se refere a tabela não podem ser comparados com os mencionados no art. 29 A da Constituição da República, porque a base a que se referem são distintas.

<sup>60</sup> O número de municípios compreendidos na amostra é inferior aos 825 constantes da base da Secretaria da Receita Federal porque, para 27 deles, não consta a despesa orçamentária da Câmara Municipal.

investigação, caberia indagar se a elevação dos custos dos Legislativos à medida que diminui a população dos municípios compensa as dificuldades enfrentadas pelos Legislativos locais em função da ausência de economia de escala. A essa questão nos dedicaremos nos próximos capítulos.

## 5. FUNÇÃO DE CONTROLE DO LEGISLATIVO, INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

O foco desta investigação na função de controle e fiscalização do Poder Legislativo se justifica por duas razões. Por um lado, o exercício da função fiscalizadora do Parlamento pode se esgotar na produção e na circulação da informação e do conhecimento sobre a atuação do Poder Executivo, sem que necessariamente produza uma sanção. Por outro lado, observar o exercício da função fiscalizadora serve para verificar se as Câmaras Municipais que adotam determinadas inovações associadas à circulação da informação e do conhecimento, como ações educativas para alunos da rede regular de ensino e inclusão digital, estão ou não se distanciando de suas funções precípua – fiscalizar, representar e legislar.

A fiscalização pode se esgotar na produção de justificativas públicas sobre as razões pelas quais determinado serviço público ocorre de uma determinada forma e não de outra. Os cidadãos com frequência fazem alguma avaliação dos serviços públicos de que usufruem. É fato que, como regra, essas avaliações não contam com informações ou com uma visão mais ampla sobre o serviço avaliado, mas elas são alimentadas pela vivência dos problemas e das deficiências desses serviços, que as burocracias responsáveis pela sua formulação e implementação têm dificuldade de identificar ou resistência em reconhecer. Cabe ao Parlamento qualificar as avaliações dos serviços públicos produzidas na dinâmica social, enquanto interage com os cidadãos e demais atores sociais, notadamente por meio do exercício de sua função fiscalizadora. Em que medida o Parlamento exerce a função fiscalizadora nessa perspectiva é uma questão empírica. O fato é que, ao exercerem-na, os parlamentares conferem densidade ao exercício da função representativa, no sentido que essa função tem no quadro teórico que informa esta investigação. A função de fiscalização reside, dessa forma, no âmago do objeto desta pesquisa, porque, por seu intermédio, o Parlamento produz e faz circular informações e conhecimento, não apenas para a sociedade, mas também para o próprio Poder Executivo, uma vez que os dirigentes desse Poder, muitas vezes, não sabem o que ocorre na outra ponta da administração pública. Em um sentido mais

amplo, o Parlamento exerce sua função educativa ao contribuir para a avaliação que a sociedade faz dos serviços públicos.

Dessa forma, enquanto, no exercício da função legislativa, a deliberação precede e está relacionada a uma decisão referente à aprovação ou à rejeição de um determinado projeto de lei, o exercício da função fiscalizadora pode se restringir à discussão pública sobre determinada política pública, podendo ou não ocorrer desdobramentos decisórios sobre essa mesma política. De fato, não raro o exercício da função fiscalizadora está vinculado à aplicação de sanção prevista na ordem jurídica, como a cassação, a recomendação ao indiciamento pelas Comissões Parlamentares de Inquérito e a rejeição de contas do Chefe do Poder Executivo. Os procedimentos para o exercício da função fiscalizadora encontram-se disciplinados na ordem jurídica, em especial na Constituição, e quando a sanção decorre do julgamento das contas, o auxílio do Tribunal de Contas é fundamental. Todavia, não se pode ater a compreensão do exercício da função fiscalizadora pelo Legislativo como um mecanismo sancionatório, desconsiderando o debate das políticas públicas, como faz a jurisprudência, conforme veremos adiante.

A outra razão pela qual a função fiscalizadora cumpre um papel importante nesta investigação decorre do fato de que a utilizamos como mecanismo de controle para verificar se as Câmaras Municipais que adotam inovações referentes à produção de informação e de conhecimento que não tenham umnexo direto com as funções primordiais do Legislativo – representar, fiscalizar e legislar –, não estão, na realidade, esquivando-se dessas funções ou se aquelas que buscam se aproximar da sociedade por meio de tais inovações o fazem de forma concomitante ao incremento de suas funções primordiais.

Não há, na literatura especializada, um consenso sobre as funções do Poder Legislativo, ainda que, tampouco, haja um debate em torno dessa temática. Por exemplo, os manuais de direito constitucional brasileiros, banalizando a questão, ensinam que as funções do Parlamento são divididas em típicas – legislar e controlar – e atípicas – administrar e julgar. (MORAES, 2001, p. 375). Postura distinta foi adotada por Maurizio Cotta, que, embora tenha igualmente reduzido as funções do Poder Legislativo em quatro (representação, legislação, controle do Poder Executivo e legitimação), no verbete *Parlamento* no *Dicionário de Política*

organizado por Norberto, aborda-as com densidade. Ao discorrer sobre elas, esclarece que

é a [função] representativa a que possui uma posição que poderíamos chamar preliminar. Isso porque, em primeiro lugar, ela é uma constante histórica em meio das transformações sofridas pelas atribuições do Parlamento, e, em segundo lugar, porque nela se baseiam todas as demais funções parlamentares. (COTTA, 1992, p. 883).

José Afonso da Silva (1999, p. 521), por sua vez, estabelece como funções do Parlamento a função legislativa, a deliberativa, a fiscalizadora e controle e a julgadora. Por deliberativa, o mencionado autor se refere às decisões que não produzem legislação. José Joaquim Canotilho (1997, p. 551), além das atribuições clássicas sempre mencionadas, acrescenta a função eletiva, associada à tradição parlamentarista dos Estados europeus, e a função europeia, que se refere ao acompanhamento da formação da União Europeia. Francisco Berlin Valenzuela (1993, p. 70), finalmente, apresenta o seguinte rol de funções do Poder Legislativo: representativa, deliberativa, financeira, legislativa, controle, orientação política, jurisdicional, eleitoral, administrativa, indagação, comunicação e educativa.

Vale aqui invocar as lições de Walter Bagehot, que, em sua obra clássica *A Constituição Inglesa*, editada pela primeira vez em Londres em 1867, faz referência às funções comunicativa, educativa e informativa do Poder Legislativo. Depois de lembrar que, desde a época medieval, o Parlamento cumpre uma função informativa, ele afirma:

Um grande conselho formado por homens importantes, e cujas deliberações são públicas, não pode existir em uma nação sem influir nas ideias desta nação. Seu dever é modificá-las em um bom sentido. A Câmara pode, pois, instruir o país. (...) Há a função legislativa, cuja importância seria pueril negar, mas, em meu sentir, não é em verdade tão grande como a função que faz do Parlamento um foco de educação política para o país. (BAGEHOT, 2005, p. 117).

Fica patente na citação a concepção liberal segundo a qual os representantes formam uma elite de homens importantes e superiores, capazes de educar o povo. Não cogita o referido autor que os representantes devam igualmente aprender com os representados. De qualquer forma, não há, pois, grandes

novidades em se sustentar a existência das funções informativa, comunicativa e educativa do Parlamento. O que é importante neste momento é retomar o debate sobre essas funções para compreendermos e analisarmos as práticas que vêm sendo desenvolvidas pelas Casas Legislativas. Um aspecto a se considerar é o fato de que não há uma separação estanque entre as referidas funções. Como sugere o autor do século XIX, há uma dimensão educativa decorrente de uma determinada forma de se produzir a legislação. Não se pode esquecer que, muitas vezes, o sucesso de uma lei está exatamente na constatação de que a aplicação da sanção prevista em seu enunciado ocorrerá em situações muito excepcionais, pois a sociedade incorporou culturalmente o comando previsto no texto normativo. A efetividade de muitas das leis dirigidas à sociedade depende de ações educativas, entre as quais se pode mencionar a própria aplicação da sanção. Quando um legislador institui uma multa pelo não uso do cinto de segurança, sua intenção não é aplicar essa multa, mas induzir uma mudança cultural no comportamento dos motoristas e passageiros de automóveis. Se as razões de produção dessa norma são adequadamente discutidas durante sua fase de elaboração, esse processo deliberativo pode ter um determinado impacto sobre a intenção última do legislador, quando esta é promover uma mudança de comportamento. Atente-se que, dessa forma, referimo-nos, mais uma vez, à conexão entre as fases de discussão e decisão do processo legislativo.

É fato que, em diversos países, as Casas Legislativas assumem atividades educativas que não são um desdobramento imediato das funções legislativas e fiscalizadoras, pois visam notadamente a informar e esclarecer sobre o funcionamento do Parlamento, e que costumam ser chamadas de “educação para cidadania”<sup>61</sup>. O Parlamento, como regra, tem dificuldade de envolver a população nos debates sobre as proposições legislativas em pauta, e, por isso, percebe a necessidade de realização uma ação educativa para reverter essa situação.

Adiante, retornaremos à função educativa do Parlamento, pois, por ora, interessa-nos apenas demonstrar o seu vínculo com a função de controle e fiscalização. Conforme salientado anteriormente, a fiscalização, não raro, apenas

---

<sup>61</sup> Rildo Cosson (2008, p. 144) traz levantamento não exaustivo, em que revela a existência de atividades educativas em vários Parlamentos de diversos países, tais como Argentina, Canadá, Estados Unidos, Alemanha, Chile, Colômbia, Dinamarca, Espanha, Finlândia, México, Índia, Nova Zelândia, Panamá, Portugal, Singapura, Suíça, Suécia e Austrália.

permite que a população tenha conhecimento sobre as fases dos ciclos das políticas públicas que são invisíveis para o usuário, permitindo uma discussão mais ampla sobre elas. Estamos de acordo com Luis Aguiar de Luque (1997, p. 79), quando afirma que “a função de controle representa sobretudo uma função de informação, sendo a difusão informativa onde reside a efetiva capacidade controladora do Parlamento”. Sempre que o Poder Executivo encaminha determinado projeto de lei à apreciação do Poder Legislativo, este, ao discutir a matéria, pode (e deve) requerer mais informações para o aperfeiçoamento da proposição. O acesso a essas informações durante a atividade legislativa configura evidentemente um mecanismo de controle. Afinal, dispor de informações devidamente organizadas é elemento essencial para um adequado exercício da atividade legislativa, que, como já se afirmou neste trabalho, cada vez mais requer conhecimento especializado. A forma como o vínculo com as demais funções do Poder Legislativo é estabelecido condiciona o grau de eficácia da função de controle.

Ademais, a repercussão social das atividades de controle legislativo é tanto um estímulo aos parlamentares para que as promovam quanto uma forma de ampliação de sua eficácia. (MORILLO, 1997). Nesse contexto, a ausência de interesse da sociedade pelas ações de controle é um dos fatores apontados como responsáveis pela baixa eficácia da ação fiscalizadora do Poder Legislativo, se as CPIs atraem os parlamentares, é porque essa ação lhes confere visibilidade. Entende-se, portanto, que tem validade meramente didática a distinção entre *accountability* vertical e horizontal<sup>62</sup>, referindo-se a primeira aos meios de acompanhamento e responsabilização disponíveis aos cidadãos e demais atores da sociedade civil; e a segunda, aos mecanismos de controle entre os poderes, em que se insere a função de fiscalização do Poder Legislativo. A distinção entre essas formas de *accountability* facilita a organização do pensamento e a compreensão do tema, mas tem sérias restrições explicativas, sobretudo quando se reconhece o Poder Legislativo como instância de mediação entre a sociedade e o Estado. Com efeito, a oposição parlamentar frequentemente tenta sensibilizar a opinião pública acerca de suposta irregularidade no Poder Executivo, estratégia que envolve ambas as formas de *accountability* mencionadas. Ademais, como se enquadra nessa

---

<sup>62</sup> A distinção entre *accountability* horizontal e vertical é de Guillermo O'Donnell (1998).

classificação a ação popular proposta por um cidadão, por meio da qual ele aciona o Poder Judiciário, questionando uma decisão de um agente político? E o que dizer dos controles efetuados pelos conselhos setoriais? O Parlamento, ao mesmo tempo em que tem a atribuição institucional de fiscalizar e controlar os demais poderes, é controlado pela sociedade e, em especial, pela mídia. Por essa razão, conseguir incluir determinado tema na pauta dos meios de comunicação talvez seja o recurso mais eficaz de que a oposição dispõe para promover o exercício da função fiscalizadora do Parlamento, o que demonstra a forte implicação entre as formas de *accountability* vertical e horizontal<sup>63</sup>.

Ao examinar o estreito nexos entre Parlamento e *accountability*, não se pode deixar de observar, como já o fizemos, que o Parlamento é, em princípio, igualmente objeto de fiscalização da sociedade. Esse duplo lugar que o Parlamento ocupa em relação à *accountability* eleva a tensão entre ele e a mídia, porque ambos, ora de forma cooperativa, ora conflituosa, exercem a função de controle e fiscalização do Poder Executivo. Tanto os parlamentares quanto os meios de comunicação buscam ser porta-vozes da sociedade e da opinião pública, fato que compõe o contexto da complexa relação<sup>64</sup> entre ambos.

Os trabalhos existentes sobre os mecanismos de *accountability* vertical, envolvendo os Poderes Legislativo e Executivo, concentram-se notadamente no âmbito federal, havendo uma lacuna dessa matéria no que concerne a esses mecanismos no nível municipal<sup>65</sup>. Não se pode supor a mera reprodução no nível

---

<sup>63</sup> A adoção da expressão horizontal para se referir ao controle entre órgãos estatais sugere que eles estão no mesmo plano, dificultando a percepção de que há diferenças quando o controle ocorre em um mesmo nível da federação e quando ocorre de cima para baixo – da União sobre os Estados ou destes sobre os municípios – ainda que não se possa falar de relações de hierarquia na estrutura federativa. Dois exemplos servem para evidenciar essa observação: as interpretações restritivas que o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e o Ministério Público adotam para as Câmaras Municipais não se estendem aos órgãos do Estado, por exemplo, sobre os planos de saúde para servidores e sobre o direito ao 13º salário dos parlamentares. O outro exemplo se refere ao reconhecimento de que os controles entre os poderes no nível estadual não foram capazes de reconhecer irregularidades em Tribunais de Justiça e no Ministério Público dos Estados, impondo-lhes as devidas correções, como tem feito, respectivamente, o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público.

<sup>64</sup> Outro aspecto relevante para o exame dessa tensão é o fato de que vários parlamentares são proprietários, sócios ou financiadores de órgãos de imprensa local.

<sup>65</sup> Não se desconsidera a existência de trabalhos sobre Câmaras Municipais, argumenta-se que são poucos se comparados aos estudos sobre o Poder Local, de um lado, ou sobre o Congresso Nacional, de outro. Sobre Câmaras Municipais, conferir o trabalho de Joaquim Marcelino Joffre Neto (2003), Maria Teresa Kerbauy (2005).

local daquilo que acontece no nível federal, uma vez que há diferenças significativas. Mencionemos, aqui, alguns aspectos que distinguem os níveis local, regional e federal. Para a maioria das Câmaras Municipais, não há que se falar em lideranças de bancada, já que o número de parlamentares dispensa essa figura. O volume de matérias no Congresso Nacional, por sua vez, requer a definição de uma pauta, uma vez que não há meios de se apreciarem todas as matérias, o que não ocorre nos demais níveis da federação, em que o número de proposições é menor, em virtude da competência legislativa restrita. Diferentemente do que ocorre no âmbito federal, as Câmaras municipais comumente não dispõem de assessoria institucionalizada e, em alguns casos, os assessores externos são os mesmos do Poder Executivo. A proximidade dos agentes políticos da população reduz o papel da mídia no controle daqueles. No nível local, a estrutura partidária fica, como regra, refém dos interesses político-eleitorais dos parlamentares de cada partido majoritário daquele município. A capacidade de obstrução no âmbito municipal é muito menor, porque a obstrução é facilitada quando há muitas matérias na pauta e vários parlamentares compondo a minoria, de forma que possam utilizar os recursos regimentais. Se, nas Câmaras Municipais, a minoria não dispõe, com a mesma intensidade, dos recursos para fazer tal obstrução, sua força cai e a maioria se impõe com mais facilidade, comprometendo o já frágil pluralismo que informa os municípios pequenos.

Além disso, segundo Marcus André Melo, “a execução orçamentária no nível local (...) é muito menos transparente que no nível federal. As contas municipais não estão disponíveis na Internet como no caso do Siafi.” (MELO, 2006, p. 220). A existência do Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro – Siaf –, (VALENTE, 2004) no âmbito federal coloca uma questão chave para os mecanismos de controle do Parlamento, porque se trata de um instrumento que independe da regra da maioria, o inverso do que ocorre com a maioria dos instrumentos de controle parlamentar, como veremos adiante. Ora, como normalmente a maioria apoia o Governo, tanto nos sistemas parlamentaristas quanto presidencialistas, ela não é incentivada a acionar os mecanismos de fiscalização comumente propostos pela oposição. Essa matéria merece exame em tópico próprio que incorpore o papel

do Poder Judiciário ao delineamento das funções de controle e, em especial, às dificuldades de acesso às informações pelos representantes legislativos.

### **5.1. Minoria parlamentar, função de controle e jurisprudência**

Uma das causas da baixa eficácia da função de controle do Poder Legislativo reside no fato de que a maioria dos institutos que operacionalizam essa função baseia-se na regra da maioria. Como, na maior parte das vezes, a maioria apoia o Governo, ela resiste à aprovação de ações que possam servir para questionar a atuação do Poder Executivo. Uma das vertentes desta investigação pretende verificar os limites desse raciocínio e os impactos do equilíbrio entre maioria e minoria na produção e na circulação da informação por meio dos mecanismos de controle.

A Constituição da República Federativa do Brasil e os regimentos internos das Casas Legislativas organizam o Poder Legislativo a partir de um escalonamento que vai dos recursos assegurados ao Parlamentar individualmente até a exigência de unanimidade para determinada decisão. Com efeito, pode-se dizer que o parlamentar, individualmente, configura a menor minoria possível existente no Parlamento<sup>66</sup>. O conjunto de recursos disponíveis para cada parlamentar reflete uma faceta do pluralismo e da representatividade incorporados ao Parlamento, porque, por meio de cada parlamentar, posições distintas da sociedade conseguem penetrar, com maior ou menor força, segundo a extensão de seus recursos, na arena legislativa. Notadamente nos sistemas de lista aberta, em que a intermediação do partido político é menor, os atores sociais procuram os parlamentares para que eles apresentem suas demandas no Parlamento, seja apresentando determinado projeto de lei ou emenda a proposições legislativas, seja acionando os mecanismos de fiscalização. O recurso básico assegurado a cada parlamentar é a faculdade de se manifestar, de participar do debate. Referindo-se ao modelo de mandato

---

<sup>66</sup> A referência ao Parlamentar individualmente como a menor minoria possível é de Àngel J. Sánchez Àngel Navarro (1995). Sobre os direitos da minoria, mencione-se ainda *Democracia parlamentaria y principio minoritario*, Requejo, 2000

independente configurado na formação do Estado liberal, Luiz Lopez Guerra lembra-nos que:

a configuração clássica do mandato parlamentar como mandato representativo põe em acento a liberdade individual do representante, não sujeito a instruções de seus eleitores, nem de qualquer outra instância, incluindo o Partido Político que o propõe e que dá o aval a sua candidatura. (GUERRA, 1997, p. 172).

A possibilidade de recurso de 1/10 dos Parlamentares contra pareceres conclusivos das comissões permanentes (art. 58, § 1º da CR) e a exigência da assinatura de 1/3 dos parlamentares para a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito – CPIs – (art. 58, & 3º) são exemplos do mencionado escalonamento. A regra é que as decisões sejam tomadas por maioria simples (art. 47 da CR), ou seja, maioria dos votos válidos, estando presente a maioria dos membros da Casa Legislativa. Há algumas matérias que, por previsão constitucional, devem ser aprovadas por maioria absoluta, como os Projetos de Lei Complementar (art. 69 da CR). Há, ainda, os quóruns qualificados, como o de 3/5 (art. 60 da CR) necessário à alteração do texto constitucional e o de 2/3 para a realização do impeachment (art. 51, I e 52, parágrafo único da CR) e para que a Câmara Municipal possa rejeitar parecer do Tribunal de Contas (art. 31 da CR). Excepcionalmente, e para colegiados pequenos, pode-se exigir a unanimidade, como ocorre com o afastamento ocasional de determinado procedimento regimental previsto no Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Interessa-nos chamar a atenção para o fato de que, nesse escalonamento, as extremidades fortalecem as minorias, pois os recursos assegurados a cada parlamentar ou mesmo as CPIs são importantes para a atuação da minoria, da qual a maioria pode depender para aprovar matérias com quóruns elevados, em especial, as propostas de emenda à Constituição. Contudo, a maioria impõe a sua hegemonia com mais tranquilidade na faixa intermediária, notadamente quando precisa de maioria simples para aprovar determinada matéria.

Aos parlamentares é assegurado, independentemente da regra da maioria, o direito de manifestação em Plenário e nas Comissões, ocasiões em que podem fazer circular informações e conhecimentos que se referem, por exemplo, às políticas públicas desenvolvidas pelo Poder Executivo. Alguns autores fazem aqui a distinção entre o controle realizado “no” Poder Legislativo e o controle realizado

“pelo” Poder Legislativo. (GUERRA, 1997 p. 176). Para que as manifestações do parlamentar não sejam superficiais, mas fundamentadas, ele precisa ter acesso a informações, o que nos remete a duas questões: a) a necessidade de o Poder Legislativo dispor de estrutura técnica que possa auxiliar os parlamentares no exame das matérias, segundo o seu interesse<sup>67</sup>; b) o acesso amplo a informações referentes ao Poder Executivo.

No âmbito federal, podem-se reconhecer quatro níveis distintos de acesso a informações: a) as informações asseguradas a qualquer cidadão<sup>68</sup>; b) as informações a que se tem acesso em virtude do exercício do mandato eletivo, como é o caso do Siafi; c) as informações que dependem da regra da maioria para serem acessadas; d) as informações a que apenas as Comissões Parlamentares de Inquérito têm acesso; e) as informações a que sequer as CPIs podem ter acesso. Aqui se deve mencionar que o SIAFI é um exemplo emblemático, porque, como afirma Giuseppe de Vergottini (1997, p. 26), “a inovação devida ao progresso das técnicas informativas tem consentido o acesso dos órgãos parlamentares e dos membros do Parlamento a fontes de conhecimento sem depender de prévia determinação volitiva dos governos e das administrações”. Não obstante, os avanços nessa área são pequenos em relação ao potencial das novas tecnologias e não se estendem aos Municípios, como já tivemos oportunidade de ressaltar.

A existência do Siafi, que é um vigoroso mecanismo de controle no âmbito federal, revela como a jurisprudência dos Tribunais constrange a função de controle das Câmaras Municipais em, pelo menos, dois aspectos. Em primeiro lugar, prevalece o entendimento de que o vereador não tem direito de solicitar informações e documentos ao Poder Executivo, pois deve apresentar requerimento à Câmara Municipal para que ela própria encaminhe a solicitação ao Poder Executivo depois de aprovada em Plenário (e, por conseguinte, de ter sido submetida à regra da maioria), embora, no âmbito federal, o parlamentar tenha individualmente acesso ao

---

<sup>67</sup> Esta é uma questão que enseja vários desdobramentos que não cabem aqui discutir. A este respeito, conferir nosso trabalho publicado nos Cadernos da Escola do Legislativo, Ribeiro (2007).

<sup>68</sup> A este respeito, confira-se o art. 5º, XXXIII da CR, a Lei nº 9.265, de 1996, art. 2º da Lei nº 9.051, de 1996, e o art 1º, § 4º da Lei nº 4.717, de 1965 (Lei que disciplina a Ação Popular define prazo para o fornecimento de informação).

referido sistema<sup>69</sup>. E, em segundo lugar, considera-se ofensa ao princípio da separação de poderes qualquer proposta que queira ampliar o acesso regular a informações do Poder Legislativo pelos vereadores, como a remessa mensal do balancete<sup>70</sup>, as regras para publicação de minutas dos contratos<sup>71</sup> ou mesmo a exigência de divulgação de dados na internet<sup>72</sup>. A jurisprudência oscila entre reconhecer ou não a simples possibilidade de a Lei Orgânica fixar o prazo para que informações sejam encaminhadas pelo Poder Executivo<sup>73</sup> à Câmara Municipal. Nesse sentido, pode-se dizer que a jurisprudência inibe a capacidade de inovação das Câmaras Municipais no que diz respeito ao aperfeiçoamento dos mecanismos de controle sobre o Poder Executivo, sob o argumento de ofensa ao princípio da separação de poderes, ainda que, na União e nos Estados, novos mecanismos de controle sejam desenvolvidos<sup>74</sup>. À luz dessa jurisprudência, não se admitiria que as Câmaras Municipais aprovassem projeto de lei de iniciativa de vereador que estabelecesse exigências recentemente impostas pela Lei Complementar federal nº 131, de 27 de maio de 2009, que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal.

---

<sup>69</sup> Entendendo que o vereador não pode solicitar informação, mas a Mesa depois de a matéria ter sido aprovada em Plenário: Decisão nº 1.0216.05.033415-2/002. Decisões favoráveis ao vereador: 1.0312.05.001331-6/001, publicada em 18/12/2008, nº 1.0512.06.031613-4/001(1), nº 1.0056.05.111.234-2/001(1).

<sup>70</sup> Decisões nº 1.000.06.433802-3/000(2), publicada em 30/11/2007, e nº 1.000.05.430042-1/000(1), publicada em 02/03/2007; nº 1.0000.07.454162-4/000(2), todas do TJMG. Declarando a inconstitucionalidade de Lei que determina a remessa de cópia de abastecimento à Câmara: Adin 1.0000.06.443382-4/000(2).

<sup>71</sup> Adin 1.0000.05.423308-5/000(2).

<sup>72</sup> O argumento adotado no acórdão se refere à impossibilidade de que o vereador apresente projeto de lei que crie despesa para o Poder Executivo. Decisão nº 1.0000.07.229564-2/001 do TJMG, publicada em 22/08/2008.

<sup>73</sup> Exemplo de Decisão em sentido favorável: 1.0000.05.430118-9/000(1) do TJMG publicada em 01/08/2007.

<sup>74</sup> A título de exemplo, reproduzimos a seguinte ementa: "A tentativa de obtenção forçada de documentos, para avaliação de despesas realizadas pelo Poder Executivo, constitui ingerência indevida de um Poder noutro, como, aliás, revelam os acórdãos do egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais, juntados no curso do processo. A fiscalização contábil, financeira e orçamentária é sabidamente de incumbência da Câmara Municipal, auxiliada pelo Tribunal de Contas do Estado ("in casu", art. 46 da Lei Orgânica do Município), a merecer observância, entretanto, de procedimento próprio". Proc.nº 1.0000.00.207855-8/000(1), Des. Bady Coury. Data de Publicação, 12/12/2001. Reforçando este entendimento, vejamos a posição de José Nilo de Castro: "Não é, por outro lado, permitido à Câmara Municipal, poder detentor da função de fiscalização orçamentária, financeira, operacional e patrimonial do Município, ficar instituindo, aqui e alhures, mecanismos de controle outros que os previstos na Constituição Federal." Direito Municipal Positivo, Del Rey Editora, 1997, pg. 121. Para este posicionamento – que ignora as inovações ocorridas no nível federal e, por vezes, impostas aos municípios pela Legislação nacional -, o Tribunal de Contas do Estado não é um órgão auxiliar, mas um limite ou barreira para a atuação fiscalizadora do Poder Legislativo.

É interessante também observar que diversas decisões judiciais impediram que as Câmaras Municipais do Estado de Minas Gerais aprovassem leis proibindo a nomeação de parentes de agentes políticos para cargos em comissão no Município, sob o argumento de que invadiam a competência do Poder Executivo para dispor sobre os seus cargos<sup>75</sup>. O Tribunal não admitia a aprovação pelas Câmaras Municipais de leis contra o nepotismo, até a discussão se tornar inócua com a aprovação pelo STF da súmula vinculante nº 13, que disciplinou a matéria, indicando o grau de parentesco em que não pode haver contratação e os cargos para os quais se pode nomear parentes. Ou as Câmaras estavam sendo tolhidas em sua competência ou o STF extrapolou as suas competências. Ou ambas as hipóteses.

Mesmo no âmbito federal, ainda é tímido o grau de acesso aos dados do Poder Executivo, se o Poder Legislativo ou a sociedade pretendem efetivamente exercer um controle da administração pública, notadamente se esse controle abarcar a ideia de avaliação de políticas públicas. Afinal, o Poder Executivo trabalha com um conjunto de bancos de dados, aos quais os parlamentares precisam ter acesso, ainda que com restrições, para que possam exercer a função de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade, nos termos do art. 70 da Constituição da República. Para uma adequada gestão dos serviços públicos, há que se criar e gerir bancos de dados. É necessário saber, por exemplo, quantos são os alunos da rede municipal, qual o número de reprovações e de evasões escolares, quantos são os usuários de cada linha de ônibus etc. Esses são dados indispensáveis para a adequada gestão dos serviços públicos a que o Poder Legislativo precisa ter acesso regular caso pretenda exercer a fiscalização na extensão estabelecida no referido dispositivo. Um exemplo ajuda a aclarar esse argumento: os parlamentares têm competência para apresentar projetos de lei em matéria tributária, embora a Lei de Responsabilidade Fiscal exija que se apresente o impacto financeiro da proposição. Ora, o parlamentar somente tem condições de apresentar esse impacto financeiro se tiver acesso aos dados sobre a arrecadação do ente federativo discriminado por setores da economia. O

---

<sup>75</sup> Apenas para citar alguns exemplos: Processos. nº 1.0000.07.457197-7/000(1); nº 1.0000.06.437680-9/000(2); nº 1.0000.06.441195-2/000(2).

acesso a tais bancos de dados é indispensável para que o Poder Legislativo exerça suas atribuições em um contexto de elevada complexidade da ordem social e, conseqüentemente, da atuação do Estado.

Em relação aos municípios, é importante reconhecer, não obstante, que não raras vezes os Tribunais asseguram às Câmaras Municipais o acesso a informações e documentos que os Poderes Executivos resistem a fornecer. Segundo a jurisprudência, a solicitação não pode ser genérica e irrestrita, “devendo haver a especificação de quais documentos serão necessários para se exercer a fiscalização, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos poderes.”<sup>76</sup> Restringindo-se a pesquisa ao período de janeiro de 2007 a maio de 2009, o Tribunal de Justiça apreciou pelo menos 15 casos em que a Câmara Municipal ou vereadores embasados em decisões do Plenário entraram com ações na Justiça visando a ter acesso a informações ou a documentos que autoridades do Poder Executivo – via de regra, o Prefeito – recusaram-se a fornecer. Vale ainda mencionar a existência de situações em que vereadores ou cidadãos tiveram que buscar o auxílio do Judiciário para obterem informações nas Câmaras Municipais.

## **5.2. Mecanismos do Parlamento para a fiscalização**

### ***5.2.1. Mecanismos que dependem da maioria***

Como regra, as ações do Poder Legislativo no mundo dependem da aprovação da maioria, o que, segundo a literatura, reduz a efetividade de sua função fiscalizadora, uma vez que a maioria tende a compartilhar as funções de governo em detrimento de suas atribuições parlamentares<sup>77</sup>. Neste tópico, examinaremos importantes mecanismos para a ação fiscalizadora prevista na Constituição da

---

<sup>76</sup> Proc nº 1.0091.06.008088-3/001(1), publicado em 08/07/2008, no Diário Oficial do Estado.

<sup>77</sup> Há pouca pesquisa sobre a atividade de controle e fiscalização por parte do Poder Legislativo no Brasil, embora haja importantes trabalhos sobre o tema, como os de Angelina Figueiredo (2001), Leany Lemos, (2005) e Mariana Llanos e Ana Maria Mustapic (2005).

República que dependem da regra da maioria: pedido de informação, convocação de autoridade municipal e denúncia de irregularidade no TCE. Em relação a alguns deles, analisaremos a correlação da efetividade desses mecanismos com o equilíbrio entre maioria e minoria, bem como com o tamanho do Município, considerando a amostra das 101 Câmaras Municipais que responderam ao questionário elaborado por esta pesquisa e encaminhado para todas as 853 Câmaras de Minas Gerais. Essa amostra, como esclarecemos na introdução, não tem a pretensão de representar todo o universo das Câmaras de Minas Gerais. As informações colhidas referem-se, assim, exclusivamente aos casos que integram a amostra, sem a pretensão de se fazerem generalizações. O índice de equilíbrio entre maioria e minoria foi criado, dividindo-se o número de vereadores que apoiam o Prefeito pelo número daqueles que se opõem a ele. As assertivas extraídas da análise dos dados colhidos pelo questionário aplicado para esta pesquisa exploram hipóteses, provocam reflexões e sugerem caminhos para futuras pesquisas em um universo – Câmaras Municipais – carente de investigação empírica.

O primeiro instituto a que podemos fazer referência, porque básico para a atividade parlamentar, é o pedido de informação<sup>78</sup>. A Constituição da República, em seu art. 50, §2º, prevê:

Art. 50 - (...)

§ 2º - As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informação a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no *caput* deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas. (BRASIL, 1988).

Atendendo ao princípio da simetria<sup>79</sup>, as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais, geralmente, reproduzem o conteúdo desse dispositivo. No

---

<sup>78</sup> Especificamente sobre pedido de informação, indicamos os trabalhos de Ruth Fuhs e Detlef Nolte (2005). Sobre o pedido de informação na ALMG, conferir a monografia de César Frois (2006).

<sup>79</sup> O princípio da simetria, que informa a jurisprudência brasileira, estabelece que dispositivos constitucionais que materializam princípios estabelecidos na Constituição da República devem ser reproduzidos “simetricamente” nas constituições estaduais e nas leis orgânicas.

que tange à sanção, o §4º, inciso III, do art. 3º do Decreto-Lei nº 201, de 1967, estabelece que constitui infração político-administrativa o prefeito deixar de fornecer as informações adequadamente solicitadas pelo Poder Legislativo. Há uma incongruência no texto constitucional, uma vez que as comissões podem convocar uma autoridade municipal, mas dependem da Mesa para solicitar uma informação. As Comissões podem o mais e não podem o menos. De qualquer forma, verifica-se que o simples pedido de informação passa pela regra da maioria ao ser aprovado na Mesa, que reproduz, tanto quanto possível, a proporcionalidade das forças políticas que compõem o Plenário (art. 58, § 1º, da CR).

Os regimentos internos das Casas Legislativas oferecem tratamento diferenciado para a tramitação dos requerimentos contendo pedido de informação. No Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, por exemplo, o requerimento deve ser submetido à aprovação do Plenário. No Regimento Interno da Câmara dos Deputados, por sua vez, o requerimento não é apreciado pelo Plenário, mas apenas pela Mesa Diretora, de cuja decisão cabe recurso. Considerando o direito dos parlamentares de acesso à informação como condição para o exercício de seu mandato, os pedidos de informação deveriam ser apreciados tecnicamente, o que é mais difícil acontecer quando submetidos ao Plenário. Diversos aspectos técnicos podem justificar o indeferimento do pedido: se a informação é sigilosa, nos termos da lei; se o Legislativo já dispõe da informação ou se outro pedido similar já foi encaminhado; se há um nexo entre o pedido e sua justificativa; se o pedido for dirigido à autoridade correta; ou se ele transcende os limites da ação fiscalizadora do Poder Legislativo. O pedido de informação é um mecanismo importante para a redução da assimetria informacional entre os Poderes e para o exercício da função fiscalizadora. Nessa relação assimétrica, o pólo desfavorecido precisa de um patamar mínimo de informação e de *expertise* para acionar os instrumentos adequados de fiscalização. Por isso, a trajetória dos parlamentares e a existência de assessoria são variáveis que condicionam a efetividade dos instrumentos de fiscalização. Nas Câmaras Municipais, como regra, os pedidos de informação passam pelo Plenário, o que configura como uma vantagem, pois o fato de que se aproveita melhor a contribuição de todos os vereadores. Já tivemos a oportunidade

de observar que, nas Câmaras Municipais, por uma questão de escala, o Plenário pode ser a instância que confere maior qualidade ao processo deliberativo. Em Parlamentos com muitos membros, entretanto, os debates mais qualificados ocorrem comumente nas comissões permanentes. Deve-se, ainda, observar que a adoção de medidas de transparência, permitindo o amplo acesso a informações pelos parlamentares ou por qualquer interessado – como o já mencionado Siafi –, reduz a necessidade do pedido de informação.

Embora tal pedido de informação seja um instrumento básico para o exercício da função fiscalizadora, os dados colhidos por esta pesquisa revelam a deficiência do exercício dessa função por meio de tal recurso. Das 101 Câmaras que responderam ao questionário, 81 (81,28%) responderam corretamente ao quesito referente ao pedido de informação. Entre estas, 14 (17,3%) não encaminharam sequer um pedido de informação ao Poder Executivo e 13 (16%) encaminharam apenas de um a cinco pedidos em 2007.

**TABELA 6**  
**Número de Câmaras Municipais por número de**  
**pedidos de informação encaminhados ao**  
**Poder Executivo em 2007**

| Pedidos de informação | Nº de Câmaras | % Coluna |
|-----------------------|---------------|----------|
| Não houve             | 14            | 17,3     |
| De 1 a 5              | 13            | 16,0     |
| De 6 a 10             | 21            | 25,9     |
| De 11 a 20            | 19            | 23,5     |
| 21 ou mais            | 14            | 17,3     |
| Total                 | 81            | 100,0    |

Fonte: *Survey* realizado pelo autor, 2007.

Como os dados revelam, é significativo o número de Câmaras Municipais que não utilizaram ou utilizaram pouco o pedido de informação, recurso inerente ao exercício da função fiscalizadora e que promove a produção e a circulação da informação no âmbito local. Examinando esses dados, verifica-se que a realização

do pedido de informação mantém relação tanto com o tamanho do município e com o seu IDH, quanto com o equilíbrio entre maioria e minoria.

**TABELA 7**  
**Número de pedidos de informação encaminhados pelas Câmaras ao Poder Executivo em 2007 por tamanho de município**

|                    | 0  |         | de 1 a 5 |         | de 6 a 10 |         | de 11 a 20 |         | mais do que 21 |         |       |      |
|--------------------|----|---------|----------|---------|-----------|---------|------------|---------|----------------|---------|-------|------|
|                    | n  | % linha | n        | % linha | n         | % linha | n          | % linha | n              | % linha | total | %    |
| Até 5.000          | 6  | 26,1%   | 5        | 21,7%   | 3         | 13,0%   | 7          | 30,4%   | 2              | 8,7%    | 23    | 100% |
| de 5.001 a 10.000  | 5  | 20,8%   | 5        | 20,8%   | 6         | 25,00%  | 6          | 25,0%   | 2              | 8,3%    | 24    | 100% |
| de 10.001 a 20.000 | 1  | 10,0%   | 1        | 10,0%   | 3         | 30,00%  | 3          | 30,0%   | 2              | 20,0%   | 10    | 100% |
| de 20.001 a 50.000 | 1  | 6,7%    | 2        | 13,3%   | 7         | 46,7%   | 1          | 6,6%    | 4              | 26,7%   | 15    | 100% |
| Acima de 50.000    | 1  | 11,1%   | 0        | 0,0%    | 2         | 22,22%  | 2          | 22,2%   | 4              | 44,4%   | 9     | 100% |
| total              | 14 |         | 13       |         | 21        |         | 19         |         | 14             |         | 81    |      |

Fonte: *Survey* realizado pelo autor, 2007

Entre os 14 municípios que não enviaram nenhum pedido de informação ao Poder Executivo, 11 têm menos de 10 mil habitantes; entre os 13 municípios que enviaram de um a cinco pedidos de informação, 10 se encontram nessa faixa populacional. Os municípios com mais de 10 mil habitantes apresentam resultados melhores na utilização desse recurso. Aplicamos teste para verificar a correlação entre o pedido de informação e as seguintes variáveis: a) tamanho do município; b) IDH; c) e o equilíbrio entre maioria e minoria. Verificamos que há uma correlação positiva entre pedido de informação e tamanho de município, ou seja, à medida que consideramos municípios maiores, suas Câmaras tendem a aprovar um maior número de pedidos de informação<sup>80</sup>. É interessante observar que identificamos uma correlação negativa, ainda que também fraca, entre equilíbrio maioria e minoria e

<sup>80</sup> Para a correlação entre tamanho de município e pedido de informação, utilizamos o teste de correlação Tau-c de Kendall, sendo que o índice encontrado foi 0,327 e uma significância aproximada de 0.

pedido de informação, o que se traduz na seguinte afirmativa: à medida que cresce a diferença de membros a favor do governo diminui o número dos pedidos de informação<sup>81</sup>, confirmando a tese de que a regra da maioria é um óbice para o exercício da função fiscalizadora. Não há correlação entre pedidos de informação e IDH.

Deve-se ressaltar que estamos examinando uma parte apenas do processo de pedido de informação, seu encaminhamento, porque há uma longa distância entre essa etapa inicial, a resposta recebida e o seu adequado aproveitamento. Em algumas situações, o Prefeito não responde, até que o interessado entre na Justiça, ainda que a informação não revele nenhuma irregularidade.

Outro mecanismo à disposição das Câmaras Municipais para o exercício da atividade fiscalizadora é a convocação de secretário ou outra autoridade do Poder Executivo (salvo o Prefeito) para prestar esclarecimento, nos termos do § 2º do art. 58 da CR. A convocação pode ser feita pelo plenário ou pelas comissões e o encontro pode ocorrer em reunião desses órgãos, de forma que apenas parlamentares e convidados possam se manifestar, ou em audiências públicas, das quais qualquer interessado pode participar e encaminhar perguntas. O adequado aproveitamento da presença de uma autoridade da Prefeitura em um debate aberto está relacionado à capacidade dos vereadores de formular perguntas e observações acerca da política pública sob a responsabilidade dessa autoridade Poder. Reiteramos a ideia formulada alhures: diante da assimetria informacional, o polo desfavorecido precisa dispor de um mínimo de informação e capacidade cognitiva, de forma a tirar melhor proveito da interação com aquele que detém mais informação. Se a Câmara estiver completamente despreparada sob o ponto de vista informacional, dificilmente ocorrerá qualquer processo deliberativo. De qualquer forma, a convocação da autoridade do Poder Executivo é um mecanismo que tem um forte potencial para a promoção da deliberação, entendida como troca pública de

---

<sup>81</sup> Adotando o teste de correlação de pearson, índice (r) encontrado foi -0,2176 e o nível de significância, 0,0557, para um n=81

razões, de forma a aperfeiçoar a ação do Estado e a socializar informações de interesse dos afetados pela política pública em tela. Conquanto seja um instrumento de fiscalização, é poss

ível que a maioria e o Governo o vejam de forma positiva, já que constitui uma possibilidade de apresentação pública das ações da Prefeitura. Talvez por isso não haja correlação entre convocação e equilíbrio entre maioria e minoria em nossa amostra. A convocação de autoridade exige, contudo, o preparo técnico dos convocados para responder às perguntas, pois elas não são previamente repassadas a eles.

Os dados decorrentes de nosso questionário revelam o baixo aproveitamento da faculdade de convocar autoridades do Poder Executivo pelas Câmaras Municipais. De nossa amostra, 29 (28,7%) não convocaram autoridade do Poder Executivo nem uma vez sequer em 2007; 15 (14,9%) convocaram apenas uma vez e outras 15, duas vezes; seis (5,9%) não responderam a esse quesito.

**TABELA 8**  
**Nº de Convocações para Esclarecimentos nas**  
**Câmaras Municipais de Minas Gerais em 2007**

|              | N  | % Coluna |
|--------------|----|----------|
| Não houve    | 29 | 30,5     |
| Uma          | 15 | 15,8     |
| Duas         | 15 | 15,8     |
| Três         | 11 | 11,6     |
| Quatro       | 5  | 5,3      |
| Cinco        | 7  | 7,4      |
| Seis ou mais | 13 | 13,7     |
| Total        | 95 | 100,0    |

Fonte: Questionário aplicado para esta pesquisa, 2007.

Ao examinarmos a correlação entre tamanho de município e convocação de autoridades das prefeituras, verificamos que 21 dos 29 municípios que não chegaram a convocar autoridade para prestar esclarecimentos têm menos de 10 mil habitantes. Entre os municípios com menos de 10 mil habitantes, o percentual daqueles que não convocaram autoridade para prestar esclarecimento é superior à

média. Esse percentual cai à medida que examinamos as faixas seguintes de tamanho populacional, na tabela que segue:

**TABELA 9**  
**Número de convocação de autoridade por tamanho de município por tamanho de município em 2007**

| Tamanho dos mun. hab | Número de convocações |                   |          |                   |          |                   |          |                   |          |                   |          | Total             |    |      |
|----------------------|-----------------------|-------------------|----------|-------------------|----------|-------------------|----------|-------------------|----------|-------------------|----------|-------------------|----|------|
|                      | 0                     |                   | 1        |                   | 2        |                   | 3        |                   | 4        |                   | 5        |                   |    |      |
|                      | <i>n</i>              | %<br><i>linha</i> | <i>n</i> | %<br><i>linha</i> | <i>N</i> | %<br><i>linha</i> | <i>n</i> | %<br><i>linha</i> | <i>n</i> | %<br><i>linha</i> | <i>n</i> | %<br><i>linha</i> |    |      |
| de 5.000 a 10.000    | 11                    | 40,74%            | 3        | 11,11%            | 4        | 14,81%            | 2        | 7,41%             | 2        | 7,41%             | 5        | 18,52%            | 27 | 100% |
| de 10.001 a 20.000   | 10                    | 45,45%            | 4        | 18,18%            | 1        | 4,55%             | 2        | 9,09%             | 2        | 9,09%             | 3        | 13,64%            | 22 | 100% |
| de 10.001 a 20.000   | 4                     | 26,67%            | 3        | 20,00%            | 2        | 13,33%            | 1        | 6,67%             | 0        | 0,00%             | 5        | 33,33%            | 15 | 100% |
| de 20.001 a 50.000   | 4                     | 21,05%            | 3        | 15,79%            | 5        | 26,32%            | 4        | 21,05%            | 1        | 5,26%             | 2        | 10,53%            | 19 | 100% |
| acima de 50.001      | 0                     | 0,00%             | 2        | 16,67%            | 3        | 25,00%            | 2        | 16,67%            | 0        | 0,00%             | 5        | 41,67%            | 12 | 100% |
|                      | 29                    | 30,53%            | 15       | 15,79%            | 15       | 15,79%            | 11       | 11,58%            | 5        | 5,26%             | 20       | 21,05%            | 95 |      |

Fonte: Survey realizado pelo autor, 2007.

Verifica-se uma correlação entre os municípios que não convocaram autoridades do Poder Executivo e o tamanho desses municípios: de nossa amostra de 27 municípios com menos de 5 mil habitantes, 11 (40,74%) não convocaram secretários para a prestar esclarecimentos na Câmara Municipal em 2007; dos 26 municípios entre 5 e 10 mil habitantes, 10 (45,45%) não fizeram uso desse mecanismo. O percentual cai na faixa entre 10 e 50 mil para 26,1%, pois das 19 Câmaras de nossa amostra, apenas quatro não convocaram secretários. O teste de correlação apontou novamente uma correlação fraca, porém significativa, entre tamanho do município e convocação de autoridades: em média, há um crescimento do número de convocação de autoridades à medida que cresce o tamanho dos municípios<sup>82</sup>, embora não se tenha encontrado correlação entre este instituto e o

<sup>82</sup> O resultado do teste de correlação de Tau c de Kendall foi 0,327, com significância igual a 0.

IDH. Esse teste também não apontou a existência de correlação entre a convocação de autoridade e o equilíbrio entre maioria e minoria. Isto talvez decorra do fato de que a convocação da autoridade possa ser também uma oportunidade para que o Poder Executivo apresente suas iniciativas bem sucedidas.

A denúncia de irregularidade ao TCE é um mecanismo muito pouco utilizado pelas Câmaras Municipais, segundo os dados de nossa pesquisa. Das 101 Câmaras, apenas 14 (13,9%) informaram que encaminharam em 2007 denúncias ao TCE. Talvez haja desconhecimento dos vereadores sobre este recurso, mas certamente pesa algum descrédito ou alguma desconfiança em relação ao TCE como efetivo órgão auxiliar das Câmaras no exercício de sua ação fiscalizadora. Para os demais órgãos que exercem a função de controle da administração pública – TCE e Ministério Público -, as Câmaras Municipais raramente são vistas como parceiras ou como integrantes de um sistema de controle externo, pois, de maneira geral, como regra são tomadas apenas como objeto da ação fiscalizadora. É interessante observar que os quatro municípios com população acima de 100 mil habitantes não fizeram uso desse recurso, e os municípios pequenos apresentaram desempenho equivalente aos de médio porte. Não há, pois, correlação entre a denuncia de irregularidade e tamanho de municípios.

**TABELA 10**  
**Denúncia de irregularidade por tamanho de município**  
**em 2007**

|                    | <i>Sim</i> |                | <i>não</i> |                |    |
|--------------------|------------|----------------|------------|----------------|----|
|                    | <i>n</i>   | <i>% linha</i> | <i>n</i>   | <i>% linha</i> |    |
| Ate de 5.000       | 4          | 14,81%         | 23         | 85,19%         | 27 |
| de 5.001 a 10000   | 4          | 18,18%         | 18         | 81,82%         | 22 |
| de 10.001 a 20.000 | 1          | 7,14%          | 13         | 92,86%         | 14 |
| de 20.001 a 50.000 | 3          | 15,79%         | 16         | 84,21%         | 19 |
| Acima de 50.001    | 2          | 18,18%         | 9          | 81,82%         | 11 |
|                    | 14         | 15,05%         | 79         | 84,95%         | 93 |

Fonte: Survey realizado para esta pesquisa – 2007.

Não obstante, o teste de correlação apontou uma correlação negativa, ainda que fraca, entre a denuncia de irregularidade e o equilíbrio entre maioria e minoria,

ou seja, na medida em que se eleva o peso da maioria em detrimento da minoria, diminui o número de denúncias de irregularidade<sup>83</sup>.

Interessa-nos chamar a atenção para o fato: enquanto o pedido de informação pode subsidiar a deliberação, uma vez que permite que o debate público ocorra melhor informado, e a convocação de autoridade oferece a possibilidade de uma deliberação pública com a participação de uma autoridade do Poder Executivo, a denúncia de irregularidade não promove a deliberação no nível local, pois é um mecanismo utilizado quando os conflitos entre as forças políticas estão acirrados, não havendo cenário para práticas cooperativas. Nem Por isso, evidentemente, deixa de ser um recurso legítimo e importante na ordem democrática.

Há outros mecanismos disponíveis para a ação fiscalizadora do Poder Legislativo previsto na Constituição da República que não fizeram parte de nosso questionário. Por exemplo, o art. 49, inciso V, da Constituição da República, estabelece como competência do Congresso Nacional “sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”. Como regra, esse dispositivo é reproduzido nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas.

Em tese, os decretos expedidos pelo Poder Executivo podem apenas regulamentar a lei, estabelecendo os detalhes necessários à sua efetividade, conforme estabelece o inciso IV do art. 84 da Constituição da República. A única exceção encontra-se prevista no seu art. 84, inciso VI, e se refere basicamente à estrutura do Poder Executivo. É frequente, todavia, esse Poder extrapolar os limites da lei, criando, para os cidadãos, por meio de decreto, deveres ou direitos que não estavam, nem sequer de forma genérica, previstos em lei. Neste caso, o Poder Legislativo poderá aprovar uma resolução sustando os efeitos daquele ato normativo.

O mesmo raciocínio se aplica à lei delegada, que é expedida pelo Poder Executivo após uma delegação do Poder Legislativo, que o faz por meio de resolução. Essa resolução coloca os limites para o Poder Executivo editar a mencionada lei delegada. Esse Poder poderá, todavia, extrapolar os limites estabelecidos na resolução, devendo, neste caso, o Poder Legislativo editar nova

---

<sup>83</sup> Aplicando o teste de correlação de pearson, obteve-se os seguintes resultados:  $r = -0,219$  e significância igual a 0,04.

resolução determinando a sustação dos efeitos da parte da lei que extrapolou os limites previamente estabelecidos.

O julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo é outro instrumento de controle cuja apreciação passa pela regra da maioria, uma vez que a rejeição do parecer do Tribunal de Contas depende da aprovação de 2/3 dos vereadores, nos termos do § 2º da Constituição da República.

### **5.2.2. Comissões Parlamentares de Inquérito**

As Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI – apresentam importantes diferenças em relação aos institutos mencionados acima. A primeira delas é o fato de que é um recurso à disposição da minoria, ou seja, sob o ponto de vista constitucional, para que a CPI seja instaurada<sup>84</sup> bastam as assinaturas de um terço dos parlamentares de uma Casa Legislativa e o preenchimento de regras regimentais, nos termos do § 3º do art. 58 da CR. Na prática, as dificuldades para instalação de CPIs, como a da Petrobrás e a dos Bingos, revelam os entraves para a efetividade do referido dispositivo. Há diversas formas para que a maioria obstrua o uso desse recurso que, a rigor, dispõe a minoria. Por exemplo, admite-se que os Regimentos Internos restrinjam o número de CPIs em funcionamento na Casa Legislativa, o que impõe estabelecer uma regra de prioridade. Em alguns casos, a inversão da ordem de instalação das CPIs ocorre mediante requerimento votado em Plenário e, portanto, mais uma vez, acaba por prevalecer a regra da maioria. A instalação de CPIs que não ameaçam o governo até o limite de uma CPIs em funcionamento permitido pelo Regimento é outra estratégia para impedir que a instalação de uma CPI de interesse da minoria. O Deputado José Genuíno, quando na oposição, deu às CPIs dessa estratégia alcunha de *CPIs de obstrução*. (BULOS, 2001). Além disso, não se pode perder de vista que, ainda que a minoria consiga a instauração da CPI independentemente da regra da maioria, ela continua a ser

---

<sup>84</sup> O Presidente do Senado José Sarney se recusou a instaurar a CPI dos bingos, sob o argumento de que alguns partidos não haviam indicado os Senadores para a sua composição. Nem precisaria lembrar que esses partidos eram os da base de governo. A oposição se socorreu ao STF, que determinou a criação da CPI.

minoria na composição da comissão, podendo encontrar dificuldade para a aprovação de seus requerimentos e para o direcionamento dos trabalhos no interior da comissão. Nesse aspecto e no caso de a Comissão tenha como foco as possíveis irregularidades do Governo, a minoria conta com a força da opinião pública.

Uma segunda diferença importante das CPIs em relação aos instrumentos de controle anteriormente mencionados refere-se aos poderes próprios de investigação das autoridades judiciárias, assegurados aos parlamentares, nos termos do § 3º do art. 58 da Constituição da República. Assim como a criação da CPI com um terço das assinaturas dos membros de uma das casas legislativas, a previsão de tais poderes é uma inovação da Constituição da República de 1988. A Lei nº 1.579, de 1952, não estabelece os alcances e limites de tais poderes de investigação, o que foi objeto de construção jurisprudencial. Dessa forma, dois recursos se destacam para as CPIs: a transferência do sigilo bancário, fiscal e telefônico<sup>85</sup> e a convocação de testemunhas para depor<sup>86</sup>. Tais poderes não são estendidos às câmaras municipais, uma vez que os municípios não têm autoridade judiciária. Assim, as CPIs precisam solicitar que o Juiz determine o cumprimento daquelas medidas para que possam utilizá-las em determinada investigação. De qualquer forma, as CPIs são instrumentos diferenciados do Poder Legislativo para a produção da informação.

As Comissões Parlamentares de Inquérito enfrentam dois grandes desafios no que tange ao campo de investigação desta pesquisa: (a) o primeiro reside na forma de lidar com os meios de comunicação e com a opinião pública. Há uma tensão entre a publicidade inerente aos trabalhos parlamentares e a discricção das atividades de investigação, até mesmo para não submeter o investigado, que é

---

<sup>85</sup> É preciso distinguir transferência de sigilo telefônico de escuta telefônica: naquela, tem-se acesso à existência das ligações telefônicas, identificando-se os telefones de onde partiram e para onde se destinam as ligações, data, horário e tempo da ligação; no segundo caso, apenas autorizado pelo Juiz, tem-se acesso ao teor da conversa.

<sup>86</sup> Deve-se distinguir a testemunha, que presta o compromisso de dizer a verdade e se mentir incorre em crime de falso testemunho, do indiciado, que está sob investigação, ao qual se assegura o direito de permanecer calado para não produzir prova contra si mesmo. Com frequência, as pessoas convocadas a depor ajuízam *Habeas Corpus* preventivo para que lhes seja reconhecido o direito de comparecer à CPI como indiciado.

inocente até se prove o contrário, à execração pública<sup>87</sup>. (b) O segundo desafio é o desenvolvimento de um sistema de gestão e tratamento de informações, para conseguir administrar o imenso volume de informações e documentos que recebem em curto espaço de tempo para sua investigação. A Comissão Parlamentar de Inquérito do Banestado, por exemplo, reuniu 520 caixas-arquivo de documentação, estimando-se em cinco toneladas o peso dos documentos, embora não tenha concluído os seus trabalhos.

Apesar de ser um recurso disponível, em tese, à minoria, das 100 Câmaras que responderam o quesito pertinente a essa matéria, apenas 14 informaram que instalaram pelo menos uma comissão parlamentar de inquérito, restando 86 câmaras que não o fizeram.

**TABELA 11**  
**CPIs nas Câmaras Municipais de MG por tamanho**  
**de município em 2007**

| Tamanho            | não            |         | Sim            |         |     |
|--------------------|----------------|---------|----------------|---------|-----|
|                    | n <sup>o</sup> | % linha | n <sup>o</sup> | % linha |     |
| Até 5.000          | 26             | 92,86%  | 2              | 7,14%   | 28  |
| de 5.001 a 10.000  | 23             | 92,00%  | 2              | 8,00%   | 25  |
| de 10.001 a 20.000 | 11             | 73,33%  | 4              | 26,67%  | 15  |
| de 20.001. 50.000  | 16             | 84,21%  | 3              | 15,79%  | 19  |
| Acima de 50.000    | 10             | 76,92%  | 3              | 23,08%  | 13  |
|                    | 86             | 86,00%  | 14             | 14,00%  | 100 |

Fonte: Survey realizado pelo autor, 2007.

Os dados de nossa amostra não revelam correlação entre instalação de CPIs e equilíbrio de maioria e minoria. Da mesma forma, não há correlação entre CPIs e tamanho de municípios e tampouco com o IDH. O que fica evidente, apenas, é que esse instituto de fiscalização é pouco utilizado no nível municipal, não obstante qualquer das variáveis examinadas.

<sup>87</sup> Caso paradigmático de execração pública de investigado é o dos donos da Escola Base, que, acusados de atos de pedofilia com os alunos de sua escola em 1994, tiveram os seus nomes veiculados nos principais órgãos de imprensa, até que ficou comprovada inocência.

### **5.2.3. Banco de dados e assessoria**

Para que uma comunidade política possa exercer o seu autogoverno, dando direção ao seu futuro, ela precisa conhecer seu momento presente e dispor da capacidade de recuperar o seu passado. O termo autogoverno é aqui empregado com uma amplitude semântica que vincula a autonomia do ente federativo com o conceito de soberania popular. A capacidade de conhecer o presente e recuperar o passado passa certamente pela existência de bancos de dados que organizem as informações sobre o município, permitindo que tanto os parlamentares como outros atores sociais possam se utilizar delas na construção de suas propostas e nos processos argumentativos. Por isso, para que as Casas Legislativas se configurem minimamente como um espaço de deliberação, precisam desenvolver uma política pública de gestão de informação. Cabe lembrar que a maior biblioteca do mundo pertence ao Congresso Nacional dos EUA, pois nesse país cabe ao Parlamento guardar a memória nacional. (DIAS, 1990). Eventualmente percebemos preocupação similar, guardadas as devidas proporções, em Câmaras Municipais. Em Montes Claros, os documentos sobre a gestão financeira do Poder Executivo são guardados nos arquivos da Câmara, a quem eventualmente se socorrem os técnicos daquele Poder. A Câmara Municipal de Caxambu, por sua vez, promoveu, em 2007, exposição de fotografias antigas do Município nas escolas com material do acervo do seu Centro de Documentação e Memória, setor que ajuda os alunos em pesquisas sobre a história do Município.

Pode-se dizer que o princípio da publicidade não se restringe à publicação de atos administrativos e de outras informações da administração pública, pois abarca a capacidade de recuperação rápida das informações contidas nas publicações. No caso dos municípios pequenos, a questão se agrava porque a publicidade das leis ocorre mediante a sua fixação em mural em órgãos da Prefeitura, não havendo diário oficial. Quando uma lei é publicada em Diário Oficial, os órgãos e os demais interessados podem guardar o periódico impresso, tendo fácil acesso à norma para consulta, desde que se tenha organização. Evidentemente, há um trabalho que compete aos Legislativos de indexação das normas, de forma a facilitar a identificação da lei quando o interessado busca uma legislação a partir do assunto e não sabe indicar o número da lei de seu interesse.

Se a publicação ocorre por meio de sua fixação em murais, as leis permanecem à vista dos interessados por determinado tempo e depois são retiradas, para se dar espaço à publicação de outros atos. Os interessados deverão se socorrer às prefeituras para ter acesso ao conteúdo das normas, e nem sempre os órgãos municipais têm condições de identificar a legislação solicitada se o interessado indica apenas o assunto. Embora não tenhamos dados sobre este aspecto, a experiência profissional nos revela que é relativamente comum a Câmara Municipal, notadamente dos pequenos municípios, não dispor sequer de um banco de dados que contenha a legislação municipal. Os vereadores, para terem acesso a determinada legislação que não figure entre as mais importantes do município, permanecem dependentes do Poder Executivo. Nesse quadro, não é de se estranhar se os vereadores de oposição tenham mais dificuldade de acesso aos textos das leis em vigor que os parlamentares locais que apoiam o governo.

Há, no Censo do Legislativo de 2005, uma questão que indaga se, na Câmara Municipal, “existem normas, instrumentos ou manuais de serviço que regulem o acesso aos documentos do arquivo”. Não se discute, nessa questão, a qualidade das normas, que podem criar dificuldades para que os interessados tenham acesso aos documentos, e sequer sua efetividade. Trata-se apenas de um quesito que revela uma institucionalização mínima da Câmara no que tange a gestão de seus documentos. Das 799 Câmaras que responderam a este quesito, 418 (52,3%) responderam negativamente, contra 381 (47,7%) que confirmaram disciplinar o acesso aos documentos. Não se constatou, como ocorreu em outros quesitos, uma correlação entre tamanho do município e a existência de normas que disciplinem o acesso aos documentos. Da mesma forma, não se verificou a existência de correlação entre a variável em questão e o IDH do município. De qualquer forma, é forçoso reconhecer que é elevado o percentual de Câmaras que sequer disciplinam a matéria.

O tratamento adequado da informação revela um grau de institucionalidade básico para que se promova a deliberação. Não há condições mínimas para a troca de razões se os atores sociais não têm acesso a informações sobre a matéria em discussão. Esse acesso constitui um requisito importante para a deliberação, mas ele não é suficiente, uma vez que é preciso que se tenha a capacidade de interpretar as informações e de gerar conhecimento e ilações a partir delas. Por isso a

importância de assessoria parlamentar. O Congresso Nacional brasileiro se destaca pela existência de consultoria técnico-legislativa composta por especialistas de distintas áreas. Por exemplo, a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados é composta por aproximadamente 200 consultores, que atendem às solicitações dos parlamentares sobre a elaboração de projetos de lei, informações técnicas, minutas de pareceres e estudos aprofundados.

As assessorias técnicas nas Câmaras Municipais, que assumem distintos formatos – servidores concursados, comissionados, contratos administrativos -, têm importante impacto para o objeto desta investigação, porque são elas responsáveis pela produção de conhecimentos estratégicos para a ação dos parlamentares. Se, na perspectiva da *accountability*, cabe ao Parlamento controlar a burocracia e ele tem dificuldades de fazê-lo em virtude da assimetria informacional, o Parlamento tem que dispor de sua própria burocracia, seja por meio de servidores efetivos, seja em cargos comissionados, seja por meio de contratos administrativos com profissionais especializados. Com efeito, é comum a celebração de contratos com grandes escritórios de advocacia e de contabilidade sediados na Capital. Há Câmaras que contratam escritórios ou profissionais da região, que, por vezes, atendem a mais de uma Câmara. Notadamente para os escritórios da Capital, a realização desses contratos ocorre mediante dispensa de licitação em virtude de notório saber. Deve-se levar em consideração a dificuldade de realização de processo licitatório para esse tipo de contratação: há sempre o risco que profissionais vinculados a forças políticas que estão na oposição participem da licitação oferecendo baixos valores, porque visam, sobretudo, a ocupar o espaço de influência e de acesso a informações privilegiadas.

A contratação de grandes escritórios pode ocorrer simultaneamente à realização de contratos locais ou cargos comissionados, reservando-se para aqueles escritórios as dúvidas e as questões mais complexas. Em virtude da relação de confiança que a Mesa Diretora da Câmara deve manter com a sua assessoria, é comum que existam, na sua estrutura administrativa da Câmara, cargos comissionados para a contratação de assessores, notadamente nas áreas contábil e jurídica. O desafio da imparcialidade da estrutura administrativa existe independentemente do tamanho e do grau de institucionalidade da Casa

Legislativa<sup>88</sup>. Não obstante, a questão fica mais grave em Câmaras Municipais dos pequenos municípios e em Câmaras com baixa institucionalidade, porque pode ocorrer de o Presidente filtrar o acesso dos demais vereadores, notadamente os da minoria, aos assessores. Daí a importância de servidores com estabilidade decorrente de concurso público.

Contudo, a importância dos servidores estáveis não se restringe aos aspectos mencionados anteriormente. O exercício do assessoramento gera informações e conhecimentos tácitos e expressos em decorrência do enfrentamento das questões práticas do dia a dia. Quando se contrata um escritório de grande porte, esse conhecimento acumulado decorrente do assessoramento dificilmente é apropriado pela Câmara. Parte da virtude comercial dos grandes escritórios está no gerenciamento deste conhecimento, que poderá ser replicado para outros clientes. Nesses casos, quando, em uma legislatura, aparece uma situação problemática vivenciada pela legislatura anterior, provavelmente será necessário acionar novamente o escritório contratado. A possibilidade de a Câmara se apropriar desse conhecimento se amplia na medida em que a assessoria se aproxima dos agentes políticos: escritórios da região, ocupantes de cargos comissionados e, por fim, servidores efetivos. Quanto mais próximo, maior a possibilidade de as soluções serem construídas a partir de uma interação entre assessor e assessorado e das especificidades locais serem consideradas e incorporadas às discussões. Interessamos frisar que, nessa dinâmica, quanto mais próximo o assessor maior a possibilidade de que os assessorados tenham um ganho epistêmico. Os orçamentos públicos formulados em grandes escritórios de contabilidade são, em geral, muito parecidos, pois consideram pouco as necessidades e os anseios da realidade local, algo bem diferente de quando se adota o orçamento participativo. Todavia, ao discutir o papel das assessorias nas Câmaras Municipais, devemos esclarecer que estamos no campo das possibilidades e das ilações, tentando jogar luz em um aspecto da realidade absolutamente carente de pesquisa empírica. Devemos reconhecer que não temos elementos empíricos que revelem as vantagens da assessoria constituída por servidores efetivos nas Câmaras Municipais e não há garantias de que tais servidores compartilhem o conhecimento acumulado com o tempo no exercício da assessoria com outros colegas e com os agentes políticos.

---

<sup>88</sup> Aprofundei esta reflexão em artigo publicado nos Cadernos do Legislativo. (RIBEIRO, 2007).

Sob o ponto de vista empírico, vale trazer alguns dados extraídos do Censo do Legislativo de 2005. Segundo a pesquisa realizada pelo Interlegis, conforme quadro abaixo, 276 (33%) das Câmaras não dispõem de profissionais especializados na área de direito em seu quadro de servidores, seja o quadro efetivo, seja em cargo comissionado. Pode-se deduzir que a grande maioria dessas Câmaras, se não a sua totalidade, mantém contratos administrativos com escritórios ou profissionais do direito, conforme mencionado acima.

**TABELA 12**

**Quantidade de profissionais do direito no quadro de servidores das Câmaras Municipais de Minas Gerais em 2005 por tamanho de municípios**

|                   | 0        |                | 1        |                | 2 ou mais |                |     |
|-------------------|----------|----------------|----------|----------------|-----------|----------------|-----|
|                   | <i>n</i> | <i>% linha</i> | <i>n</i> | <i>% linha</i> | <i>n</i>  | <i>% linha</i> |     |
| Até 5000          | 84       | 35,1%          | 138      | 57,7%          | 17        | 7,1%           | 239 |
| de 5000 a 10000   | 91       | 34,9%          | 165      | 63,2%          | 5         | 1,9%           | 261 |
| de 10000 a 20000  | 58       | 34,9%          | 103      | 62,0%          | 5         | 3,0%           | 166 |
| de 20000 a 50000  | 28       | 27,5%          | 63       | 61,8%          | 11        | 10,8%          | 102 |
| de 50000 a 100000 | 8        | 23,5%          | 14       | 41,2%          | 12        | 35,3%          | 34  |
| acima de 100000   | 7        | 33,3%          | 6        | 28,6%          | 8         | 38,1%          | 21  |
|                   | 276      | 33,5%          | 489      | 59,4%          | 58        | 7,0%           | 823 |

Fonte: Censo do Legislativo realizado pelo Interlegis, 2005.

Embora a média das Câmaras que não possuem servidores em seus quadros permanentes não apresente grande variação entre as faixas de tamanho de município, as Câmaras de municípios a partir de 20 mil habitantes apresentam, de forma crescente, melhores resultados na coluna que indica a existência de dois ou mais profissionais. A existência de dois ou mais profissionais na área do direito sugere a possibilidade de que a minoria tenha acesso aos assessores, o que repercute na natureza do conhecimento produzido na Câmara. Com efeito, o pluralismo cognitivo se enriquece não apenas quando saberes distintos – o técnico, o acadêmico, o da liderança comunitária etc – encontram-se com um certo grau de abertura para interação, mas também quando, nesta dinâmica, aparecem as divergências existentes dentro destes saberes. Assim, a possibilidade de que a minoria tenha o apoio da assessoria é muito importante para o processo deliberativo, porque reduz a assimetria informacional.

Apesar de os regimentos internos, como regra, estabelecerem que as comissões terão o suporte técnico necessário para as suas atividades, raramente as Câmaras dispõem de profissionais que não pertençam às áreas de direito e contabilidade.

**TABELA 13**  
**Profissionais do direito estáveis nas Câmaras Municipais de Minas Gerais por tamanho de município – 2005**

| Tamanho de Município - habitantes | 0        |         | 1        |         | 2 ou mais |         |     |
|-----------------------------------|----------|---------|----------|---------|-----------|---------|-----|
|                                   | <i>n</i> | % linha | <i>n</i> | % linha | <i>N</i>  | % linha |     |
| Até 5.000                         | 208      | 87,03%  | 27       | 11,30%  | 4         | 1,7%    | 239 |
| de 5.000 a 10.000                 | 235      | 90,04%  | 25       | 9,58%   | 1         | 0,4%    | 261 |
| de 10.000 a 20.000                | 145      | 87,35%  | 20       | 12,05%  | 1         | 0,6%    | 166 |
| de 20000 a 50000                  | 83       | 80,58%  | 16       | 15,53%  | 4         | 3,9%    | 102 |
| de 50.000 a 100.000               | 25       | 73,53%  | 7        | 20,59%  | 2         | 5,9%    | 34  |
| acima de 100.000                  | 12       | 60,00%  | 3        | 15,00%  | 5         | 25,0%   | 20  |
|                                   | 708      | 86,03%  | 98       | 11,91%  | 12        | 1,5%    | 823 |

Fonte: Censo do Legislativo realizado pelo Interlegis, 2005.

Verifica-se, por meio dessa tabela, o elevado percentual de Casas Legislativas que não dispõem de assessores jurídicos concursados (86,3%), embora seja nítido que as faixas de municípios com população acima de 10 mil habitantes apresentem queda desse percentual. Realizamos o mesmo exercício considerando o IDH: há uma pequena diferença entre os municípios que apresentam pior IDH e aqueles com melhor avaliação desse indicador: no 1º quartil – composto por 25% dos municípios de nossa amostra com piores índices de IDH –, 93% das Câmaras não tem esse profissional estável. Depois, os percentuais evoluem da seguinte forma: 89,8%, 88,3%, até alcançar 72,7% entre os municípios com melhores índices de IDH.

A base de dados do Censo do Legislativo traz informações sobre outros profissionais. Tomamos o profissional do direito como exemplo, porque é forçoso reconhecer a sua importância para a atividade legislativa, não apenas para orientar os parlamentares sobre os limites do exercício da atividade legislativa em face da distribuição de competência estabelecida pela Constituição da República, como também para orientá-los acerca dos limites e das possibilidades de relacionamento

com os demais poderes e órgãos constitucionais. A imprescindibilidade do profissional do direito traz consigo os seus riscos para o pluralismo cognitivo, uma vez que há sempre a possibilidade de o conhecimento jurídico se impor como a verdade, como a última palavra, colocando em uma relação de subserviência não apenas os demais saberes técnicos, mas sobretudo os saberes oriundos de outros atores sociais, notadamente daqueles pertencentes às classes menos favorecidas. Esse risco sobre a relação de subserviência entre o saber jurídico e outros campos e formas de saber nos remete a duas observações.

Primeiramente, cabe chamar a atenção para o fato de que a forma de atuação dos assessores repercute não apenas na circulação e na produção de informação e conhecimento, mas também sobre as relações de poder nas Casas Legislativas. Por exemplo, no Congresso Nacional e na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, os assessores concursados assessoram os relatores<sup>89</sup>, que adotam ou não as recomendações de caráter técnico. Nas Câmaras Municipais, como regra, os assessores, além de dar assistência técnica à Mesa, encaminham suas orientações à Comissão, manifestação que, com frequência, é anexada ao processo. Se o modelo prevalecente nas Câmaras tem a vantagem de que todos os membros da Comissão tenham acesso ao entendimento do assessor sobre a matéria, reduzindo, dessa forma, a assimetria informacional, esse modelo apresenta, por sua vez, maior risco de o conhecimento técnico científico se impor sobre a orientação política, colocando em risco a própria representação exercida pelos parlamentares. Esclareça-se, contudo, que a função de orientar as Comissões não é incompatível com a observação feita anteriormente, de que o acesso da oposição à minoria é filtrado ou restringido. A oposição tem acesso a posição do consultor sobre as proposições, mas não podem buscar respaldo nos conhecimentos deste para fundamentar suas posições nos embates na dinâmica legislativa. O modelo de assessoria técnica que prevalece no Congresso Nacional e na Assembleia de Minas Gerais, embora não se contraponha à assimetria informacional com a mesma intensidade que o modelo existente nas Câmaras, permite que o conhecimento técnico esteja a serviço da orientação política, notadamente dos relatores.

---

<sup>89</sup> Os relatores são os parlamentares responsáveis pela apresentação de propostas de pareceres que serão submetidos às Comissões para aprovação, podendo sugerir ao plenário a rejeição ou a aprovação da proposição com ou sem alterações. Há a possibilidade de as comissões terem competência conclusiva, ou seja, decidir sobre as matérias sem que elas passem pelo Plenário.

A outra observação a ser feita refere-se à prevalência de assessores da área jurídica, em detrimento de especialistas nas políticas públicas de responsabilidade dos municípios. Enquanto 547 (65,5%) das Câmaras dispõem de assessores jurídicos em seu quadro de servidores – supomos que as demais mantêm contratos administrativos com os escritórios –, e 58 (7%) Câmaras acusaram dispor de dois ou mais assessores jurídicos, apenas quatro (0,5%) afirmaram dispor em seu quadro de servidores de profissionais especialistas em meio ambiente e urbanismo, sendo que essa área é, por excelência, campo de atuação legislativa dos Municípios, como já tivemos a oportunidade de afirmar. Nesse contexto, com frequência, espera-se que o profissional do direito responda pelas demandas dirigidas àquelas especialidades.

### **5.3. Outros mecanismos de produção de informação e comunicação nas Câmaras Municipais**

Ao longo deste trabalho, foi destacada a importância da comunicação para que o Poder Legislativo cumpra a suas funções de representar, legislar e fiscalizar de forma interativa com sociedade, permitindo aos interessados não apenas ter o acesso a informações sobre as matérias em tramitação, mas, sobretudo, oferecendo-lhes a possibilidade de participar das trocas de argumentos durante a fase de discussão das proposições legislativas. A base da legitimidade da representação não reside apenas no ato de autorização localizado no processo eleitoral, mas envolve também a troca pública de razões e a justificação da posição tomada pelos representantes. Conforme já sustentamos, a responsividade dos representantes não significa agir segundo a preferência dos eleitores, mas interagir com eles de forma que tais preferências sejam depuradas em processos deliberativos. Sob esta perspectiva, a comunicação é um elemento essencial ao exercício da representação e muitos daqueles que criticam os custos do Parlamento brasileiro reconhecem esse fato ao não questionarem a existência de grandes estruturas de comunicação na Câmara dos Deputados e no Senado, que dispõem, por exemplo, de canais de TVs próprios<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> Entre as instituições que mais explicitam a crítica ao Legislativo brasileiro é sem dúvida a Transparência Brasil.

Não se trata de uma fé cega no potencial da comunicação, porque são conhecidas as críticas sobre os efeitos que os avanços dos meios de comunicação sobre a atividade política, em especial, a tendência de os políticos tornarem suas ações espetaculares. Pippa Norris (2001) apresenta uma revisão da literatura acerca dos efeitos negativos dos meios comunicação sobre a política. A autora lembra que muitos críticos expressaram a preocupação sobre a relação entre o avanço da imprensa popular no século XIX e o declínio moral da sociedade, da mesma forma que outros lembram a importância do rádio na consolidação de regimes autoritários. Nos anos sessenta, alguns pesquisadores associaram o desenvolvimento do jornalismo televisivo ao crescimento do cinismo político, sentimento alimentado com o tratamento sensacionalista conferido às notícias sobre política, em detrimento do debate público com informações aprofundadas. A pesquisa da autora se opõe à tese de que as mudanças na comunicação política contribuíram com a falta de compromisso cívico. Segundo Pippa Norris (2001, p.25), análises empíricas nos EUA e na Europa mostram que “as pessoas que assistem a mais informativos de televisão, leem mais periódicos, usam Internet e prestam atenção em campanhas eleitorais têm mais conhecimento, confiança nos governos e são mais participativas”. Esclareça-se que não é possível definir, no argumento da autora, a relação de causalidade entre ser um cidadão informado e ser participativo, mas essa questão não é relevante importa para nossa discussão.

O que nos interessa ressaltar é que os possíveis efeitos deletérios da comunicação sobre a política não nos leva a supor que a solução seja menos comunicação, mas sim, melhorar a qualidade das informações e das várias formas de transmiti-las. Uma das dimensões dessa qualidade reside no pluralismo das fontes de informação. Nesse quadro, é forçoso reconhecer a importância das funções de produção da informação e da comunicação do Parlamento como um desdobramento de suas funções essenciais (representativa, fiscalizadora e legislativa), entre outras razões, porque, por meio de sua ação comunicativa, as Casas Legislativas “superam os filtros midiáticos e põem à disposição de todos os cidadãos informações que somente se podia obter presenciando fisicamente os debates.” (HUERTA, 2005, 27). Por certo, o Parlamento também coloca os seus filtros, que são mais ou menos seletivos segundo a expressão do pluralismo político em sua composição e a pressão da opinião pública. De qualquer forma, para

atenuar os filtros do próprio Parlamento torna-se valiosa a existência de uma imprensa independente.

No âmbito municipal, apesar da importância da comunicação pública a cargo dos Legislativos como mecanismos para estabelecer ou ampliar o pluralismo informativo em âmbito local, os dados analisados nesta pesquisa não são muito animadores quanto à atuação das Câmaras Municipais nessa seara. Vejamos primeiro os números referentes ao Censo Legislativo do Interlegis de 2005, que abrange 825 Câmaras. Em relação ao quesito se a Casa Legislativa possui mídias externas de comunicação, 287 (34,79%) responderam positivamente, enquanto 510 (61,82%) reconheceram que não as possuíam. Nesse caso, aplicando o teste de correlação de *pearson*, verificamos que não há correlação entre possuir mídia externa e tamanho de municípios, ou entre aquela variável e IDH. É provável que isto decorra do fato de que, entre as mídias externas previstas no questionário, está o 'quadro de avisos', adotado com frequência pelos pequenos municípios.

Estes dados do Censo do Legislativo mantêm coerência com os dados do questionário encaminhado às Câmaras em 2007: das 100 respostas se a Câmara dispõe de algum meio de comunicação impresso, 37 foram positivas e 63, negativas. Nesse caso, a diferença entre as faixas de tamanho de municípios:

**TABELA 14**  
**Câmaras Municipais de MG que possuem meios de comunicação impresso por tamanho de município - 2007**

| Tamanho do município - hab | sim       |            | não       |            | n          | %linha |
|----------------------------|-----------|------------|-----------|------------|------------|--------|
|                            | n         | %linha     | n         | %linha     |            |        |
| Até 5.000                  | 7         | 25,0%      | 21        | 75,0%      | 28         | 100%   |
| de 5.000 a 10.000          | 7         | 26,9%      | 19        | 73,1%      | 26         | 100%   |
| de 10.000 a 20.000         | 5         | 33,3%      | 10        | 66,7%      | 15         | 100%   |
| de 20.000 a 50.000         | 9         | 50,0%      | 9         | 50,0%      | 18         | 100%   |
| de 50.000 a 100.000        | 7         | 77,8%      | 2         | 22,2%      | 9          | 100%   |
| acima de 100.000           | 2         | 50,00%     | 2         | 50,00%     | 0          | 100%   |
|                            | <b>37</b> | <b>37%</b> | <b>63</b> | <b>63%</b> | <b>100</b> |        |

Fonte: Survey realizado pelo autor – 2007.

Como se verifica, no que tange a esse quesito, os municípios pequenos apresentam percentuais inferiores aos demais municípios. Também identificamos uma correlação entre material impresso e IDH:

**TABELA 15**  
**Câmaras Municipais de MG que possuem meios de comunicação impresso por quartil do IDH em 2007**

|            | sim      |         | não      |         |    |
|------------|----------|---------|----------|---------|----|
|            | <i>n</i> | % linha | <i>n</i> | % linha |    |
| 1º quartil | 5        | 20,0%   | 20       | 80,0%   | 25 |
| 2º quartil | 9        | 36,0%   | 16       | 64,0%   | 25 |
| 3º quartil | 9        | 36,0%   | 16       | 64,0%   | 25 |
| 4º quartil | 14       | 56,0%   | 11       | 44,0%   | 25 |

Fonte: *Survey* realizado pelo autor em 2007.

Convém recuperar alguns pontos da linha de argumentação que perpassam esta investigação. Para Bernard Manin (1996, 1998), no modelo de representação política emergente, o lugar de discussão dos interesses da comunidade não é mais o Parlamento, mas o espaço público e, em especial, os meios de comunicação. Com efeito, o Parlamento depende dos meios de comunicação para fazer reverberar, na sociedade, os debates sobre as questões que constam de sua agenda. Evidentemente, os meios de comunicação não apenas selecionam os debates parlamentares aos quais darão publicidade, mas também os reinterpretem e, mais do que isso, interferem na referida agenda política(o que não é, *a priori*, um fato negativo). No contexto dessa relação, quanto menor for o município, por uma questão de escala, menor será a dependência das Câmaras Municipais em relação aos meios de comunicação locais. Isso não significa que elas lhes sejam indiferentes. Queremos apenas reiterar que, nos municípios menores, as Câmaras Municipais, desde que munidas dos seus próprios instrumentos de comunicação, são capazes de interagir diretamente com os munícipes sem a dependência dos meios de comunicação locais. Aliás, esses instrumentos de comunicação das Câmaras se tornam especialmente importantes nos pequenos municípios, porque,

mais uma vez por uma razão de escala, eles carecem de diversidade de fontes de informação. Apesar disso, quanto menor os municípios pior é o desempenho de suas Câmaras Municipais no que tange ao uso dos instrumentos de comunicação.

O conceito de comunicação que orienta este trabalho é amplo, pois, além de referir-se aos impressos editados pela Câmara, também abarca espaços em que a população pode se expressar – como as audiências públicas e a tribuna popular –, além da própria comunicação entre os Poderes Legislativo e Executivo.

### **5.3.1 Audiência e consulta públicas**

Audiência pública é uma reunião aberta aos interessados em que se convocam autoridades ou especialistas para se discutir determinado assunto, podendo qualquer pessoa se manifestar para complementar informações, questionar ou fazer ponderações. Trata-se, pois, de um mecanismo propício à deliberação pública. Essas audiências, mencionadas no art. 58, § 2º, II, da Constituição da República, podem ter como objeto uma proposição legislativa, algum problema que afeta determinada comunidade ou uma política pública, de forma que elas podem estar vinculadas tanto à função legislativa quanto à fiscalizadora. (FIGUEIREDO, 2001). A audiência pública pode tanto representar uma estratégia para se tentar colocar determinada questão na agenda política como também pode servir para se avaliar a eficácia de determinada política pública. Embora ela seja adequada para a deliberação, não há garantia de que essa deliberação ocorra, especialmente se a audiência for realizada tão somente para se cumprir uma exigência legal. Ademais, eventos e instituições abertos à participação da sociedade podem ser planejados com o intuito de se criar uma imagem de um processo democrático e de participação popular, encobrendo os efetivos processos decisórios em instâncias políticas e administrativas ensuladas. Ocorre que há sempre o risco de se perder o controle e de a participação da sociedade ultrapassar os limites que lhe foram previamente planejados.

Embora o texto constitucional faça referência às audiências públicas apenas no capítulo que trata do Poder Legislativo, elas não são uma exclusividade desse Poder, sendo também adotadas pelos Poderes Executivo e Judiciário<sup>91</sup>. No Legislativo, a realização de audiência pública depende de requerimento que deve ser submetido à regra da maioria, salvo as audiências realizadas por força de lei. A Lei de Responsabilidade Fiscal, por exemplo, determina a realização de audiência pública para a aprovação das leis orçamentárias e para a prestação de contas, da mesma forma que a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, exige que a alteração do Plano Diretor seja precedida de audiência pública. A Lei nº 8.689, de 27 de junho de 1993, que dispõe sobre prestação de contas na área da saúde, também exige que a Câmara realize audiência pública. Entretanto, é significativo o número de Câmaras Municipais que não cumprem tais determinações legais. Do Censo do Legislativo do Interlegis de 2005 constou a seguinte questão: “a Casa tem convocado a população para audiência pública?” Das 793 Câmaras que responderam ao quesito, 435 (55%), deram respostas negativa, contra 357 (45%), que afirmaram convocar a população para participar de tais eventos. É razoável supor que as Câmaras que não convocaram a população não o fizeram, porque não realizaram, de fato, as audiências, uma vez que a convocação é parte essencial do planejamento de qualquer audiência pública. Ao decompor esses dados por grupos de municípios organizados por faixas populacionais, verificamos que os menores municípios, em média, apresentaram os piores resultados.

---

<sup>91</sup> O STF vem realizando audiências públicas para a apreciação de algumas matérias que têm grande repercussão política. Por exemplo, entre os dias 3 e 5 de março de 2010, foram ouvidos 38 especialistas para se discutir a política de cotas das universidades, visando-se a subsidiar a apreciação da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 186 e do Recurso Extraordinário 597.285/RS, nos termos do art. 21, XVII do Regimento Interno do STF.

**TABELA 16**  
**Número de Câmaras Municipais de Minas Gerais**  
**que convocaram a população**  
**para audiências públicas por tamanho de município - 2005**

| Tamanho de municípios<br>Habitantes | <i>não</i> |                | <i>sim</i> |                | <i>total</i> |                |
|-------------------------------------|------------|----------------|------------|----------------|--------------|----------------|
|                                     | <i>nº</i>  | <i>% linha</i> | <i>nº</i>  | <i>% linha</i> | <i>nº</i>    | <i>% linha</i> |
| Até 5.000                           | 143        | 62,70%         | 85         | 37,30%         | 228          | 100%           |
| de 5.000 a 10.000                   | 141        | 56,00%         | 111        | 44,00%         | 252          | 100%           |
| de 10.000 a 20.000                  | 88         | 54,30%         | 74         | 45,70%         | 162          | 100%           |
| de 20.000 a 50.000                  | 48         | 47,50%         | 53         | 52,50%         | 101          | 100%           |
| de 50.000 a 100.000                 | 9          | 29,00%         | 22         | 71,00%         | 31           | 100%           |
| acima de 100.000                    | 7          | 36,80%         | 12         | 63,20%         | 19           | 100%           |
|                                     | 436        | 55,00%         | 357        | 45,00%         | 793          | 100%           |

Fonte: Censo do Legislativo realizado pelo Interlegis, 2005.

Ressalte-se que estamos apenas no plano do cumprimento das referidas normas que determinam a realização da audiência pública. Isso significa que o resultado dos dados colhidos não indica necessariamente que aquelas Câmaras que responderam positivamente ao referido quesito alcançaram êxito na realização das audiências, ou seja conseguiram promover um encontro no qual diferentes atores apresentassem suas posições e prestassem esclarecimentos perante o público. Geralmente, as Câmaras Municipais não conseguem mobilizar o público para participar de audiências públicas sobre prestação de contas. Os dados do Censo do Legislativo de 2005 mantêm coerência com os colhidos pelo questionário aplicado para esta investigação em 2007. Das 95 Câmaras que responderam ao quesito sobre a realização de audiência, 43 (45,3%) não realizaram nenhuma audiência pública e 12 (12,6%) realizaram apenas uma. Se relacionarmos esses dados com o tamanho do município, verificamos que os menores, mais uma vez, apresentam os piores resultados.

164TABELA 17

**Realização de audiência pública nas Câmaras Municipais de MG por tamanho de município – 2007**

| Tamanho de municípios Habitantes | 0  |         | 1  |         | 2  |         | 3 ou mais |         | total |
|----------------------------------|----|---------|----|---------|----|---------|-----------|---------|-------|
|                                  | nº | % linha | nº | % linha | nº | % linha | nº        | % linha |       |
| até 5.000                        | 14 | 56,0%   | 3  | 12,0%   | 3  | 12,0%   | 5         | 20,0%   | 25    |
| de 5.000 a 10.000                | 17 | 73,9%   | 1  | 4,3%    | 5  | 21,7%   | 0         | 0,0%    | 23    |
| de 10.000 a 20.000               | 7  | 53,8%   | 1  | 7,7%    | 1  | 7,7%    | 4         | 30,8%   | 13    |
| de 20.000 a 50.000               | 5  | 22,7%   | 5  | 22,7%   | 3  | 13,6%   | 9         | 40,9%   | 22    |
| acima de 50.000                  | 0  | 0,0%    | 2  | 16,7%   | 2  | 16,7%   | 8         | 66,7%   | 12    |
|                                  | 43 | 45,3%   | 12 | 12,6%   | 14 | 14,7%   | 26        | 27,4%   | 95    |

Fonte: Survey realizado pelo autor, 2007.

Das 53 Câmaras com menos de 10 mil habitantes de nossa amostra, 31 não realizaram nenhuma audiência pública, sendo que as seis Câmaras que não responderam a este quesito se encontram nessa faixa. À medida que as faixas correspondem a municípios maiores, vislumbramos uma melhora no desempenho desse quesito, isto é, observamos que aumenta o número de audiências realizadas. Vale, ainda, observar a relação entre realização de audiência pública e IDH, o que pode ser visualizado nos quadros apresentados a seguir.

TABELA 18

**Realização de audiência pública pelas Câmaras Municipais de Minas Gerais por quartis de IDH – 2007**

| IDH          | 0  |         | 1  |         | 2  |         | 3 ou mais |         | não responderam |         |     |
|--------------|----|---------|----|---------|----|---------|-----------|---------|-----------------|---------|-----|
|              | n  | % linha | n  | % linha | n  | % linha | n         | % linha | n               | % linha |     |
| 1º quartil   | 14 | 56,0%   | 3  | 12,0%   | 2  | 8,0%    | 2         | 8,0%    | 4               | 16,0%   | 25  |
| 2º quartil   | 15 | 60,0%   | 2  | 8,0%    | 4  | 16,0%   | 4         | 16,0%   | 0               | 0,0%    | 25  |
| 3º quartil   | 11 | 44,0%   | 4  | 16,0%   | 4  | 16,0%   | 5         | 20,0%   | 1               | 4,0%    | 25  |
| 4º quartil   | 3  | 11,5%   | 3  | 11,5%   | 6  | 23,1%   | 13        | 50,0%   | 1               | 3,8%    | 26  |
| <b>Total</b> | 43 | 42,6%   | 12 | 11,9%   | 16 | 15,8%   | 24        | 23,8%   | 6               | 5,9%    | 101 |

Fonte: Survey realizado pelo autor em 2007.

Entre as que não realizaram audiências públicas, as Câmaras situadas nos dois primeiros quartis apresentaram resultados piores – 56% e 60%

respectivamente—, havendo uma pequena melhora no 3º quartil (44%) e uma significativa melhora no último quartil (11,5%). De fato, observando nos dados das colunas que indicam o número de Câmaras que realizaram duas e três ou mais audiências, verifica-se uma melhoria progressiva de desempenho à medida que consideramos os quartis que revelam melhor IDH.

Enquanto a audiência pública encontra-se prevista na Constituição da República e é exigida por leis federais, a consulta pública, por sua vez, é um instituto que abre as possibilidades para o exercício da soberania popular previsto no art. 2º da Constituição da República, mas não recebe menção expressa no texto constitucional. Há pouca experiência de consultas públicas no desenvolvimento institucional de nossa democracia, por isso esse tipo de instituto não apresenta um formato consolidado. Seu desenvolvimento deste instituto, impulsionado com o avanço das novas tecnologias, configura um típico processo de inovação, e sua adoção representa certo pioneirismo, principalmente nos níveis estadual e municipal da federação. Nas consultas públicas, uma minuta de proposição legislativa é submetida, durante um determinado tempo, à apreciação da sociedade, que poderá se manifestar simplesmente registrando sua preferência ou sugerindo alterações e emitindo sua opinião, a depender do formato adotado. No âmbito federal, a consulta pública está prevista no art. 15 do Decreto nº 2.954, de 29 de janeiro de 1999, que regulamenta a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que, por sua vez, estabelece regras para a redação dos atos normativos<sup>92</sup>. Esse instituto também recebe menção no art. 51 da Lei nº 9.784, de 1999, que disciplina o processo administrativo. A medida é implementada dentro do programa Governo Eletrônico, em cujo *site* os interessados têm acesso às consultas públicas em andamento e àquelas já realizadas.

As Casas Legislativas brasileiras, como regra, não se utilizam desse recurso de participação popular. Isso talvez decorra da tradição legislativa de interação face a face, pois, enquanto as audiências públicas ocorrem de forma sincrônica, ou seja, exigem que os participantes estejam no mesmo lugar e ao mesmo tempo para que elas aconteçam, as consultas públicas ocorrem de forma assíncrônica, já que a participação não requer a interação face a face. Esse instituto ganhou imensas

---

<sup>92</sup> <https://www.governoeletronico.gov.br/consulta-publica>

possibilidades para a sua implementação, em virtude do desenvolvimento tecnológico e das medidas voltadas à implementação de governos eletrônicos.

A Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel – regula de forma mais adequada, em seu Regimento Interno, as consultas públicas, que já se encontram previstas na Lei nº 9.472, de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT). A consulta deve ser publicada no Diário Oficial e permanecer, no mínimo, 10 dias no *site* da entidade. As manifestações dos interessados devem necessariamente ser examinadas pelo Conselho Diretor, que irá expor os motivos para acatar ou não as sugestões encaminhadas<sup>93</sup>. Posteriormente, o material é arquivado na biblioteca desse órgão e permanece acessível a qualquer interessado, inclusive no formato eletrônico.

No âmbito do Legislativo, a Assembleia de Minas Gerais realizou uma consulta pública durante a tramitação do Projeto de Lei nº 2.215/2008, que estabelece o Plano Estadual de Educação. Essa consulta ocorreu no período de 13 de março a 15 de abril de 2009, articulada com o Fórum Técnico, contando com cinco eventos, dos quais quatro foram realizados no interior do Estado e o último, em Belo Horizonte. Por meio dela, foram apresentadas 212 propostas, das quais, após exame técnico, 39 constaram da proposta final.

No âmbito municipal, registre-se a experiência do Município de Belo Horizonte, que realizou, em 2005, consulta pública sobre o funcionamento do comércio aos domingos por meio da internet. Posteriormente, também promoveu o orçamento participativo digital e consulta pública sobre o destino de uma área onde funcionava o mercado de Santa Tereza. Essa consulta teve o procedimento questionado pelo Ministério Público, uma vez que o procedimento não ofereceu segurança contra o fato de que pudessem ser utilizados os dados pessoais de qualquer cidadão para o registro de sua preferência sem sua autorização ou conhecimento.

No âmbito do Legislativo Municipal, não se pode deixar de fazer menção à

---

<sup>93</sup> Sobre o assunto, conferir o excelente trabalho de Paulo Todescan Lessa Mattos (2002).

experiência do município de Formiga<sup>94</sup>. A Câmara Municipal de Formiga realizou duas consultas públicas em 2009, as quais foram chamadas de plebiscitos. A primeira consulta se referia ao projeto de lei que autorizava a contratação de detentos para a limpeza urbana. Segundo o Presidente da Câmara, em entrevista que nos foi concedida em 17 de agosto de 2009, o projeto dividiu a opinião pública e os próprios vereadores, mesmo os da base do Prefeito. Houve audiência pública e debate nos meios de comunicação local. Além disso, vereadores visitaram cidades onde a medida foi implementada. Apesar de todas essas medidas, manteve-se a resistência por parte da população ao referido projeto, razão pela qual a Mesa da Câmara promoveu um "plebiscito", com o apoio das associações de bairro, distribuindo, pela cidade, mais de vinte urnas. Em dois dias de votação, 1.404 votantes se posicionaram sobre a matéria: 1.077 foram contrários e 307 favoráveis. Diante desse quadro, o Prefeito retirou o projeto da Câmara.

Em outra oportunidade, a Câmara adotou procedimento semelhante para o projeto de lei sobre a construção de um posto de saúde. Dessa vez, a votação se restringiu aos moradores do bairro beneficiado. Dos 237 votantes, 186 foram favoráveis, 49 contrários. Em seguida, a Câmara aprovou o projeto por unanimidade.

Trata-se, efetivamente, de uma experiência inovadora. Sob o ponto de vista deliberativo, interessa-nos observar que a possibilidade de o cidadão participar da fase de decisão corresponde a um forte estímulo para que ele se engaje em processos deliberativos, formando o seu convencimento e o de seus interlocutores. Não foi possível apurar, nas duas experiências relatadas, o grau de integração entre os mecanismos de deliberação e a consulta pública propriamente dita. A eventual desconexão entre as duas fases do processo decisório faria da consulta pública, no caso do projeto de lei sobre a contratação de detentos, por exemplo, mera instância de registro do estigma que a sociedade carrega em relação àqueles que cumprem suas penas em um sistema prisional cuja função é – ou deveria ser – recuperá-los e os reintegrar à sociedade.

---

<sup>94</sup> A Câmara Municipal de Formiga faz parte de nossa amostra.

### **5.3.2. A Tribuna Livre**

Tribuna Livre é a expressão comumente utilizada para designar, nos regimentos internos das Câmaras Municipais, a “utilização do Plenário por cidadãos ou por representantes de grupos organizados da sociedade civil para manifestação sobre temas diversos.” (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2005, p. 87). Trata-se da possibilidade de qualquer cidadão buscar introduzir publicamente determinado tema na agenda política local por meio de sua manifestação na Câmara Municipal. A Tribuna Livre, que contribui para a integração entre a democracia participativa e a representação política, carrega um forte potencial deliberativo, pois permite a qualquer cidadão se dirigir pública e formalmente não apenas aos vereadores, mas também ao Poder Executivo e à comunidade local, por meio da utilização do Plenário da Câmara Municipal. Nesse contexto, os vereadores são instados a se manifestarem sobre o assunto apresentado, permitindo que a troca de informações entre cidadãos e representantes seja pública e acessível a qualquer interessado.

A Tribuna Livre é um mecanismo de participação popular usado com relativa frequência nas Câmaras Municipais. Das 101 Câmaras constantes de nossa amostra, 82 (81,2%) dispõem desse mecanismo de participação em seus regimentos internos, sendo que, em 70 delas, a Tribuna Livre é efetivamente utilizada em quantidade muito variada. É provável que o fato de não existir mecanismo similar nas Casas Legislativas estaduais e nacionais esteja associado ao problema da escala, considerando-se não apenas o tamanho da comunidade representada e sua extensão territorial, mas também a composição das Casas Legislativas. A Tribuna é comumente o local de onde o parlamentar – e, no caso, qualquer cidadão – se manifesta no Plenário. Nas Assembleias Legislativas, questões concretas apresentadas por determinado ator social encontram audiência nas Comissões, por solicitação de um Deputado. A Tribuna Livre é um mecanismo propício para a proximidade entre representantes e representados típico da escala municipal. Em nossa amostra, verificamos uma correlação entre tamanho do município e previsão da Tribuna Livre no regimento da Câmara, como se pode observar na tabela a seguir:

**TABELA 19**  
**Câmaras Municipais de Minas Gerais cujo Regimento Interno**  
**prevê Tribuna Livre por tamanho de município – 2007**

| Tamanho de municípios habitantes | Sim |         | Não |         | Total |         |
|----------------------------------|-----|---------|-----|---------|-------|---------|
|                                  | nº  | % Linha | nº  | % Linha | nº    | % Linha |
| Até 5.000                        | 20  | 71,4%   | 8   | 28,60%  | 28    | 100%    |
| De 5.001 a 10.000                | 19  | 73,1%   | 7   | 26,90%  | 26    | 100%    |
| De 10.001 a 20.000               | 13  | 86,7%   | 2   | 13,3%   | 15    | 100%    |
| De 20.001 a 50.000 b             | 17  | 89,5%   | 2   | 10,50%  | 19    | 100%    |
| Acima de 50.000                  | 13  | 100,0%  | 0   | 0%      | 13    | 100%    |
| Total                            | 82  | 81,2%   | 19  | 18,80%  | 101   | 100%    |

Fonte: Survey realizado pelo autor, 2007.

Dos 28 municípios com até 5 mil habitantes que responderam ao questionário, oito (28,6%) não preveem a Tribuna Livre, quadro que melhora à medida que examinamos faixas de municípios com maior população. Com efeito, o percentual das Câmaras que dispõem em seus regimentos internos das Tribunas Livres cresce de forma constante até alcançar o índice de 100%, referente aos municípios com mais de 50.000 habitantes que responderam ao questionário. Da mesma forma, os municípios que apresentam os piores IDHs apresentam também os piores resultados nesse quesito, como se verifica na próxima tabela apresentada.

**TABELA 20**  
**Câmaras cujo regimento interno prevê Tribuna Livre**  
**por quartis de IDH municipal**

| IDH        | sim |         | não |         |     |
|------------|-----|---------|-----|---------|-----|
|            | nº  | % linha | nº  | % linha |     |
| 1º quartil | 19  | 73,1%   | 7   | 26,9%   | 26  |
| 2º quartil | 17  | 68,0%   | 8   | 32,0%   | 25  |
| 3º quartil | 23  | 92,0%   | 2   | 8,0%    | 25  |
| 4º quartil | 23  | 92,0%   | 2   | 8,0%    | 25  |
|            | 82  | 81,2%   | 19  | 18,8%   | 101 |

Fonte: Survey realizado pelo autor, 2007.

Cabe reiterar que, embora tenhamos estabelecido relações entre as variáveis analisadas, não consideramos, a partir dos dados colhidos nesta pesquisa, o tamanho do município ou suas condições socioeconômicas (IDH) como a principal

causa de suas Câmaras Municipais apresentarem resultados diferenciados nas diversas variáveis examinadas nesta pesquisa, como a previsão de Tribuna Livre.

### **5.3.3. Os pedidos de providências dirigidos ao Poder Executivo**

A atuação parlamentar que a literatura denomina de paroquial (RICCI, 2003) se expressa nas Câmaras Municipais por meio de requerimentos ou indicações solicitando providências pontuais ao Poder Executivo. Pela importância e pelo significativo volume desses pedidos de providências encaminhados ao Poder Executivo pelas Câmaras Municipais, essa prática não pode ser desconsiderada nesta investigação. A aprovação de indicações<sup>95</sup> solicitando providências ao Prefeito ou a Secretários, como tampar buracos em ruas, asfaltá-las ou consertar um muro de escola, constitui a maior parte das decisões das Câmaras Municipais. (D'AVILA, 2008). No quadro teórico que orienta esta investigação, a prática pode ser considerada como um mecanismo de comunicação entre a sociedade e o Poder Executivo, por intermédio da Câmara Municipal: uma determinada demanda de uma comunidade, apresentada por líderes comunitários ou por cidadãos ou presumida por um vereador, adquire publicidade no Plenário do Legislativo Municipal e, se aprovada a indicação contendo o pedido de uma providência, é encaminhada ao Poder Executivo.

O elevado número de indicações dessa natureza está associado ao baixo custo político para a sua aprovação. Não há inconveniente político para os vereadores aprovarem tais requerimentos, salvo o seu reflexo na competição eleitoral. Por isso, cada vereador aprova um conjunto de indicações dessa natureza, atendendo aos seus eleitores. Ademais, a apresentação da indicação não requer conhecimento técnico especializado, como o exigiria se a mesma demanda fosse, por exemplo, traduzida em emenda orçamentária. Há ainda o ganho político em que o vereador e a Câmara podem se justificar perante a comunidade, como se dissessem para os interessados, em determinada ação do Poder Executivo, que

---

<sup>95</sup> Não há uma uniformidade nos Regimentos Internos sobre o nome do instituto a ser adotado para veicular as recomendações ou solicitações ao Poder Executivo. Alguns adotam indicação, outros requerimento.

fizeram a sua parte e que, se o problema ainda persiste, a causa está na inércia do Prefeito ou de seus secretários. Assim, diversas indicações são apresentadas e aprovadas nas reuniões das Câmaras Municipais.

Sabe-se que os legislativos municipais não reproduzem a prática de emendas parlamentares ao orçamento, a serem liberadas conforme posicionamento dos autores nas matérias de interesse do Poder Executivo. (MELO, 2006). Nas Câmaras Municipais, essa prática é substituída pelas indicações, cujo atendimento pela Prefeitura pode funcionar como mecanismo de composição e favorecimento da maioria na Câmara Municipal. Trata-se, portanto, de um instituto que tem o efeito contrário ao da função de controle do Poder Executivo pelo Legislativo, pois tal instituto pode servir também para o Prefeito controlar os vereadores, na medida em que são atendidas prioritariamente as indicações daqueles que apoiam os projetos da Prefeitura na Câmara. Emendas orçamentárias no nível federal e indicações no nível municipal como estratégias de sustentação da base aliada são um reflexo do paradoxo do nosso sistema eleitoral: para serem reeleitos, os parlamentares precisam atender aos interesses de grupos relativamente pequenos dentro do universo dos eleitores, embora a eleição seja um mecanismo que nos remete à regra da maioria. O atendimento a demandas pontuais é fundamental para atender aos projetos de reeleição. Com as suas indicações atendidas, os vereadores demonstram aos seus eleitores que efetivamente encaminham suas demandas ao Poder Executivo e conseguem sua realização. Pode acontecer de o vereador apresentar indicação solicitando a adoção de providências que ele já sabe que serão adotadas pelo Poder Executivo, seja porque tem acesso privilegiado a informações, seja porque, por exemplo, a Prefeitura publicou edital de licitação para a realização daquela ação. Dessa forma, o vereador visa a tirar proveito político da ação da Prefeitura perante os seus eleitores, fazendo-os crer que ele foi o responsável por sua concretização.

Ressalte-se ainda que, ao encaminhar uma indicação pleiteando uma determinada providência à Prefeitura, os parlamentares fazem algo que poderia ser feito diretamente pela comunidade interessada, no exercício de seu direito de petição. Traduzir determinada demanda em um projeto de lei ou em uma emenda orçamentária é algo que passa necessariamente pelo representante eleito para a Casa Legislativa. Encaminhar uma petição solicitando determinada medida é uma

forma de participação política direta que nos remete à Carta Magna de 1215. Assim, o excesso de indicações pode ser reflexo de uma estratégia parlamentar que infantiliza os cidadãos, uma vez que pressupõe que eles não são capazes de exercerem o direito de petição consagrado na Constituição da República. Retomando a tensão entre representação e participação tratada no final do segundo capítulo desta pesquisa, o excesso de indicação é um exemplo no qual o exercício da representação se contrapõe à participação política e se afasta, em detrimento disso, da soberania popular.

Por vezes, a estratégia de liberação de emendas para a base parlamentar aliada é vista como parte das regras do jogo político. Esse pressuposto somente é válido se as aludidas regras não tiverem como referência as regras jurídicas, porque liberar emendas orçamentárias ou acatar indicações do Legislativo municipal para formar a base de sustentação do Governo é ofensivo à ordem constitucional, em virtude do desvio de finalidade no uso dos recursos públicos, impugnável judicialmente. (SERRANO, 1997)<sup>96</sup>.

As indicações, como regra, não traduzem a passagem do particular para o geral pela qual as demandas sociais passam no Parlamento quando elas são respondidas por meio do exercício das funções legislativa e fiscalizadora. Em face da demanda pelo calçamento de uma rua, por exemplo, a diferença entre a aprovação de uma indicação e o exame do programa de pavimentação de ruas no orçamento municipal, para saber em que medida pode-se dar prioridade àquela rua, corresponde a diferentes formas de definir os problemas de interesse público. Na primeira hipótese, a falta do calçamento é um problema autônomo que merece uma solução isolada. Na segunda, a realidade daquela rua é a expressão de um problema que aflige diversas partes da cidade e essa compreensão requer uma atuação abrangente do Poder Legislativo. Se o que é aprovado na Câmara Municipal reflete, em alguma medida, a percepção que os vereadores têm da cidade, o grande número de indicações sugere que os Legislativos Municipais têm uma visão fragmentada da cidade, que precisa de atuações isoladas para a solução

---

<sup>96</sup> A grande dificuldade da impugnação judicial é a prova cabal – e não mero indício – do vínculo entre a liberação dos recursos correspondentes à emenda orçamentária e o posicionamento do Parlamentar no Congresso. Cabe lembrar, contudo, que ela é questão crucial para muitas decisões judiciais. Muitos criminosos permanecem impunes por falta de prova.

dos problemas pontuais dos cidadãos e não políticas públicas baseadas em um padrão de universalidade da atuação do Estado.

Apesar das críticas apresentadas anteriormente, deve-se reconhecer que a dimensão da publicidade que a solicitação a ser encaminhada pelo vereador adquire durante a reunião em Plenário é um fator positivo para a democracia local, uma vez que a demanda poderia ser diretamente encaminhada pelo vereador ao Poder Executivo sem que dela os demais vereadores ficassem sequer sabendo. Assim, sob o ponto de vista deliberativo, as indicações preenchem o requisito da publicidade.

## 6. AS INOVAÇÕES NAS CÂMARAS MUNICIPAIS

### 6.1. O conceito de inovação

Inovação é um conceito caro à economia, porque é importante para a compreensão tanto do desenvolvimento da economia capitalista quanto do desenvolvimento de determinadas regiões. Esse aspecto é ressaltado no contexto da sociedade do conhecimento, em que a tecnologia se transforma em ritmo acentuado e, por isso, inovação é, por vezes, sinônimo de sobrevivência em um mercado altamente competitivo. Não obstante, a compreensão da importância da inovação para o desenvolvimento da sociedade capitalista precede o salto tecnológico dos últimos 30 anos, como salientou Joseph Schumpeter (1961). Esse autor ressaltou, na década de 1950, a importância das inovações decorrentes da iniciativa de alguns empresários e da difusão dessas inovações para o desenvolvimento do capitalismo. Com a crise do *Welfare State*, ganhou relevo a inovação que ocorreu não apenas nos produtos, mas também nos processos de trabalho adotados pelas empresas. A adoção de estruturas produtivas mais flexíveis decorreu de diversos fatores, como a possibilidade de adaptarem-se os produtos a diferentes segmentos do mercado, de se aproveitar melhor o conhecimento dos trabalhadores e de se ajustar a contratação de mão-de-obra à demanda existente.

A partir da década de 1970, a administração pública recebeu fortes críticas de ineficiência, em parte, decorrentes de sua incapacidade de responder aos desafios colocados pela crise fiscal que se abateu sobre os Estados naquele período. Assim, a noção de inovação ganhou fôlego na administração pública, devendo-se mencionar a conhecida obra de David Osborne e Ted Gaebler, *Reinventando o governo – como o espírito empreendedor está transformando o setor público* – (1995) como exemplo dessa perspectiva.

O interesse pela inovação na administração pública recebeu posteriormente um novo enfoque, que procurou identificar formas de ampliação da participação do cidadão, da cooperação social ou da integração das políticas urbanas. (BORJA, 2003). É com essa perspectiva mais ampla que, por exemplo, atua, desde 1992, o Instituto Polis, e, desde 1996, a Fundação Getúlio Vargas de São Paulo – FGV – que

mantém o Programa Gestão Pública e Cidadania, desenvolvido com o apoio da Fundação Ford e do BNDES (FARAH, 2001, 2006; SPINK, 2006), entre outros programas mencionados na introdução deste trabalho. É interessante observar como a tese econômica de Joseph Schumpeter – a do empresário inovador – mostra-se apropriada, inicialmente, para aproximar a administração pública do modelo de organização da iniciativa privada e, posteriormente, para pensar a aproximação dos cidadãos para com o Estado, algo inconcebível para a concepção de democracia exposta por esse economista, em sua obra *Capitalismo, socialismo e democracia* (1961).

Por inovação, no âmbito deste trabalho, compreendemos a mudança das práticas ou das organizações institucionais que promova uma maior interação dessas organizações com a sociedade ou com outras instituições públicas, a transparência e a melhor aplicação dos recursos públicos, a socialização do conhecimento e da informação e o aperfeiçoamento das funções legislativa e fiscalizadora. O Brasil é reconhecido, no contexto da América Latina, como uma referência em inovações políticas, em especial pela participação de cidadãos na elaboração do orçamento público e na formulação e no controle de políticas públicas por meio de conselhos e conferências setoriais. Tais inovações acontecem como regra no âmbito do Poder Executivo. (AVRITZER, NAVARRO, 2003). O Poder Legislativo não se apresenta como uma instituição inovadora, o que pode ser exemplificado com o fato de que, dos 5.100 projetos submetidos ao Prêmio Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas, que recebe concorrentes de todo o país, apenas 13 foram encaminhados por Casas Legislativas, conforme revela trabalho de Fernando Machado (2003)<sup>97</sup>. O autor cogita sobre a possibilidade de que a baixa presença dos Legislativos decorra simplesmente da falta de informação sobre o programa, o que pode ser verdade.

Inovações apresentadas por Câmaras Municipais no referido programa da FGV apareceram em nossa investigação. Visitas de estudantes às Câmaras, por exemplo, foram consideradas inovações por duas Câmaras Municipais (Santo André e Barueri), assim como a disponibilização de computadores para os cidadãos

---

<sup>97</sup> Dos 13 projetos, dois foram encaminhados pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais: “Gestão Pública – profissionalização do servidor” e “Seminário Legislativo”. A experiência da ALMG foi discutida por Fátima Anastasia (2001).

acessarem a internet (prática adotada por 1/3 das câmaras de nosso *survey*). Entretanto, entre os casos de inovação relatados, não vimos nada parecido com a Tribuna Livrenet, da Câmara de Santo André, “em que os internautas opinam sobre o legislativo e recebem resposta a suas críticas e sugestões.” (MACHADO, 2003, p. 13). A Câmara itinerante também foi apresentada como inovação (Município de Lins): 37% das Câmaras que responderam ao nosso questionário confirmaram a realização de audiências fora da sede.

Seguindo a esteira do referido programa da FGV, não buscamos aqui algo absolutamente novo, sem precedentes similares. Para esta investigação, o importante é que a iniciativa represente uma inovação para o contexto no qual a câmara municipal se insere. Entretanto, não podemos perder de vista situações que não representam inovações para as instituições que as adotam, apenas porque o fazem há muito tempo. Tais situações podem ser consideradas como inovações, observando-se o conjunto das instituições similares, como é o caso dos arquivos da Câmara Municipal de Montes Claros, como veremos adiante. De qualquer forma, adotamos a seguinte consideração do programa da Fundação Getúlio Vargas:

é importante explicar que estão sendo consideradas iniciativas inovadoras tanto as inovações propriamente ditas, quanto a difusão da inovação, no sentido proposto originalmente por Schumpeter. Isso significa que são consideradas inovadoras tanto criações originais de um governo em determinada área (...) quanto a adoção de inovações criadas originariamente em outra localidade. (FARAH, 2006)<sup>98</sup>.

Verificamos, no capítulo anterior, que as Câmaras apresentam acentuada deficiência em suas funções informativa e comunicativa. Pretendemos agora identificar como as Câmaras Municipais, apesar do referido quadro, contribuem para um ambiente social apropriado à aprendizagem, por meio, por exemplo, da criação de espaços de interação e da ampliação do fluxo de informação e conhecimento. Esse ambiente é fundamental para o surgimento de inovações importantes para o desenvolvimento regional. Afinal,

---

<sup>98</sup> Em documento produzido pela ALMG, adotou-se a distinção entre mudança institucional e inovação institucional, reservando-se para a noção de inovação a invenção de procedimentos e instrumentos antes inexistentes. (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2009b, p. 6). Não consideramos profícua essa distinção, porque ela abre margem para um eterno dilema: se uma determinada prática é uma inovação ou é uma reformulação de algo já existente.

as regiões ou localidades se tornam pontos de criação de conhecimento e aprendizado, na era do capitalismo intensivo em conhecimento. Florida (1995) diz que regiões devem adotar os princípios de conhecimento e aprendizado contínuo: elas devem em efeito se tornar 'regiões que aprendem'. Para isto as regiões devem se preparar para prover infraestruturas específicas que possam facilitar o fluxo de conhecimento, ideias e aprendizado e que, ao mesmo tempo, tenham capacidade de governança local. Como o processo de inovação possui fortes componentes tácitos, cumulativos e localizados, os atributos regionais se tornam decisivos, surge a discussão do papel na inovação no desenvolvimento regional. (DINIZ, 2001, p. 12).

Interessam-nos as inovações que importem o aperfeiçoamento de qualquer uma das funções do Poder Legislativo. Todavia, deve-se registrar o fato de que a posição dos Tribunais, em especial do STF, constrange a capacidade dos Legislativos inovarem em relação às regras apresentadas na Constituição da República para o processo legislativo federal, em virtude do chamado princípio da simetria. Um exemplo é a obrigatoriedade do voto secreto para a apreciação dos vetos e para a cassação de parlamentares, regra que, segundo a jurisprudência do STF baseada no referido princípio, deve ser reproduzida nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas. Apesar desse entendimento jurisprudencial, várias Câmaras Municipais alteraram as Leis Orgânicas de seus municípios e os seus Regimentos Internos para prever a votação em regime aberto na apreciação dos vetos, inovando o seu processo legislativo em relação ao previsto na Constituição da República. Essa inovação perdura em tais municípios, porque nenhuma instituição, como o Ministério Público, coloca-a em questão perante os Tribunais. Outra restrição, já mencionada no capítulo anterior desta investigação e encampada notadamente pelos Tribunais de Justiça estaduais, refere-se à impossibilidade de o Legislativo Municipal impor maior transparência ao Poder Executivo, ainda que se admita, contraditoriamente, que a Legislação Federal adote tais imposições, como é o caso da já mencionada alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Outra inovação a se mencionar refere-se à decisão de se registrar o voto dos vereadores nas votações simbólicas ou de se adotar apenas a votação nominal, como acontece em Montes Claros. Como já exposto, as votações simbólicas são eficientes, porém apresentam um déficit de transparência em relação ao regime de votação nominal. Não obstante, quando o colegiado é pequeno, é possível que um servidor faça o registro da posição de cada vereador nas votações simbólicas. Tais inovações no regime de votação são merecedoras de registro nesta investigação,

porque a decisão em torno do regime de votação aberto ou secreto nos remete à temática da transparência, da capacidade de controle dos representantes pelos representados e, por conseguinte, da produção de informações sobre as decisões legislativas, discutida no capítulo 2 deste trabalho.

Embora estivéssemos abertos ao registro de qualquer inovação no âmbito da função legislativa, concentramos nossa atenção às inovações que se enquadravam nos seguintes tópicos: a mudança de práticas institucionais ou da organização para permitir maior interação com a sociedade ou com outras instituições públicas; a transparência; a socialização do conhecimento e da informação; e o aperfeiçoamento da função fiscalizadora. Essa opção decorre do vínculo desses tópicos com o tema da circulação e da produção da informação e do conhecimento. Foram identificadas, no questionário aplicado, inovações que revelaram os esforços dos legislativos municipais para interagir com a sociedade. Por exemplo, em Brumadinho, a Câmara Municipal instituiu o Programa Ouvindo o Cidadão – POC –, colocando, em todos os distritos e em locais estratégicos na sua sede, urnas receptoras, nas quais os cidadãos podem, depositar reclamações, opiniões e sugestões, sem que tenham de se identificar. As participações também podem ser feitas por meio da internet. A Câmara Municipal de Caxambu, por sua vez, criou um Centro de Documentação e Memória. A Câmara Municipal de Cristiano Ottoni também relatou uma iniciativa inovadora: a realização de uma Oficina de Educação Patrimonial, em parceria com o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural e o Poder Executivo. A Câmara Municipal de Belo Horizonte<sup>99</sup> organizou, em 2007, o Fórum Metropolitano, responsável por encontros periódicos entre vereadores e assessores de Câmaras para a discussão de temas de interesse comum<sup>100</sup>, ainda que a iniciativa não tenha retorno eleitoral. Há, pois, diversas práticas inovadoras nos Legislativos Municipais merecedoras de visibilidade (e de críticas, para o seu aperfeiçoamento), permitindo que outras Casas Legislativas possam se inspirar nessas experiências e, quiçá, reinventá-las.

Tendo em vista o objeto desta pesquisa, que se refere à circulação e à produção da informação e do conhecimento, verificamos que dois tipos de inovações

---

<sup>99</sup> A Câmara Municipal de Belo Horizonte não faz parte das bases de dado do *survey* e do Interlegis.

<sup>100</sup> Para maiores informações sobre o Fórum Metropolitano, confira no *site* da Câmara: <http://www.cmbh.mg.gov.br>.

se destacaram: a criação de sites – complementada com medidas de inclusão digital – e a adoção de ações de educação para a cidadania. A essas duas formas de inovação nos dedicaremos em seguida.

## 6.2. Inovações e novas tecnologias: *sites* e inclusão digital

A análise dos *sites* das Câmaras Municipais é uma vertente importante desta investigação, porque as páginas eletrônicas da internet constituem uma realidade submetida a um processo intenso de inovação no campo da circulação do conhecimento e da informação: *blogs*, redes virtuais, *hotsites*, consultas públicas, *twitters*, fóruns de discussão e eficientes mecanismos de buscas são alguns recursos recentes da rede mundial de computadores com forte impacto na política e na interação social. Várias Casas Legislativas, em reconhecimento de suas funções informativa e comunicativa, criam e reinventam seus *sites*, visando a aperfeiçoar suas relações com a sociedade. A Assembleia Legislativa de Minas Gerais (2009a) produziu um documento intitulado “Estudo de boas práticas: democracia eletrônica no Brasil e no Mundo”, em que apresenta várias experiências desenvolvidas em *sites* de Paramentos de distintos países.

No âmbito municipal, contudo, a maioria das Câmaras não dispõe de sites. Esta é, pelo menos, a realidade do Estado de Minas Gerais. Levantamento realizado no segundo semestre de 2009 pelo Ceac<sup>101</sup> registrou haver apenas 234 Câmaras com páginas na internet em distintos níveis de organização, o que corresponde a (27,5%) das 853 Câmaras Municipais do Estado de Minas Gerais<sup>102</sup>. Ainda assim, houve um salto significativo nos últimos anos: em 2005, o Censo do Legislativo identificava que 122 (14,7%) Câmaras das 825 Câmaras entrevistadas possuíam

---

<sup>101</sup> O levantamento foi realizado pelo jornalista da Assembleia Legislativa de Minas Gerais Jorge Pôssa, lotado no Centro de Apoio às Câmaras Municipais – Ceac –, e que visita os *sites* das Câmaras periodicamente para a elaboração de boletim eletrônico dirigido a seus vereadores e servidores. Para o levantamento dos sites que não constavam do cadastro do Ceac, o jornalista colocou no *google* a expressão “Câmara Municipal de ” seguida do nome de cada um dos 853 Municípios, conferindo até a quinta página do resultado da pesquisa no mencionado *site* de busca.

<sup>102</sup> Todas as Câmaras Municipais do Estado de Minas Gerais efetuam a prestação de contas no formato eletrônico, embora os dados correspondentes não sejam de fácil acesso para a sociedade. Ou seja, a preocupação das instituições com os mecanismos de *accountability* horizontal não apresenta a mesma intensidade da promoção do controle social exercido pela sociedade civil.

página na internet. Como pode ser observado, o número de *sites* de Câmaras em Minas Gerais praticamente dobrou em quatro anos. É verdade que, nessas 234 Câmaras, encontramos também situações bem diversas: desde *sites* desatualizados há mais de um ano ou Câmaras que dispõem apenas de um *blog*, até *sites* diferenciados no que tange, por exemplo, à transparência, como veremos adiante.

Trata-se de uma realidade dinâmica e não linear, no sentido de que, a cada mês, novos *sites* são criados e outros se tornam inativos, e novos recursos são utilizados e alguns ficam desatualizados. Em 2009, um fato trouxe um grande número de alterações nessa seara: a Associação Mineira de Municípios e o Estado de Minas Gerais celebraram um convênio, em decorrência do qual foi editado o Decreto nº 45.095, de 5 de maio de 2009, em que o Estado oferece alguns serviços e algumas orientações para as Câmaras. Esse decreto fixa regras as quais as Câmaras Municipais não são obrigadas a cumprir, mas tal norma levou muitas delas a alterarem os seus endereços eletrônicos.

É fato que, no universo dos *sites* Legislativos, pouco se avançou diante do potencial das novas tecnologias para a realização da troca pública de informações e argumentos por meio de uma interação virtual, como ocorre em diversas comunidades virtuais reunidas em torno de um interesse comum, em que cidadãos trocam experiências, informações, argumentos, sem que, em muitos casos, tenham se encontrado ao menos uma vez pessoalmente. As Casas Legislativas parecem permanecer presas à tradição da interação face a face, de forma que os *sites* dos Legislativos raramente saem do foco de comunicação entre Legislativo e sociedade. Um dos poucos exemplos em que observamos haver uma maior interatividade é o *blog* da Câmara Municipal de Divinópolis, intitulado Parlamento Popular. Mencione-se, também, o Fórum de discussão sobre a Região Metropolitana criado no *site* da Câmara Municipal de Belo Horizonte, que, entretanto, apresenta baixa participação. Contudo, é inegável que a organização de informações em *sites* amplia de forma extraordinária o acesso a elas, não apenas para os cidadãos, mas também para os meios de comunicação, como jornais e rádios, o que favorece a deliberação. Os *sites* permitem, ademais, a adoção de medidas de promoção de um ambiente informativo rico, seja porque ampliam a transparência das contas públicas, da pauta

de discussão e das decisões do Legislativo<sup>103</sup>, seja porque facilitam o conhecimento dos cidadãos acerca de seus direitos,

No que tange à transparência, vale observar que, se a Câmara pretende exercer a fiscalização do Poder Executivo em nome dos representados, ela precisa, por uma questão de coerência, estar aberta ao controle destes e admitir ser objeto da fiscalização regular dos cidadãos. Ademais, a mencionada Lei Complementar nº 131, de 2009, impõe um elevado grau de transparência às Câmaras e às Prefeituras a partir dos próximos anos. Em 2009, antes da publicação dessa lei, apenas 84 (35,8%) das 234 Câmaras disponibilizaram o balancete contábil atualizado. Esse balancete, diga-se de passagem, traz informações genéricas, muito longe do detalhamento das despesas do Congresso Nacional a que a imprensa tem acesso por meio do Siafi ou a que se refere a mencionada lei nacional. Dessas 234 Câmaras, apenas 34 (14,5%) foram além da divulgação do balanço contábil. Adiante, destacaremos algumas das inovações nesse âmbito. Por ora, interessa-nos continuar a traçar um perfil das Câmaras que se diferenciam pela criação de seu espaço na rede mundial de computadores.

Quanto ao conhecimento sobre os direitos e as obrigações dos cidadãos e demais atores sociais, como as empresas e as ONGs, há diversos recursos tecnológicos que podem ser adotados pelas Câmaras Municipais, como a divulgação de informações sobre a tramitação das proposições legislativas – o que permite aos interessados se prepararem para quando a lei entrar em vigor –, e a organização da legislação em bancos de dados com sistemas de busca por assunto. Das 234 Câmaras com sites, apenas 94 (40,2%) têm a legislação dos últimos anos digitalizada e apenas 52 (22,2%) introduziram mecanismos de busca a fim de facilitar o acesso dos interessados à legislação a partir da indicação do assunto.

Não obstante, sabe-se que a adoção das novas tecnologias da informação e da comunicação amplia o acesso a informações para muitos cidadãos e atores sociais, mas, ao mesmo tempo, traz o risco de alargar o fosso que os separa de parcelas da sociedade excluídas do acesso aos bens de consumo e aos recursos cognitivos, em especial àqueles necessários para o uso regular das novas tecnologias. Afinal, o acesso à internet no Brasil reproduz – e, ao fazê-lo, amplia – a

---

<sup>103</sup> Vale lembrar que os dados sobre as despesas dos Legislativos Municipais utilizados nessa pesquisa foram retirados do site da Fazenda Nacional.

desigualdade social, já que ele é maior nos grandes centros urbanos, entre as classes médias e altas. (SORJ, 2003). Conquanto não dispomos de dados sobre classe social, a correlação entre tamanho e município e adoção de *site* por suas Câmaras Legislativas parece evidente. Quanto menor a faixa populacional dos municípios, menor é o percentual do número de Câmaras que adotam *sites*. Assim, enquanto entre os municípios com até 5.000 habitantes, apenas 10,18% das Câmaras Municipais dispõem de sites, 100% das Câmaras de municípios com mais de 100 mil habitantes já adotaram essa medida.

**TABELA 21**  
**Câmaras com site em Minas Gerais - set. de 2009**

| Tamanho de município - hab | Total de Mun. | Mun. c/ site |         |
|----------------------------|---------------|--------------|---------|
| Até 5.000                  | 226           | 19           | 8,18%   |
| de 5.000 a 10.000          | 265           | 35           | 13,21%  |
| de 10.000 a 20.000         | 184           | 59           | 32,07%  |
| de 20.000 a 50.000         | 113           | 60           | 53,87%  |
| de 50.000 a 100.000        | 39            | 35           | 89,74%  |
| Mais de 100.000            | 26            | 26           | 100,00% |
|                            | 853           | 234          | 27,43%  |

Fonte: Tamanho, IBGE; Sites: Centro de Apoio às Câmaras Municipais da ALMG, 2009.

Obs.: Tabela formulada pelo autor.

É evidente que, em muitos dos municípios cujas Câmaras Municipais não têm *site*, a Prefeitura ou a iniciativa privada mantém uma página na internet com informações locais. Não obstante, o *site* da Câmara, por certo, amplia as fontes de informação sobre o que se passa no Município. Desta forma, esses dados parecem confirmar a hipótese levantada nesta investigação de que à redução da escala das comunidades políticas corresponde a redução do pluralismo informativo. Poder-se-ia supor que, nos municípios pequenos, a possibilidade de interação face a face reduz a importância da disponibilidade da informação virtual. Cabe observar, contudo, que o desenvolvimento de uma região depende cada vez mais de uma articulação concertada de vários municípios vizinhos, o que eleva a importância de que se possa acompanhar o que está sendo discutido nas Câmaras Legislativas de outros municípios da região. O *site* das Câmaras reduz o peso da demarcação territorial que informa a representação clássica, na medida em que os interessados não

precisam residir ou estar no município para acompanharem os debates que acontecem em suas Câmaras Municipais.

A correlação não acontece apenas entre Câmara com *sites* e tamanho de município; ela alcança também o perfil socioeconômico do município. Com efeito, ao dividirmos os municípios em quartis tendo como critério o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, para se verificar o percentual de municípios cujas Câmaras dispõem de *sites* em cada quartil, encontramos a seguinte situação:

**TABELA 22**  
**Relação de quartis de IDH Municipal e Câmaras com site - 2009**

|            | IDH      | Quant. de municípios | Municípios c/ sites | %      |
|------------|----------|----------------------|---------------------|--------|
| 1º quartil | até 0,67 | 214                  | 12                  | 5,6%   |
| 2º quartil | até 0,72 | 213                  | 30                  | 14,08% |
| 3º quartil | até 0,76 | 213                  | 64                  | 30,05% |
| 4º quartil | até 0,81 | 213                  | 128                 | 60,09% |
|            |          | 853                  | 234                 | 27,43% |

Fonte: IDH – Atlas de Desenvolvimento Humano. Sites: Ceac.

Obs.: Tabela organizada pelo autor.

No primeiro quartil, composto pelos municípios com piores níveis de IDH, apenas 5,6% das Câmaras Municipais dispõem de *site*. Este percentual eleva-se consideravelmente entre as Câmaras Municipais do 2º quartil (14,08%) e dobra nos quartis seguintes (30,05% e 60,09%), o que evidencia uma forte correlação entre a Câmara Municipal dispor de *site* e o perfil sócio econômico do Município. Vale aqui reproduzir o alerta de Rousiley Maia (2002, p. 51), de que “as barreiras digitais tendem a reforçar os eixos de exclusão socioeconômicos e culturais quando as instituições políticas decidem utilizar as novas tecnologias para implementar políticas”. Evidentemente, não se pode esperar a solução do problema da desigualdade material para que se explore o potencial que as novas tecnologias oferecem para as instituições públicas. Certamente, há um círculo vicioso, uma vez que o menor acesso de cidadãos de cidades pequenas à Internet faz com que os agentes políticos responsáveis pela gestão das Câmaras Municipais desses municípios também não se sintam motivados a criar *sites* do Legislativo local. Essa questão nos leva a considerar o fato de que o menor acesso à internet das populações de baixa renda não se deve apenas à inexistência de equipamentos em

casa ou no trabalho, mas também ao fato de que os *sites* não são, em geral, pensados para esta população. Observa Bernardo Sorj que é

dramática a falta de sites dedicados aos setores urbanos mais pobres da população. (...) A sociedade da informação representa não só um desafio tecnológico como um esforço de reinventar a produção de conteúdos que não se orientem somente por uma lógica comercial. (SORJ, 2003, p. 72).

Sob esse enfoque, torna-se mais fácil reconhecer a importância da produção de informações pelas Câmaras Municipais.

Uma outra medida importante para a redução da desigualdade dentro dos municípios é a disponibilidade de computadores com acesso à Internet para a população de baixa renda. Das 101 Câmaras que responderam ao nosso questionário, 38 (37,8%) disponibilizam computadores para a comunidade. Trata-se, a rigor, da extensão de algo que é praxe e tradição no Legislativo brasileiro, que é a existência de uma biblioteca aberta ao público. Não cabe à Câmara assumir a responsabilidade de criar e manter bibliotecas públicas nos bairros e nos distritos, mas nada impede que sua biblioteca seja aberta ao público. Da mesma maneira, acreditamos que não cabe à Câmara criar telecentros nos bairros, mas ela pode disponibilizar, em sua sede, computadores para que a população tenha acesso à Internet. Parece ser este, aliás, o entendimento do Tribunal de Contas, que se manifestou contrário à possibilidade de criação de telecentros pelas Câmaras, mas não questionou as contas daquelas Câmaras que oferecem tais serviços em sua sede. Ao disponibilizar computadores com acesso à Internet, as Câmaras Municipais dão continuidade à tradição de manter suas bibliotecas abertas ao público e a atualizam, porque hoje já não se concebe uma biblioteca que não seja complementada com o acesso a rede mundial de computadores.

Se, para o exercício da representação política, importa o grau de informação que os representados dispõem, o que lhes permite participar do processo deliberativo em torno dos problemas e interesses que afetam sua comunidade, medidas de inclusão digital são importantes iniciativas complementares a outras ações de comunicação impressa e eletrônica. Afinal, se, ao produzir material impresso e virtual, a Câmara decide sobre o conteúdo do que os munícipes devem ser informados, a inclusão digital lhes permite eleger de quais informações desejam

dispor, promovendo, dessa forma, algo que podemos chamar de princípio da autodeterminação informativa<sup>104</sup>.

Destacar alguns dos *sites* de Câmaras Municipais em virtude de inovações por eles adotadas reflete a perspectiva desta investigação, porque a busca pelo esforço de reinvenção da representação e do Parlamento não pode focar o seu olhar na regularidade, mas deve ficar atenta às exceções. Se as Câmaras que têm *sites* já representam, em si, uma exceção, aquelas que adotam medidas que ampliam sua transparência são exceções dentro da exceção e, por isso, merecem, nesta investigação, uma atenção especial. Nessa perspectiva, merecem destaque as CMs de Caxambu e de São Sebastião do Paraíso, que divulgam não apenas as despesas realizadas, mas também os extratos dos contratos organizados por mês, de forma que os interessados têm acesso fácil a informações sobre cada obra e serviços contratados pela Câmara. As mesmas informações constam também do *site* da CM de Juiz de Fora, que, além disso, divulga a contratação dos servidores para cargos em comissão. As CMs de Monte Carmelo, Pompeu e Várzea da Palma também divulgam suas despesas de forma detalhada, informando sobre os contratados. O Portal de Transparência da CM de Belo Horizonte, criado em 2009, é o mais completo de nossa base de dados, contendo diversas informações, como a presença dos vereadores em reuniões e as despesas de seus gabinetes, dimensão a que atribuímos especial importância, por razões que serão formuladas a seguir. Poucos *sites* trazem essa informação (por exemplo, a CM de Pará de Minas), sendo que alguns, como o da Câmara Municipal de Luz, não discriminam as despesas por vereador. Outros, como o da Câmara de Monte Alegre de Minas, revelam as despesas de viagem dos vereadores e, ao fazê-lo, certamente inibem despesas com (pseudo)eventos em cidades turísticas, o que, por vezes, denunciado pela imprensa. Interessante inovação encontra-se no *site* da Câmara Municipal de Uberaba, situação em que a prestação de contas das viagens figura em um relatório, no qual são descritos os objetivos e as informações colhidas com o deslocamento do

---

<sup>104</sup> A expressão foi retirada de Ricard Martinez (2004), que trabalha o princípio da autodeterminação informativa sob uma perspectiva privada, no sentido de o sujeito ter controle sobre a disponibilidade de seus dados pessoais, preservando a sua intimidade. Aqui, trabalhamos o mesmo princípio sob a perspectiva pública, no sentido de que o sujeito possa definir as informações que tem interesse em acessar.

vereador. Essa iniciativa ajuda a compreender algumas dimensões do exercício da representação que não ocorrem dentro do Parlamento.

### **6.3. As inovações e a função educativa**

O nexos entre Parlamento e educação, compreendida, em um sentido amplo, como formação, reside no âmago desta investigação, porque partimos da suposição de que a produção e a circulação do conhecimento e da informação na fase de discussão dos processos decisórios no Parlamento ou de qualquer outro processo do qual ele participe geram ganhos epistêmicos para os atores envolvidos, ainda que esses ganhos não sejam distribuídos de forma igualitária. Max Weber (1993), sob um outro ângulo, ressalta a importância do Parlamento como espaço de formação das lideranças, ao afirmar que, “para o político moderno, a escola adequada é a vivência do embate parlamentar e da vida partidária.” (WEBER, 1993, p. 67). A sala de aula e o Parlamento são ambos lugares da palavra, do discurso e da aprendizagem, lembrando que a origem etimológica do termo *parlamento* nos remete a *parla*, que significa “fala” em italiano. Não obstante, diferentemente da sala de aula, o debate no Parlamento é perpassado por uma teleologia que o vincula a uma decisão, a medidas efetivas que visam a resolver os problemas que o motivam, ainda que o *locus* da decisão não seja aquela Casa legislativa, de forma que a aprendizagem decorrente desse processo não ocupa o mesmo lugar que a dos debates que ocorrem em sala de aula.

Os ganhos epistêmicos decorrentes da fase de discussão no processo legislativo são importantes não apenas para a formação política da comunidade, mas também para o alcance das soluções almejadas para os problemas que motivam o debate, ainda que raramente tais soluções derivem apenas do debate. A dimensão educativa inerente ao Parlamento reside na forma em que as funções de representação, fiscalização e legislativa são desempenhadas. Afinal, o que distingue o Poder Legislativo dos demais órgãos constitucionais não é a lei como resultado de sua atividade, mas a forma de produzir leis, materializada em um devido processo legislativo que prevê e disciplina as fases de discussão e votação. É fato que a previsão de uma fase para a discussão e de mecanismos de participação dos

interessados não garante que a deliberação ocorra e que os atores sociais cooperem em busca de uma solução adequada ao interesse público. Se ocorre ou não o processo deliberativo, esta é uma questão empírica a se verificar em cada caso.

É certo que alguns debates públicos informam os processos decisórios e, ao mesmo tempo, educam. Chama-nos a atenção o fato de ser comum constar de regimentos internos que compete às comissões permanentes “estudar qualquer assunto compreendido no respectivo campo temático ou área de atividade, podendo promover, em seu âmbito, conferência, exposição, seminário ou evento congênere”. A Câmara Federal organiza eventos dessa natureza regularmente, bem como as Câmaras Municipais, conquanto esse fato não seja anunciado nos grandes jornais. Mencione-se, nessa linha, o fórum de discussão sobre a região metropolitana instituído entre Câmaras Municipais coordenado pela Câmara de Belo Horizonte. Dois exemplos também se destacam entre os dados colhidos para esta pesquisa: a Oficina de Educação Patrimonial na Câmara Municipal de Cristiano Ottoni, em parceria com o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural, e o “Seminário sobre Saneamento, as várias formas de prestação do serviço”, na Câmara Municipal de Patos de Minas. Não é raro que Câmaras organizem eventos como esses, destinados não apenas aos munícipes, mas dirigidos também aos agentes públicos – servidores e políticos – da região.

Contudo, nas últimas décadas, vários Parlamentos nacionais e internacionais<sup>105</sup> abriram as suas portas para experiências educativas desvinculadas, pelo menos de forma imediata, de qualquer processo decisório. Talvez os vínculos indiretos entre essas experiências e a decisão na arena política residam no propósito de preparar os cidadãos para se engajarem nos processos decisórios em momentos futuros. Trata-se de estratégias para aproximar a sociedade do Parlamento com a perspectiva de se resgatar a legitimidade deste. Uma faceta desse processo é a criação de Escolas do Legislativo em vários Parlamentos brasileiros, seguindo, em parte, a determinação do § 2º do art. 39 da Constituição da República, na medida em que essas instituições respondem pela

---

<sup>105</sup> Rildo Cosson (2008, p 144) traz levantamento não exaustivo em que se revela a existência de atividades educativas em vários Parlamentos de diversos países, tais como Argentina, Canadá, Estados Unidos, Alemanha, Chile, Colômbia, Dinamarca, Espanha, Finlândia, México, Índia, Nova Zelândia, Panamá, Portugal, Singapura, Suíça, Suécia e Austrália.

formação dos servidores das respectivas Casas Legislativas. Tais instituições não se limitam à formação de servidores, pois, como regra, oferecem atividades para o público externo. A Câmara dos Deputados, o Senado, todas as Assembleias Legislativas do país e várias Câmaras Municipais já criaram suas escolas, sendo que grande parte delas compartilham suas experiências por meio da Associação Brasileira de Escolas do Legislativo<sup>106</sup> – Abel –, entidade que congrega também as instituições similares dos Tribunais de Contas. Em cuidadosa pesquisa sobre essas instituições, Rildo Cosson (2008, p. 69) verificou que elas possuem três grandes objetivos: “a) treinamento e desenvolvimento, prioritariamente de servidores do Legislativo; b) produção e divulgação de conhecimento sobre o Legislativo; c) e promoção da educação para a democracia ou aproximação do Parlamento com a sociedade”.

A criação das Escolas do Legislativo, no quadro conceitual que move esta investigação, representa efetivamente uma inovação, seja no plano geral, se considerarmos a criação da primeira escola (Minas Gerais, em 1992), seja no contexto de cada instituição, considerando as diversas escolas criadas desde então. As escolas do Legislativo, notadamente nos municípios, representam uma importante contribuição para a promoção da circulação e da produção do conhecimento, contribuindo para o incremento da capacidade de aprendizagem da região, nos termos da reflexão de Florida (“região que aprende”), Dowbor (“comunidade inteligente”) e Albagli (“inteligência local”), autores mencionados na introdução deste trabalho. Não se tem a expectativa de que as escolas dos legislativos façam grande diferença ou tenham um papel relevante para a formação desse ambiente social propício à aprendizagem, mas cabe lembrar que esta investigação se importa com as pequenas inovações, com os deslocamentos sutis que, muitas vezes, escapam às lentes dos cientistas sociais que se dedicam ao estudo do Poder Legislativo. Ademais, esses ambientes são compostos, como regra, por redes de atores e instituições, de forma que é mais importante haver vários atores e instituições em colaboração do que uma instituição com papel destacado.

---

<sup>106</sup> [www.portalabel.org.br](http://www.portalabel.org.br)

Na esteira da experiência estadual, pelo menos 13 municípios do Estado de Minas Gerais criaram suas escolas dentro da estrutura administrativa da Câmara<sup>107</sup>, conforme o seguinte quadro:

| <b>Município</b>     | <b>Data de criação</b> | <b>População</b> |
|----------------------|------------------------|------------------|
| Belo Horizonte       | Agosto/2007            | 2.412.937        |
| Divinópolis          | Junho/2009             | 209.921          |
| Juiz de Fora         | Agosto/2009            | 513.348          |
| Montes Claros        | Novembro/2007          | 352.384          |
| Paracatu             | Junho/2009             | 79.791           |
| Patos de Minas       | Fevereiro/2009         | 133.111          |
| Poços de Caldas      | Outubro/2008           | 144.420          |
| Pouso Alegre         | Agosto/2008            | 120.413          |
| Uberaba              | Agosto/2009            | 287.760          |
| Governador Valadares | Fevereiro/2008         | 260.396          |
| Viçosa               | Março/2005             | 70.201           |

QUADRO 01: Criação de Escolas pelas Câmaras Municipais em Minas Gerais

Fonte: Indicação dos municípios com Escola. Escola do Legislativo da ALMG. Data da criação: autor. População, IBGE.

Como se pode observar, a iniciativa de criação de escolas por parte das Câmaras Municipais correlaciona-se com o critério de escala, uma vez que apenas municípios de maior porte adotaram essa medida. Com efeito, a criação de um órgão com a finalidade educativa na estrutura da Câmara depende de um volume de recursos que apenas as Câmaras de cidades maiores dispõem. É evidente que nada impede que Câmaras de Municípios de pequeno porte venham a fazê-lo também. As atividades das escolas são, de maneira geral, destinadas tanto para o público interno (servidores e vereadores) quanto para o público externo (comunidade), sendo comum que os cursos para o público interno sejam abertos aos profissionais de outras Câmaras Municipais. Embora, na maioria das vezes, tais cursos apresentem conteúdos que visam ao aperfeiçoamento da ação do Parlamento e, conseqüentemente, de seu relacionamento com a sociedade, verificamos, por vezes, que a atividade das Escolas assume nítido caráter assistencialista, como campanha de Natal para arrecadar latas de leite em pó (Espírito Santo) e o Projeto De Olho na Tela (Sergipe), que promove a exibição de filme para alunos do ensino fundamental e médio. (COSSON, 2008, p. 43).

<sup>107</sup> Segundo levantamento realizado pela Escola do Legislativo do Estado de Minas Gerais.

Nada impede que Câmaras de municípios menores desenvolvam atividades educativas independentemente da criação, em sua estrutura, de um órgão ou unidade administrativa que se apresente como uma escola. Das 101 Câmaras que responderam ao questionário que encaminhamos, 38 informaram que realizam algum tipo de atividade para os estudantes. Um levantamento realizado pelo Ceac das atividades das Câmaras Municipais identificou outras 48 Câmaras que realizam algum tipo de atividade para estudantes, desde programas que duram o ano inteiro até o “Vereador mirim por um dia”. O envolvimento de Câmaras com a formação dos estudantes é muito variado: enquanto algumas se limitam a oferecer apoio de um funcionário para pesquisa de estudantes na Internet, o Legislativo Municipal de Caxambu, por exemplo, organiza exposição de fotografias históricas do município pelo Centro de Documentação e Memória da Câmara Municipal para a visita de estudantes e outros interessados. Em sua maioria, as atividades educativas referem-se às funções do Poder Legislativo e às atividades de seus membros, dentro do que poderíamos enquadrar como educação para a cidadania ou, como prefere Rildo Cosson (2008), letramento político. Nessa esteira, há experiências interessantes, como a do município de Poços de Caldas, em que estudantes têm palestra sobre transporte público<sup>108</sup>. Em 2010, o Parlamento Jovem estadual terá uma fase inicial prevista para acontecer em, pelo menos, 12 Câmaras Municipais<sup>109</sup> e a fase final, na ALMG, com jovens representantes dos municípios das Câmaras participantes.

Enquanto a instituição de uma escola do legislativo importa em custos decorrentes de uma estrutura mínima que o órgão requer para o seu funcionamento, a adoção de atividades voltadas para os estudantes pode ser realizada desprendendo pequenas quantidades de recursos, quiçá apenas recursos humanos para organizar a simulação de atividades parlamentares com os jovens. Ainda assim, verifica-se uma evidente correlação entre tamanho dos municípios e a realização de atividades para estudantes. Enquanto apenas 6 (21,4%) dos 28 respondentes com população inferior a 5 mil habitantes realizam alguma atividade desse gênero, 10 entre os 13 municípios com população acima da 50.000 habitantes que responderam ao questionário realizam esse tipo de atividade, ou seja, 76%. Entre os extremos, os percentuais crescem de forma regular, sugerindo a existência

---

<sup>108</sup> No Parlamento Jovem da ALMG de 2009, os estudantes decidiram trabalhar o tema do transporte público. Para esse fim, participaram de debates com técnicos da área.

<sup>109</sup> Belo Horizonte, Ouro Preto, Divinópolis, Capelinha, Montes Claros, Caratinga, João Monlevade, Poços de Caldas, Pouso Alegre, Juiz de Fora, Visconde do Rio Branco e Viçosa.

de uma correlação entre tamanho e a realização de alguma atividade para estudantes<sup>110</sup>, como revela a tabela a seguir.

**TABELA 23**  
**Câmaras Municipais em MG que realizam alguma atividade para estudantes por tamanho de município em 2007**

| Tamanho do município<br>- habitantes | Sim       |              | Não       |               | Total      |             |
|--------------------------------------|-----------|--------------|-----------|---------------|------------|-------------|
|                                      | nº        | % Linha      | nº        | % Linha       | Nº         | % Linha     |
| Até 5.000                            | 6         | 21,4%        | 22        | 78,60%        | 28         | 100%        |
| De 5.001 a 10.000                    | 9         | 34,6%        | 17        | 65,40%        | 26         | 100%        |
| De 10.001 a 20.000                   | 6         | 40,0%        | 9         | 60,0%         | 15         | 100%        |
| De 20.001 a 50.000                   | 8         | 42,1%        | 11        | 57,90%        | 19         | 100%        |
| Acima de 50.000                      | 10        | 76,9%        | 3         | 23,10%        | 13         | 100%        |
| <b>Total</b>                         | <b>39</b> | <b>38,6%</b> | <b>62</b> | <b>61,40%</b> | <b>101</b> | <b>100%</b> |

Fonte: Survey realizado pelo autor, 2007.

Da mesma forma, há uma correlação entre Câmaras que realizam atividades para estudantes e IDH, como se verifica na seguinte tabela.

**TABELA 24**  
**Câmaras de MG que realizam atividades para estudantes por IDH**

|              | <i>sim</i> |                | <i>não</i> |               | <i>Total</i> |
|--------------|------------|----------------|------------|---------------|--------------|
|              | <i>n</i>   | <i>% linha</i> | <i>não</i> | <i>%linha</i> |              |
| 1º quartil   | 4          | 16,0%          | 21         | 84,0%         | 25           |
| 2º quartil   | 8          | 32,0%          | 17         | 68,0%         | 25           |
| 3º quartil   | 13         | 52,0%          | 12         | 48,0%         | 25           |
| 4º quartil   | 14         | 53,8%          | 12         | 46,2%         | 26           |
| <b>Total</b> | <b>39</b>  | <b>38,6%</b>   | <b>62</b>  | <b>61,4%</b>  | <b>101</b>   |

Fonte: Survey realizado para esta pesquisa em 2007.

Cabe-nos lembrar que, em nossa amostra, há um viés decorrente do fato de que os municípios que compõem o quartil com pior IDH no Estado de Minas Gerais são os que menos responderam ao questionário desta pesquisa, ou seja, estão subrepresentados em nossa amostra. Dividindo essa amostra em quatro partes, de

<sup>110</sup> Aplicando o teste de correlação de tau-c de Kendall, o resultado é 0,338, com uma significância de 0,01.

forma que a primeira seja composta pelos 25 municípios que apresentam piores IDHs, verificamos que apenas quatro (16%) Câmaras do 1º quartil oferecem atividades para estudantes, enquanto no 3º e no 4º quartis, são 13 e 14 (52 e 53,8%) Câmaras, respectivamente, realizam tais atividades<sup>111</sup>. Ou seja, esses dados sugerem que, nos municípios pequenos e nos municípios pobres, a rede de instituições que oferecem um suporte complementar às escolas é mais frágil. Pelo menos, nesses municípios, os estudantes têm menos condições de conhecer as funções e a dinâmica de uma Casa Legislativa.

A realização de atividades educativas para a comunidade pelo Poder Legislativo somente faz sentido se for uma estratégia para o aperfeiçoamento das funções que lhe são inerentes, a saber, representativa, legislativa e fiscalizadora, abrindo rotas em direção a práticas mais democráticas e à recuperação de sua legitimidade. De fato, o Parlamento não cumpre satisfatoriamente tais funções se não conseguir estabelecer uma interação com a sociedade, de forma que investir na educação para a cidadania configura uma estratégia indireta para que a sociedade tenha maior interesse pelos debates e pelas decisões políticas que afetam suas vidas, o que favorece o labor legislativo. A adoção de programas de educação pelas Câmaras desvinculadas da cidadania é um desvio de finalidade institucional à luz do arcabouço constitucional e político do Estado brasileiro, pois representa a renúncia de suas funções inerentes, reforçando a crise do Legislativo, ao invés de contribuir para a sua superação<sup>112</sup>.

Não obstante, não se pode perder de vista que o núcleo da dimensão educativa do Parlamento reside na forma como as funções representativa, legislativa e fiscalizadora são exercidas, na medida em que o exercício dessas funções pode produzir ganhos epistêmicos para os atores que participam do processo legislativo. É na discussão de um projeto de lei ou de uma política pública durante, por exemplo, uma audiência pública que reside a função educativa do Parlamento. Sendo assim, as escolas do legislativo, conquanto importantes, têm um papel secundário para o

---

<sup>111</sup> O teste de correlação de tau c de Kendall entre quartil do IDH dos municípios e realização de atividades revela uma correlação mediana, de 0,337, com uma significância de 0,01.

<sup>112</sup> O Centro de Estudos do Legislativo – CEL – da UFMG trabalha na construção de índices de desenvolvimento institucional, sendo que uma das variáveis é a presença de Escolas do Legislativo. Uma escola do legislativo que atue no reforço escolar dos alunos seria, na perspectiva ora em relevo, um sinal de baixo nível de desenvolvimento institucional.

exercício da função educativa dos parlamentos. O exemplo oferecido pelos vereadores no exercício da representação é mais formativo que qualquer palestra ou prática simulada que escolas do Legislativo ou Câmaras possam oferecer aos estudantes. Há que se reconhecer uma contradição em falar sobre as funções legislativa e fiscalizadora do Poder Legislativo para os estudantes e os vereadores concentrarem suas ações em aprovar requerimentos solicitando providências ao Poder Executivo. Aliás, a adoção de atividades educativas carrega sempre o risco de, ao invés de aproximar o Parlamento da sociedade, servir como um biombo que esconde a fragilidade institucional daquela instituição. Não se pode descartar a hipótese de que o entusiasmo com a criação de escolas do legislativo ou de atividades para estudantes em uma Casa Legislativa ocorra *pari passu* ao fracasso da dimensão educativa das funções representativa, fiscalizadora e legislativa desse Poder.

Para aclarar melhor esta questão, buscamos verificar se as Câmaras que adotam tais atividades acionam, com maior ou menor frequência, os mecanismos de fiscalização em comparação com aquelas que não desenvolvem atividades educativas. Apresentamos as tabelas para cada um dos mecanismos de ação fiscalizadora pesquisado, seguidos de uma explicação. Vejamos, inicialmente, uma tabela que confronta pedidos de informações encaminhados por Câmaras que realizam atividades educativas e por Câmaras que não as realizam:

**TABELA 25**

**Pedido de informação por realização ou não de atividade para estudantes**

| Realiza | Não<br>houve<br>pedido |       | 1 a 5<br>pedidos |       | 6 a 10<br>pedidos |       | 11 a 20<br>pedidos |       | 21 a<br>30 pedidos |       | mais de<br>31<br>pedidos |       | não<br>responderam |       | Total |
|---------|------------------------|-------|------------------|-------|-------------------|-------|--------------------|-------|--------------------|-------|--------------------------|-------|--------------------|-------|-------|
|         | n                      | %     | n                | %     | n                 | %     | n                  | %     | n                  | %     | n                        | %     | n                  | %     |       |
| Sim     | 5                      | 12,8% | 4                | 10,2% | 11                | 28,2% | 4                  | 10,3% | 2                  | 5,1%  | 5                        | 12,8% | 8                  | 20,5% | 39    |
| Não     | 9                      | 14,5% | 9                | 14,5% | 10                | 16,1% | 15                 | 24,2% | 6                  | 9,7%  | 5                        | 8,1%  | 8                  | 12,9% | 62    |
| Soma    | 14                     | 27,3% | 13               | 24,7% | 21                | 44,3% | 19                 | 34,5% | 8                  | 14,8% | 6                        | 21,9% | 16                 | 33,4% | 101   |

Fonte: Survey realizado pelo autor – 2007.

Como já vimos, dos 101 questionários respondidos, 39 Câmaras realizam atividades para estudantes (linha sim) e 62 não as realizam (linha não). Das 39 Câmaras que realizam atividades para estudantes, cinco (12,8%) não encaminharam nenhum pedido de informação ao Poder Executivo, quatro (10,2%) encaminharam entre um e cinco pedidos, 11 encaminharam entre seis e dez pedidos de informação e assim sucessivamente, como se pode verificar na tabela. Entre as Câmaras 62 Câmaras que não desenvolvem atividades para estudantes, nove (14,5%) não encaminharam nenhum pedido de informação; igual número encaminhou entre um e cinco pedidos, dez (16,1%) encaminharam entre seis e dez pedidos e assim sucessivamente, como demonstra a coluna correspondente da tabela. Oito de cada um dos dois grupos de Câmara – as que realizaram e as que não realizaram atividades para estudantes – deixaram de responder ao quesito sobre pedido de informação do questionário. Percentualmente, a diferença entre as Câmaras que realizam ou não atividades para estudantes em relação ao uso do instrumento pedido de informação é muito pequena.

Façamos agora a mesma comparação no que tange à instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito.

**TABELA 26**  
**Instauração de CPI por Câmaras que realizam alguma atividade para estudante em 2007**

| Realiza atividade para estudantes | Instauração de CPI |         |     |         |       |         |
|-----------------------------------|--------------------|---------|-----|---------|-------|---------|
|                                   | não                |         | sim |         | Total |         |
|                                   | nº                 | % Linha | nº  | % Linha | nº    | % Linha |
| Sim                               | 31                 | 79,5%   | 8   | 20,5%   | 39    | 100%    |
| Não                               | 55                 | 90,2%   | 6   | 9,8%    | 61    | 100%    |
| Total                             | 86                 | 86%     | 14  | 14%     | 100   | 100%    |

Fonte: Survey realizado pelo autor, 2007.

O quadro agora é outro: das 39 Câmaras educadoras, oito (20,5%) instalaram Comissão Parlamentar de Inquérito, contra apenas seis (9,8%) das 61 Câmaras que não realizam atividades estudantes, sendo que uma Câmara que também não as realiza deixou de responder à questão sobre CPIs. Nesse quesito, aquelas que

realizam tais atividades apresentam melhor desempenho, situação que se repete quando se examina a convocação de Secretários para prestarem esclarecimentos:

**TABELA 27**  
**Número de convocações para esclarecimentos por Câmaras municipais que realizam alguma atividade para estudantes em 2007**

| Realiza | Nº de convocações para esclarecimentos |            |    |            |    |            |    |            |   |            |           |            |    |            |
|---------|--|------------|----|------------|----|------------|----|------------|---|------------|-----------|------------|----|------------|
|         | nenhuma                                |            | 1  |            | 2  |            | 3  |            | 4 |            | 5 ou mais |            |    |            |
|         | nº                                     | %<br>linha | nº | %<br>linha | nº | %<br>linha | nº | %<br>linha | n | %<br>linha | nº        | %<br>linha | nº | %<br>linha |
| Sim     | 6                                      | 16,7%      | 10 | 27,8%      | 6  | 16,7%      | 3  | 5,6%       | 2 | 5,6%       | 9         | 25%        | 36 | 100%       |
| Não     | 23                                     | 39%        | 5  | 8,5%       | 9  | 15,3%      | 8  | 5,1%       | 3 | 5,1%       | 11        | 18,7%      | 59 | 100%       |
| Total   | 29                                     | 30,5%      | 15 | 15,8       | 15 | 15,8%      | 11 | 5,3%       | 5 | 5,3%       |           | 21,1%      | 95 | 100%       |

Fonte: *Survey* realizado pelo autor, 2007.

Os dados dessa tabela são favoráveis às Câmaras que realizam atividades para estudantes, pois, como se verifica na primeira coluna, apenas seis (16,7%) das 36 Câmaras não convocaram, em 2007, autoridades do Poder Executivo para prestarem esclarecimentos. Entre as Câmaras que não realizaram atividades para estudantes. Entre as 59 Câmaras que não realizam tais atividades, 23 (39%) não convocaram autoridades do Poder Executivo. No caso daquelas que convocaram apenas uma vez e das que convocaram mais de seis vezes, os dados também são amplamente favoráveis às Câmaras que realizam atividades para estudantes. Nas duas situações, o número de convocação para esclarecimento entre as Câmaras que se dedicam aos estudantes é superior ao número de convocação entre aquelas Câmaras que não realizam atividades educativas. Esclareça-se que, conforme revela a última coluna, seis Câmaras deixaram de responder ao quesito sobre convocação para esclarecimento, e essas seis estão divididas igualmente entre as que realizam ou não atividades para estudantes.

As Câmaras educadoras também apresentam melhor desempenho no quesito realização de audiências públicas. Vejamos:

**TABELA 28**  
**Número de audiência Pública por Câmaras Municipais**  
**que realizam atividades para estudantes em 2007**

|       | Nº de audiências públicas |        |    |        |    |        |    |        |    |        |    |        |
|-------|---------------------------|--------|----|--------|----|--------|----|--------|----|--------|----|--------|
|       | zero                      |        | 1  |        | 2  |        | 3  |        | 4  |        | 5  |        |
|       | nº                        | %linha | nº | %linha | nº | %linha | nº | %linha | nº | %linha | nº | %linha |
| Sim   | 14                        | 35,9%  | 2  | 5,1%   | 10 | 25,6%  | 7  | 17,9%  | 6  | 15,4%  | 39 | 100%   |
| Não   | 29                        | 51,8%  | 10 | 17,9%  | 6  | 10,7%  | 5  | 8,9%   | 6  | 10,7%  | 56 | 100%   |
| Total | 43                        | 45,3%  | 12 | 12,6%  | 16 | 16,8%  | 12 | 12,6%  | 12 | 12,6%  | 95 | 100%   |

Fonte: Survey realizado pelo autor, 2007.

Das 39 Câmaras educadoras, 14 (35,9%) declararam que não realizaram nenhuma audiência pública, contra 29 (51,8%) das 56 Câmaras que não realizam atividades para estudantes. Também entre as Câmaras que realizaram duas, três, quatro ou mais audiências públicas, as Câmaras educadoras apresentam melhor desempenho. No quesito denúncia de irregularidade os percentuais são muito próximos, levemente favoráveis às Câmaras que não realizam atividades para estudantes.

**TABELA 29**  
**Existência de denúncias de irregularidades por Câmaras que realizam alguma**  
**atividade para estudantes em 2007**

| Realiza | Existência de denúncias de irregularidades |         |   |         |           |         |       |         |
|---------|--|---------|---|---------|-----------|---------|-------|---------|
|         | Nenhuma                                    |         | 1 |         | 2 ou mais |         | Total |         |
|         | n  | % linha | n | % linha | n         | % linha | n     | % linha |
| Sim     | 33   | 86,8%   | 2 | 5,3%    | 3         | 7,9%    | 38    | 100%    |
| Não     | 46   | 83,6%   | 3 | 5,5%    | 6         | 10,9%   | 55    | 100%    |
| Total   | 79   | 84,9%   | 5 | 5,4%    | 9         | 9,7%    | 93    | 100%    |

Fonte: Survey realizado pelo autor. 2007.

Entre os cinco critérios utilizados, as Câmaras educadoras apresentaram, de forma evidente, melhor desempenho em três critérios – convocação de Secretário, realização de audiência pública e instalação de CPIs. Observa-se pequena superioridade das demais no quesito Denúncia de Irregularidade ao TCE e praticamente o mesmo desempenho entre os dois grupos de Câmaras no quesito pedido de informações.

Os dados examinados neste tópico sugerem que a adoção de atividades para estudantes pelas Câmaras Municipais, como regra, não significa a renúncia das funções essenciais do Legislativo, mas faz parte de um incremento do dinamismo dessas Câmaras, que procuram responder às expectativas da comunidade por meio de diferentes estratégias. Se é verdade que as Câmaras, de nossa amostra, que realizam atividades para estudantes apresentam melhor desempenho que as demais no exercício de sua função fiscalizadora, esse desempenho está longe de ser satisfatório, se o parâmetro for o deslocamento do Poder Legislativo para um lugar de relevo no quadro institucional do Estado democrático de direito.

#### **6.4. Um caso emblemático: a Câmara Municipal de Montes Claros**

##### **6.4.1. A crise**

Montes Claros é a principal cidade do Norte de Minas. Localizada a 452 quilômetros da Capital, tem uma população de 352.384 habitantes, dos quais mais de 94% vivem no perímetro urbano, segundo o censo realizado em 2000. A cidade teve, em 2007, uma receita orçamentária de R\$ 341.740.394,20, dos quais R\$ 2.791.663,94 foram gastos pelo Poder Legislativo. A Câmara Municipal é composta por 15 vereadores e conta com aproximadamente 35 servidores efetivos. Embora não saibamos precisar o número de servidores em cargos em comissão, cada vereador dispunha, à época, de uma cota de 7 mil reais para despesas com remuneração da equipe de seu gabinete, além de 5 mil reais para outras despesas<sup>113</sup>. Um suposto uso inadequado dessa quantia desencadeou uma situação de crise naquela Casa Legislativa em 2006.

Se um dos argumentos que move esta investigação reside na ideia de que, no contexto da crise da representação, e, em especial, dos Parlamentos, há, nos Legislativos Municipais, inovações merecedoras de destaque e de investigação, a

---

<sup>113</sup> O subsídio dos vereadores era de R\$6.600,00, de forma que a despesa geral do Gabinete era de R\$ 18.600,00. Segundo reportagem do *Estado de Minas*, de 25 de janeiro de 2009, os valores foram atualizados antes do início da legislatura vigente (2009-2012). “Eles recebem R\$ 7.430 de salários e têm direito a mais R\$ 8,2 mil para contratação de pessoal (...) totalizando R\$ 20.630 mil mensais”.

Câmara Municipal de Montes Claros é, de fato, um caso emblemático. Para além da visão negativa que a opinião pública comumente expressa de seus representantes eleitos e da instituição por eles composta, um acontecimento acentuou o quadro de crise dessa Câmara Municipal de forma drástica: na madrugada do dia 6 de julho de 2006, a Polícia Federal, por meio da Operação Pombo Correio, efetuou a prisão de oito dos 15 vereadores da mencionada cidade do norte de Minas, sob a acusação de adulteração de documentos – recibos do correio –, visando ao recebimento indevido de verbas indenizatórias das atividades de seu gabinete. A medida foi autorizada pelo Juiz da 1ª Vara da Justiça Federal de Montes Claros.

Os investigados foram indiciados pelos crimes de formação de quadrilha, peculato, uso e falsificação de documentos públicos e furto qualificado. Foram presos um suplente de vereador, que havia exercido o mandato durante um ano (de janeiro de 2004 a janeiro de 2005), um ex-funcionário e um prestador de serviços de uma agência franqueada dos Correios. O contador da Câmara também chegou a ser detido, tendo sido liberado na tarde do mesmo dia, a pedido da Polícia Federal. O ex-funcionário da agência franqueada dos Correios, demitido em dezembro de 2004, teria roubado recibos de venda dos produtos dos Correios (selos e postagens), que eram adulterados e vendidos aos vereadores para justificar o recebimento da verba de gabinete, de R\$ 5.000,00, à época. Os primeiros levantamentos da Polícia Federal indicavam desvios da ordem de R\$ 150 mil, ocorridos entre janeiro 2004 e abril de 2006.

A cobertura da Operação Pombo Correio foi feita pelos principais meios de comunicação do país<sup>114</sup>. Um bom exemplo da visibilidade alcançada pelo evento na cena midiática é a cobertura feita pelo *Jornal Nacional*, com a chamada: “A Polícia Federal prendeu hoje oito, dos 15 vereadores de Montes Claros, em Minas. Eles são acusados de fraudes de R\$ 150 mil com notas fiscais frias para receber verba de gabinete. Todos negam as acusações”<sup>115</sup>. No dia seguinte às prisões, o jornal Folha

---

<sup>114</sup> Foram examinados os seguintes veículos de comunicação: jornal *O Globo*; *Folha de S. Paulo*; *Correio Braziliense*; *Estado de Minas*; *O Tempo*; *Hoje em Dia*; os portais *Uai*; *Uol*; *Globo.com*. Em todos eles, encontramos matérias sobre a Operação Pombo Correio. As matérias foram veiculadas nos portais no dia 06 de julho de 2006, data das prisões, e no dia seguinte ao fato pelos jornais impressos.

<sup>115</sup> Notícia obtida em reportagem Nacional da Rede Globo. Disponível em: [//Globo.com.http://jornalnacional.globo.com/Jornalismo/JN/0,,AA1231478-3586,00.html](http://Globo.com.http://jornalnacional.globo.com/Jornalismo/JN/0,,AA1231478-3586,00.html)>. Acesso em: 29 out. 2007.

de São Paulo deu cobertura ao caso, com detalhes sobre a Operação Pombo Correio, incluindo o relato das acusações, a tipologia de crimes e as condições em que foram feitas as prisões:

Com mais de 50 agentes e um mandado judicial, a PF efetuou a prisão temporária dos vereadores ainda na madrugada, a partir das 4h. Eles foram retirados da cama e levados direto para a delegacia da PF. Nos gabinetes na Câmara foram apreendidos documentos e computadores. (PEIXOTO, 2006).

Os principais jornais de Minas Gerais – *Estado de Minas*, *O Tempo* e *Hoje em Dia* – deram a notícia em primeira página, com foto de alguns dos vereadores, dentro de viaturas policiais, algemados, sendo conduzidos à Delegacia por agentes da Polícia Federal. O trecho a seguir foi extraído do jornal *Estado de Minas*:

O esquema começou a ser investigado em maio. Assim que o inquérito foi instaurado, ainda no final de maio, atendendo solicitação da PF, o presidente da Câmara, Ildeu Maia (PP) encaminhou à polícia a documentação relativa a prestação de contas da verba indenizatória. Durante a investigação, com informações dos Correios, a PF cruzou dados e constatou que os recibos usados na prestação de contas na Câmara haviam sido falsificados, já que as postagens ou vendas de selos nos valores relacionados não aconteceram. (RIBEIRO, 2006).

O jornal *Hoje em Dia*, que no dia 7 de julho, veiculou sete matérias sobre a Operação Pombo Correio, incluiu um quadro explicativo intitulado “O Golpe – entenda como funcionava o esquema”, em que o suposto processo de desvio foi apresentado em três etapas. Ele apresenta o número de postagens suspeitas que teriam sido feitas por cada vereador acusado. O quadro é ilustrado com a imagem de um homem, sem os traços do rosto, vestido com trajes tradicionalmente associados a mafiosos. Em outra matéria de página inteira, são apresentadas fotos de quatro prisões, retratando o momento em que os vereadores acusados foram postos nas viaturas da Polícia ou algemados chegando à delegacia de Montes Claros.

Os principais jornais de Montes Claros – *Jornal de Notícias*, *Gazeta Norte Mineira* e *O Norte* – também deram ampla visibilidade ao fato. Todos dedicaram praticamente toda a edição à cobertura das prisões, incluindo várias fotos dos

vereadores sendo presos. O jornal *O Norte* – cujo slogan é “o *Jornal que escreve o que você gostaria de dizer*” – publicou no dia seguinte a nota à imprensa, distribuída pelo setor de comunicação social da Delegacia da Polícia Federal daquela cidade responsável pela Operação:

“OPERAÇÃO POMBO-CORREIO

A Polícia Federal em Montes Claros/MG desencadeou hoje (06/07/2006), a Operação POMBO-CORREIO, que tem como objetivo o combate a uma organização criminosa operante no Legislativo municipal, voltada para a prática do desvio e apropriação de recursos públicos, provenientes da chamada Verba de Gabinete, instituída pela Resolução nº 001/2001. (...)

Os Vereadores e Ex-Vereador referidos estão sendo investigados pela Polícia Federal em razão da reiterada utilização de Recibos de Venda de Produtos – RVP’s – inidôneos, nas prestações de contas mensalmente apresentadas, recibos estes supostamente emitidos por agências franqueadas da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos”. (OPERAÇÃO..., 2007).

Talvez, a referência mais forte ao sentimento da população da cidade diante das denúncias apareça na cobertura feita pela *Gazeta Norte Mineira*. Esse jornal afirmou ter feito uma enquete, que revelou a aprovação, pela população, da ação da Polícia Federal.

Causou *frisson* a prisão de oito vereadores da Câmara Municipal de Montes Claros no início da manhã dessa quinta-feira (6). No centro da cidade não se tinha outro assunto. Nas esquinas, nas principais praças da cidade, no Café Galo, a discussão do dia era a prisão dos representantes do povo. (REPRESENTANTES ..., 2006).

A exposição foi intensa, com profundos danos para a imagem da instituição, provocando um quadro de crise na Câmara Municipal, em especial no que tange ao seu relacionamento com a comunidade local. A situação de crise carrega em si o potencial de colocar em relevância acontecimentos e práticas institucionais antes aceitas de forma espontânea, não problemática. As áreas de desconfiança em relação ao que a instituição faz ou diz fazer são ampliadas. Daí a sensação de descontrole sentida pelas instituições nesse momento. Aliás, o grande desafio da

uperação da crise é o restabelecimento do relacionamento entre as partes, com a retomada da confiança entre elas<sup>116</sup>.

#### **6.4.2. A busca pela reinvenção da Câmara Municipal**

Em fevereiro de 2007, foi eleito Presidente da Câmara Municipal de Montes Claros o Vereador Coriolano Afonso Ribeiro, um dos vereadores que não estavam envolvidos no mencionado episódio. Em entrevista realizada para esta investigação, afirmou que a credibilidade da instituição havia chegado ao fundo do poço, razão pela qual sentia a necessidade de dar início a um programa que visava a promover uma alteração significativa no Legislativo Municipal. Uma das primeiras medidas adotadas por ele foi a contratação de uma empresa para a realização de uma pesquisa junto aos servidores da instituição. Assim, foi realizado um *workshop* de quatro horas de duração, no qual foram adotadas dinâmicas para levantamento da cultura e do clima da organização. A partir dessa experiência, em si inovadora para a instituição, foram detectadas falhas nos processos interpessoais, déficits na comunicação interna e falta de planejamento para a tomada de decisão administrativa.

Para dar encaminhamento a esse trabalho, o Presidente nomeou uma Comissão Especial de *Reestruturação e Modernização da Câmara Municipal*, formada por dez servidores e um vereador, à qual competiria sugerir melhorias para os setores e para a organização como um todo. Como resultado do seu trabalho, a Comissão produziu um documento, revelando as dificuldades apontadas pelos servidores da instituição, com sugestões de melhorias para os setores e para a organização na instituição como um todo. O assessor técnico de comunicação também produziu um documento com quatro páginas, examinando o setor sob sua responsabilidade. Confluindo com as conclusões da mencionada comissão, esse documento revelou um déficit nos processos de comunicação interna e externa da

---

<sup>116</sup> Reiteramos que a noção de confiança adotada aqui não se contrapõe à desconfiança, que constitui a base para o controle sobre os representantes, mas ao descrédito e, quiçá, ao desprezo.

Câmara. Em seguida, apresentou o seguinte diagnóstico dos meios de comunicação local:

Rádios e emissoras de TV fazem comentários sobre a Câmara ou os vereadores apenas quando há um caso polêmico, geralmente de aspecto negativo, refletindo a ideia de que o Legislativo não está do lado da população. Não há uma relação profissional com essas mídias, para que as ações positivas também sejam mostradas. A título de demonstração, não há sequer conhecimento de assuntos importantes discutidos nas reuniões, ordinárias ou não. (CÂMARA MUNICIPAL DE MONTES CLAROS, 2007, p. 5).

Às fragilidades identificadas nas áreas de gestão administrativa e de comunicação, soma-se a constatação das deficiências do processo legislativo, em especial do quase inexistente funcionamento das Comissões Permanentes, como se acontecer nos legislativos municipais. A precariedade dos trabalhos desses colegiados tem reflexos na produção do trabalho do Legislativo como um todo.

Com vistas a atacar os problemas diagnosticados, a Câmara Municipal solicitou da Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais duas palestras, uma sobre comunicação no Legislativo Municipal e outra sobre o papel das comissões no processo legislativo<sup>117</sup>. O diagnóstico era de que as Comissões não funcionavam, apenas ratificando, portanto, o parecer formulado pelo corpo técnico da Casa. Em seguida, foram oferecidas quatro oficinas sobre os seguintes temas: Gestão da Imagem Corporativa; Qualidade na Gestão da Comunicação, Qualidade em Relacionamento e Política de Comunicação Integrada. A proposta dessas oficinas foi não só identificar e deixar aflorar as dificuldades, mas também colher dos servidores propostas de mudanças.

Como se verifica no documento *Relatório reestruturação e modernização da Câmara Municipal de Montes Claros (2007)*, a intenção não era a adoção de uma inovação isolada e paralela à continuidade das estruturas e práticas vigentes, mas de um projeto que abarcasse a instituição como um todo, ainda que já estivesse claro para os responsáveis pelas mudanças que, mesmo nesse contexto, as inovações não representariam uma ruptura significativa com o *modus operandi*

---

<sup>117</sup> Essas palestras foram realizadas no mês de maio de 2007 pelas servidoras da ALMG Daniela Mendes e Cláudia Sampaio.

vigente, adotado notadamente pelos parlamentares. Indagado se encontrou resistência na construção e implementação das mudanças, o Presidente da Câmara respondeu:

Muita resistência, principalmente dos vereadores. cinco não foram contrários, dois ou três participaram efetivamente. Mas os demais ou ignoraram ou torceram para que isto [as mudanças na Câmara] não ocorresse. (Depoimento Verbal)<sup>118</sup>.

Indagado sobre a possível causa desse comportamento, ele complementou:

Primeiro a questão da vaidade. Muitas pessoas que pouco fizeram ou não fizeram nada vão trabalhar para que outros não consigam. Segundo, na cabeça de alguns, quanto menos o poder Legislativo tiver a inserção nas políticas públicas, melhor. Porque, via de regra, muitos atuam com coisas localizadas, a rua tal que precisou de um asfalto, a comunidade que precisa de um poço artesiano. (Depoimento Verbal)<sup>119</sup>.

Essa explicação do Presidente sobre a reação dos vereadores em relação às inovações propostas sugere que a posição dos parlamentares locais está associada, em parte, à avaliação que fazem sobre o impacto das referidas inovações em suas formas de exercer o mandato, podendo variar do entusiasmo, passando pela indiferença até chegar à resistência. A resistência de parte dos vereadores foi um dos fatores que levaram o Presidente a buscar nos servidores efetivos da Casa apoio para as mudanças, ouvindo suas queixas e recolhendo suas sugestões. Um outro fator foi a convicção de que, se o corpo funcional da Câmara assimila uma nova cultura organizacional, é mais difícil que o processo seja revertido nas legislaturas seguintes. Por isso, a Câmara destinou recursos para a realização de atividades formativas, permitindo que seus servidores participassem de cursos, seminários e outros eventos em Belo Horizonte e Brasília.

É importante destacarmos algumas medidas adotadas naquele ano, as quais buscavam uma alteração significativa na organização daquela Câmara Municipal, visando ao resgate de sua credibilidade perante a opinião pública local.

---

<sup>118</sup> Entrevista com o Presidente da Câmara Municipal de Montes Claros em 13/12/2007.

<sup>119</sup> Entrevista com o Presidente da Câmara Municipal de Montes Claros em 13/12/2007.

No âmbito da comunicação, foi criado um boletim interno semanal, permitindo que vereadores e servidores passassem a estar sempre informados sobre os acontecimentos e as decisões que envolviam o funcionamento da Casa, bem como um novo *site*, visando a permitir que as suas atividades fossem melhor acompanhadas pela comunidade. Assim, passaram a constar do *site* diversas informações sobre a situação socioeconômica do Município, além do brasão, da bandeira e do hino municipais. Foram apresentados, também no site, a estrutura administrativa da Câmara, com as atribuições de cada órgão, o endereço eletrônico de cada vereador, bem como suas ações dentro daquela Casa

Outra medida que se destacou no Programa de reestruturação e modernização da Câmara Municipal de Montes Claros foi a criação da Câmara-Escola, seguiu o exemplo não apenas da Assembleia Legislativa, mas de outras Câmaras Municipais, como as de Viçosa e de Belo Horizonte. Essa é a dinâmica dos processos de inovação: a reinvenção de práticas inovadoras adotadas em outros lugares, em outros momentos. A leitura do projeto da Escola revela três frentes de atuação: a) capacitar agentes políticos e servidores da Câmara, como condição para a continuidade do seu processo de reestruturação; b) exercer ações de educação para a cidadania voltadas para a comunidade; c) ser uma referência para as Câmaras Municipais do Norte de Minas quanto às informações sobre o Poder Legislativo. A Câmara-Escola foi criada no final de 2007 e iniciou suas atividades em 2008, realizando diversos eventos tanto para o público interno quanto para o público externo. Como exemplo, mencione-se o Encontro com a Política, realizado no auditório da Universidade de Montes Claros – Unimontes – em 25/02/2008, para aproximadamente 200 pessoas, entre elas, vereadores e servidores de treze Câmaras da região. Para o público interno, destaca-se a palestra “Você realmente conhece e usa a sua potencialidade?”, com o objetivo de promover a interação dos funcionários, estimulando-os a desenvolverem o trabalho com compromisso e satisfação. A palestra foi realizada no dia 14/3/2008, com a presença de aproximadamente 60 pessoas, entre vereadores, servidores e estagiários. O atendimento de estudantes do município e a publicação de uma cartilha foram outras iniciativas também relevantes (CÂMARA MUNICIPAL DE MONTES CLAROS, 2007).

Cabe, ainda, um importante registro. A prefeitura daquele Município, desde 1965, tem por praxe encaminhar, junto com a prestação de contas anuais, todas as

notas de empenho referentes às suas despesas e à folha de pagamento, fazendo da Câmara Municipal o órgão gestor destes documentos, desde 1965. Por vezes, técnicos do Poder Executivo chegam a se socorrer no Arquivo da Câmara Municipal para terem acesso a documentos de exercícios financeiros anteriores, como nos relatam as responsáveis pelo arquivo. A Câmara manteve convênio com a Unimontes no período para digitalizar os documentos de 1831<sup>120</sup> até 1983 da Câmara no período de 2004 a 2006. Em 2008, foi contratada a Professora Filomena Luciene Cordeiro<sup>121</sup>, daquela Universidade, para assessorar a Câmara na organização de seus documentos, em especial mediante a criação do Plano de Classificação e Tabela de Temporalidade.

Se, por um lado, a praxe de arquivar documentos da Câmara não pode ser considerada uma inovação para os agentes políticos e servidores do Legislativo Municipal, uma vez que já é realizada há mais de três décadas, por outro lado, ela representa uma inovação para os padrões da relação entre Legislativo e Executivo municipais, em que, como regra, os documentos permanecem com o Poder Executivo e os vereadores, não raro, têm dificuldade de terem acesso a eles, como revelam as decisões judiciais sobre a matéria. A guarda dos documentos do Poder Executivo pela Câmara Municipal amplia extraordinariamente suas possibilidades de fiscalização.

#### **6.4.3. Passados mais de dois anos**

Um dos grandes desafios dos processos de inovação na administração pública é a sua continuidade após a alternância de poder decorrente dos ciclos eleitorais, situação que se agrava nos Legislativos Municipais, que tem sua presidência alterada a cada dois anos e, em alguns casos, anualmente. Em Montes Claros, esse desafio esteve presente em 2009, início da legislatura, uma vez que a mudança de legislatura significou a alternância de poder. O grupo político que

---

<sup>120</sup> O documento mais antigo é o que eleva Montes Claros da condição de vila para Arraial, criando a Câmara Municipal.

<sup>121</sup> A professora é autora do livro “A cidade sem passado”, publicado em 2006, onde dedica algumas páginas (95 a 97) ao arquivo da Câmara Municipal.

estava no poder foi vencido e a oposição de outrora assumiu a Prefeitura e a Presidência da Câmara<sup>122</sup>. Como soe acontecer, alguns que estavam na situação na legislatura anterior permaneceram no grupo de apoio ao Prefeito na legislatura vigente. O atual governo conseguiu formar uma ampla maioria na Câmara Municipal: dos quinze vereadores, treze fazem parte da base de governo e dois sinalizam por uma postura independente<sup>123</sup>.

Evidentemente, o Programa de Reestruturação e Modernização recebeu os influxos da mudança de governo. É verdade que não se poderia supor que a permanência do mesmo grupo político daria continuidade aos propósitos desse Programa, considerando-se notadamente o fato de que o principal responsável pela sua implementação, o então Presidente da Câmara, Vereador Coriolano Ribeiro, não se candidatou à reeleição, afastando-se da política, e que o seu Vice-Presidente, que apoiava o programa, não se reelegeu. Embora o referido programa não seja mais utilizado como referência para o planejamento de reestruturação da Câmara de Montes Claros, algumas inovações decorrentes dele permanecem, em especial, a Escola do Legislativo e a diretriz de revigorar as Comissões, e o motor dessas iniciativas, com certeza, são os servidores efetivos da Casa.

No início de 2009, a servidora responsável pela direção da Escola desde a sua inauguração, Macreidy Caldeira, afastou-se de sua função, para se dedicar exclusivamente às comissões, atribuição que já desempenhava, de forma cumulativa, desde a legislatura anterior. Dessa forma, uma única servidora, Cristiane Nunes, ficou responsável por todas as atividades da Escola, desde o planejamento até a implementação dos eventos. Há que se registrar que a minha impressão, nas visitas realizadas à Câmara, confirmou o resultado obtido pelo diagnóstico aplicado em 2007, que indicou que o corpo de servidores efetivos, composto por um pouco mais de 30 pessoas, é restrito, ocasionando a dificuldade de se aperfeiçoarem os serviços desenvolvidos pela Casa. Por essa razão, a presença de um único servidor na Escola não significa uma intenção de torná-la inativa. Segundo a servidora responsável pela Escola, embora o atual Presidente não tenha a mesma atitude pró-ativa de seu antecessor, ele sempre aprovou as solicitações que lhe foram

---

<sup>122</sup> Cinco vereadores foram reeleitos, dos quais três estavam envolvidos na Operação Pombo Correio da Polícia Federal.

<sup>123</sup> A classificação de dois vereadores como independentes decorre de um conjunto de conversas informais com servidores, assessores e pessoas externas à Câmara.

encaminhadas, pedindo, eventualmente, que houvesse a aquiescência dos demais vereadores. Se não encontra resistência do Presidente para a realização de seus eventos, tampouco a servidora sente o apoio dos demais setores da Câmara para a realização de suas atividades. Ela cita, como exemplo, o Seminário que contou com a participação de mais de 130 vereadores da região, para o qual não teria recebido qualquer atenção do setor de comunicação da Casa.

Embora tenha reduzido o número de atividades realizadas em 2009, a Escola manteve um funcionamento regular na preparação de cursos e outros eventos para agentes políticos, como pode ser verificado no quadro apresentado a seguir.

| Evento   | Data          | Parceiros                        |
|--|---------------|----------------------------------|
| Curso de Oratória  | 16 a<br>27/03 |                                  |
| Seminário de Capacitação em Poder Legislativo Municipal              | 29/04         | ALMG                             |
| Curso Gestão da Memória  | 18 e<br>19/06 |                                  |
| Curso de Controle Interno  | 09 e<br>10/07 | Controladoria-<br>Geral da União |
| Seminário sobre o Papel Fiscalizador do Ver. e o Orçamento Municipal | 23/09         |                                  |
| Seminário de Direito Humanos e Direito do Consumidor                 | 4/11          | Faculdade local                  |
| Palestra e Curso de Arquivologia                                     | 01 e<br>02/12 | ALMG                             |

QUADRO 02: Eventos organizados pela Escola do Legislativo da Câmara Municipal de Montes Claros em 2009

Fonte: Relatório de Atividades da Escola do Legislativo de Montes Claros em 2009.

Além dos eventos apresentados nesse Quadro, cinco visitas de alunos do ensino fundamental e médio foram realizadas à Câmara, como parte das atividades da Escola do Legislativo. Sob a dinâmica da escola, interessa-nos destacar dois pontos: (a) a presença de vereadores e servidores de Câmaras Municipais de outras cidades em diversos eventos; e (b) a busca de parceria com outras instituições para a realização de suas atividades.

Outro fruto do Programa de Reestruturação da Câmara foi a melhoria no funcionamento das Comissões. Embora a Comissão de Constituição e Legislação fosse a única que, no ano de 2009, reunia-se regularmente para a apreciação dos

projetos de lei, merece registro a iniciativa da Comissão de Direitos Humanos e Segurança, que realizou, naquele mesmo ano, quatro audiências públicas em distintos pontos da cidade, para discutir o tema da segurança com as comunidades. Depois das reuniões, a Comissão organizou um documento com as principais reivindicações para ser encaminhado às autoridades. Acompanhei a audiência pública realizada na comunidade rural de Lagoinha, que ocorreu na quadra da Escola Municipal Mariana Santos, no dia 14 de dezembro de 2009. Para a realização dessa audiência, a Câmara mobilizou os seguintes profissionais e equipamentos: uma funcionária do Cerimonial e outra do apoio às Comissões; um equipamento de som e de vídeo e dois servidores para operá-los; e dois motoristas para transportar a equipe. Entre as autoridades locais, compareceram, além de quatro vereadores, o Secretário Municipal de Defesa Social, Sr. Coronel Orlando Walter Andrade Camargo, e, representando a Polícia Militar, o Capitão Nunes. A audiência pública foi acompanhada por, aproximadamente, 50 pessoas, entre elas, representantes de associações comunitárias e de associações de produtores e o Presidente do Conselho de Segurança Pública da Área Rural – Consep.

A reunião começou com a manifestação, de cerca de cinco minutos, de cada vereador e das demais autoridades. Entre as manifestações dos vereadores e considerando os temas abordados nesta investigação, chamou-me a atenção a fala da Vereadora Rita Vieira, que nos informou acerca dos ofícios que já havia encaminhado à Deputada Ana Maria para que esta intercedesse junto ao Governador do Estado para a reativação do Posto Policial da região. Depois da manifestação dos demais vereadores, a palavra foi passada para o Sr. João Figueiredo, Presidente do Consep, entidade sem fins lucrativos que visa a representar 24 comunidades de Montes Claros que têm acesso à rodovia BR 135. João Figueiredo apresentou o rol de problemas enfrentados por essas comunidades, como a existência de assaltos com armas e arrombamento de casas. Além de mencionar um homicídio ocorrido há muitos anos durante uma partida de futebol, para justificar sua preocupação com as constantes brigas nos jogos que ocorrem na região, ele manifestou preocupação com o consumo de drogas e bebidas por adolescentes. João Figueiredo mencionou também, o problema dos motociclistas trilheiros, que passam em alta velocidade pelas comunidades e que, por vezes, arrebatam cercas, permitindo a passagem do gado. Por essa razão, ele reivindicou

a instalação de redutores de velocidade na rodovia. Em seguida, a Presidente da Associação Comunitário local, Dona Zilma, complementou o seu antecessor, acrescentando duas questões: sua preocupação com a prostituição, porque há muitas jovens na comunidade, e o problema de que a reforma que havia sido feita na rodovia não levou em consideração quem caminha à sua margem, a pé ou de bicicleta. Por fim, ela reiterou a importância do posto policial. A representação política, nessa arena, assume uma nova conotação, porque o discurso dos representantes eleitos se complementam, em uma relação de reciprocidade, com o discurso dos representantes das associações que formam a sociedade civil organizada da área rural daquele município.

Passada a palavra para o Capitão Nunes, este contestou a necessidade do posto policial, considerando o baixo número de ocorrências de crimes na região, em comparação com o que ocorre em outros distritos:

Os dados estatísticos com que trabalhamos contesta o que vocês disseram. A estatística que eu tenho revela que a violência aqui é pequena e que não há necessidade de um posto policial. Para se ter a ideia, em 2008, tem o registro de um crime violento. Em 2009, não temos nenhum. ( ...) Com relação aos outros crimes, 47 registrados em 2009. Com esta demanda atual, torna-se inviável um novo posto. O que eu posso propor é uma presença mais efetiva da patrulha rural e operações pontuais. (Depoimento Verbal)<sup>124</sup>.

Depois da manifestação do Secretário de Defesa Social, que explicou as atribuições de sua Secretaria diante das questões que envolvem o tema da segurança pública, a palavra foi passada para o público, iniciando-se pelo Presidente da Associação dos Produtores Rurais e membro do Consep, Sr. João, que reclamou da pouca atenção dada pelo Batalhão à sua comunidade. O segundo a se manifestar foi o Presidente da Associação da Lagoinha, que retomou o problema da rodovia, onde muitas pessoas já morreram atropeladas. Ele nos contou que, há alguns anos, os moradores da região foram ouvidos somente depois que se manifestaram, fazendo uma barreira com fogo na rodovia. Contestou o Capitão Nunes, lembrando que houve três assaltos ao comércio local, onde ocorreram tiros

---

<sup>124</sup> Manifestação registrada em audiência pública da Câmara Municipal de Montes Claros, em 14/12/2009.

em menos de dois meses, o que ele considera uma manifestação de violência. Outras pessoas tomaram a palavra e manifestaram suas opiniões, relatando casos, compartilhando seus medos: medo de retornar para casa depois do trabalho ou de um evento noturno e descobrir que foi roubado; medo de deixar pessoas idosas ou adolescentes a sós em casa; e medo de um acidente com as crianças na saída da escola, como já aconteceu. Assim, as razões públicas apresentadas estavam permeadas de sentimentos, como o relato da senhora que contou um homicídio na comunidade de Lagoinha, contestando os dados estatísticos do representante da Polícia Civil. Nessa linha, assim se manifestou um trabalhador rural:

Eu até discordo do Capitão, das suas estatísticas, porque a gente já não tem confiança de sair e deixar a casa sozinha. Quando tem algum evento, um fica em casa e corre risco. Não tem mais horário, pode ser antes das 9 horas. É importante a aproximação da polícia com nossas crianças, que não são poucas. Um trabalho preventivo. (...) Será que precisamos ter um número absurdo de registros para ter o posto policial?. (Depoimento Verbal)<sup>125</sup>.

Em duas falas, foi destacado o vínculo entre o esporte e o lazer e a redução da violência. Ao final da audiência, o Capitão Nunes solicitou novamente a palavra para frisar a importância de que qualquer fato deve gerar uma ocorrência. Assumiu o compromisso de, entre outras ações, intensificar a atuação da patrulha rural. Ao fim da audiência pública, o Presidente da Comissão esclareceu que seria elaborada uma carta com as reivindicações apresentadas e que a Comissão iria acompanhar as questões. Após os agradecimentos de praxe, formaram-se grupos, em especial em torno do Capitão Nunes e do Secretário de Defesa Social, nos quais a conversa sobre os temas discutidos se estendeu um pouco mais. Ficou claro que a autoridade policial não detinha todas as informações sobre os problemas de violência enfrentados pela comunidade, uma vez que foram relatados fatos e compartilhadas preocupações desconsiderados pelo sistema estatístico que orienta a ação da polícia militar.

Torna-se interessante fazer um contraponto da referida audiência pública com a reunião ordinária da Câmara Municipal que aconteceu no dia seguinte, em 12 de

---

<sup>125</sup> Manifestação registrada em audiência pública da Câmara Municipal de Montes Claros, em 14/12/2009.

dezembro de 2009. Segundo o Regimento Interno daquela Casa Legislativa, as reuniões são divididas em duas partes: a primeira se destina à manifestação dos vereadores, sendo que cada vereador dispõe de seis minutos para se manifestar, podendo transferir esse tempo a outros colegas. Na audiência pública em questão, foram diversos os assuntos mencionados pelos vereadores, tais como a importância de se aprovar, no Congresso Nacional, o projeto de lei que regulamenta a inelegibilidade de quem foi condenado em primeira instância (o chamado “mãos limpas”); a audiência pública que ocorrera no dia anterior; o trânsito no município; a eleição do presidente da liga de futebol; a eleição do Presidente do PMDB estadual, Deputado Antônio Andrade, que ajudará a levar o Ministro Hélio Costa ao Palácio da Liberdade; e a eleição do Deputado Reginaldo à Presidência do PT estadual, que ajudará a levar o candidato do Partido ao governo do Estado. A controvérsia ficou a cargo de vereadores ligados a igrejas evangélicas, que revelaram a existência de um conflito acerca da legitimidade da abertura de novas e pequenas igrejas no município. Mais de um vereador fez referência à reivindicação dos responsáveis pelo transporte escolar rural que estavam presentes na Câmara com faixas, protestando em virtude de mais de dois meses de atraso no seu pagamento. Durante a reunião, o Prefeito ligou para o vereador que desempenha as funções de Secretário, que transmitiu o comunicado sobre os prazos de pagamentos a serem feitos ainda no mesmo mês. Nesse caso específico, a Câmara cumpriu seu papel de intermediação dos interesses de determinado setor da sociedade em relação ao Poder Executivo, de forma pública. Foi, ainda, mencionada a visita que sete vereadores e quatro deputados estaduais votados na região fizeram na semana anterior ao Secretário de Defesa Social, Maurício Campos, quando foi reivindicado o aumento do número de viaturas para o município.

Eis uma manifestação reveladora da forma como a iniciativa inovadora de realização das audiências públicas se insere na dinâmica da Casa Legislativa, uma vez que as reivindicações apresentadas nos encontros com a comunidade não foram levadas em consideração na definição das demandas a serem encaminhadas ao Secretário. Há uma desconexão entre as atividades de interação realizadas com as comunidades, nas quais, segundo relatos e conforme pudemos presenciar, ocorre uma experiência deliberativa, e o exercício da função representativa perante

---

autoridades estaduais. A percepção dessa desconexão revela que, se por um lado, há o mérito de uma comissão permanente inovar ao realizar as audiências públicas fora da sede da Câmara para ouvir a comunidade, por outro lado, essa inovação ainda é, para aquela Casa Legislativa, algo marginal, quiçá do interesse exclusivo dos vereadores da comissão, não trazendo impacto à dinâmica regular de funcionamento da instituição. Se o debate realizado naquela audiência tem a capacidade tão somente de influenciar as instituições que podem decidir, perdeu-se a oportunidade, no encontro com o Secretário, de se levar a reivindicação daquelas pessoas a uma autoridade que concentra poder decisório sobre a matéria em tela.

A segunda parte da reunião ordinária se destina à apreciação das proposições constantes na ordem do dia. Chamou a atenção o fato de que, sobre as proposições, não ocorreu qualquer deliberação, ou seja, não houve troca pública de razões que pudesse representar o aperfeiçoamento da proposição ou melhorar sua justificção. Ao serem colocadas em discussão, todas as manifestações tiveram o propósito de elogiar os autores, sejam eles vereadores, seja o Prefeito. Em relação ao projeto de lei que autorizava o Prefeito a fazer a distribuição do saldo do Fundo de Educação Básica para os professores na forma de um abono, além de emenda incluindo os profissionais contratados; dois vereadores solicitaram que, no ano seguinte, houvesse um planejamento, para que esse valor fosse distribuído ao longo do ano.

Em relação às proposições de interesse da Prefeitura, foram aprovados requerimentos com regime de urgência, o que permitiu a conclusão da fase decisória dessas proposições naquele mesmo dia. Foram aprovados, ainda, dois projetos de interesse direto de vereadores: a doação de um imóvel para a construção da sede de uma associação de deficientes físicos dirigida por um vereador e a subvenção social para uma entidade que presta apoio a usuário de drogas, dirigida também por outro vereador. Os requerimentos solicitando providências ao Poder Executivo foram votados ao final da reunião em bloco, ou seja, foram lidos e submetidos a uma única votação. Comparada com a audiência pública da noite anterior, a reunião ordinária da Câmara apresentou um baixo grau de deliberação, embora as discussões realizadas nessa reunião estivessem diretamente conectadas com as decisões tomadas em Plenário.

Antes de se concluir o exame do caso de Montes Claros, vale uma nota sobre o *site* da Câmara desse município, que foi um item de renovação do Programa de Reestruturação e Modernização da Câmara em 2007 e que tem como objetivo funcionar como um instrumento de comunicação das Casas Legislativas, notadamente nos grandes municípios, como já vimos. No caso de Montes Claros, todavia, o *site* não cumpre o papel estabelecido no referido Programa, que é o de aumentar a visibilidade e a transparência da Câmara. Por exemplo, o *link* de prestação de contas permanece desatualizado: embora contenha os relatórios quadrimestrais de despesas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, sobre as compras efetuadas, ele apresenta apenas dados de 2007 e dos anos anteriores. Sobre as despesas dos gabinetes, razão da crise de 2007, não há nenhuma informação, o que significa que a Câmara não foi responsiva em face dos episódios que marcaram sua história. Há informações gerais sobre cada um dos 15 vereadores: números de votos com os quais foram (re)eleitos, endereço eletrônico e algumas ações realizadas no exercício de seu mandato, sendo a maioria delas composta de solicitações de pedido de providencias ao Poder Executivo. Quatro vereadores dispõem de *sites* próprios, todos mais atualizados que o *site* da Câmara.

Os interessados podem acessar as proposições encaminhadas à Câmara a partir das datas de recebimento em reunião, mas eles não têm acesso a informações sobre sua tramitação. Situação similar é a legislação do município: os atos normativos estão organizados por ano e mês, mas não há como o interessado buscar a legislação a partir do assunto. Para os requerimentos e as indicações, há um espaço próprio no *site* que, todavia, não se encontra devidamente atualizado.

Durante o mês de dezembro de 2009<sup>126</sup>, não constou no *site* qualquer informação sobre a audiência pública que discutiu os problemas ligados à segurança da comunidade rural da Lagoinha. Sobre as outras três audiências públicas realizadas fora da sede para se tratar desse tema, há, no banco de notícias, apenas uma pequena nota sobre a realização da primeira audiência. Não há qualquer notícia sobre como transcorreram os eventos ou sobre suas conclusões, o que reforça a ideia de que essa incipiente experiência ainda permanece na periferia da dinâmica daquela Casa Legislativa.

---

<sup>126</sup> Período durante o qual o site foi monitorado.

Diante do propósito de Reestruturação e Modernização da Câmara Municipal da principal cidade do norte de Minas, estabelecido em um contexto de profunda crise do Poder Legislativo, destacaram-se duas inovações significativas: a atuação da Escola do Legislativo e o funcionamento diferenciado de uma comissão, que instituiu a prática de realização de audiências públicas fora da sede do Poder Legislativo. Ambas as iniciativas podem não ser consideradas inovações para outras Casas Legislativas, mas, para a Câmara Municipal de Montes Claros naquele momento, constituíram-se como tal. Trata-se de inovações importantes, por duas razões: a) a Escola do Legislativo não perdeu o foco na qualificação da instituição por meio da formação de seus servidores e no aperfeiçoamento da representação política e b) as audiências públicas configuraram uma inovação em órgão importante para o funcionamento das Casas Legislativas, que são as comissões permanentes. Sobretudo para essa iniciativa da Comissão de Segurança Pública e Direitos Humanos, poder-se-ia retomar uma mensagem de J.J. Rousseau: “Quem saberá dizer-nos em que vos transformareis?.” (ROUSSEAU *apud* KOSELLECK, 1999, p. 139). A referida comissão poderá se tornar uma referência para as demais comissões daquela e de outras Câmaras Municipais, lembrando que, como regra, as comissões dos Legislativos municipais não funcionam devidamente. Ela poderá também se esvaziar, depois de cair no descrédito ao não corresponder às expectativas da sociedade; poderá fortalecer-se como instância deliberativa, em que argumentos e informações são trocados por diferentes representantes, autoridades e demais cidadãos, aproximando-se do epicentro da dinâmica do Poder Legislativo onde decisões são tomadas; ou, ainda, poderá permanecer à margem, na expectativa de influenciar decisões de distintas autoridades públicas.

Salvo as referidas inovações, a Casa parece manter a sua rotina típica, em um quadro no qual o Poder Executivo detém ampla hegemonia no exercício da atividade legislativa. Em nenhuma ação foi identificado o exercício da função fiscalizadora, fato que decorre, em parte, da ausência de uma oposição organizada.

## 7. À GUIA DE CONCLUSÃO

Durante algumas décadas do século XX, produziu-se uma divisão de trabalho entre os estudiosos da teoria democrática, em que a reflexão sobre a representação política e, em especial, o Parlamento passou a ficar a cargo das linhas classificadas por Avritzer e Santos (2005) como hegemônicas, as quais compreendem a democracia como algo que se assemelha ao mercado e, por essa razão, consideram que o sistema político, dentro de determinadas regras, como eleições livres, rotatividade no Poder e separação de poderes, é responsável pela seleção da elite política do país. Há uma significativa produção teórica sobre o Poder Legislativo elaborada por autores que entendem a democracia como expressão de cálculos estratégicos de custos e benefícios feitos por atores políticos em disputa e conflito em instituições que asseguram condições mínimas de controle e equilíbrio. Entre essas instituições, destaca-se o Parlamento como objeto de investigação, notadamente pelos autores que se baseiam nas premissas do neoinstitucionalismo. Segundo Fernando Limongi,

congressistas, como todo e qualquer indivíduo, têm seus interesses particulares e pautam suas decisões por esses mesmos interesses. (...) As políticas ou leis votadas pelo Congresso devem ser entendidas, portanto, como decisões coletivas a que se chega a partir da agregação de decisões ditadas pelo interesse individual. (...) A situação descrita encontra claro paralelo com o mercado. (LIMONGI, 1994, p.5).

É fato que as pesquisas sobre o Poder Legislativo baseadas nesses pressupostos contribuem enormemente para a compreensão do funcionamento desse Poder na democracia brasileira. Os mecanismos de relacionamento entre os Poderes Legislativo e Executivo, a ação paroquial dos deputados e suas estratégias eleitorais e a concentração de poder na Presidência e nos líderes, entre outros, são aspectos das Casas Legislativas revelados em diversas pesquisas, ainda que exista uma imensa lacuna nos estudos sobre as Câmaras Municipais. Como regra, esses estudos ratificam o posicionamento de Bernard Manin (1996, p. 34), segundo o qual a “representação nunca foi uma forma indireta ou mediada de autogoverno do povo”, porque as eleições são, em última instância, um processo de escolha da elite

dirigente. Aliás, soberania popular é um conceito desnecessário para essa perspectiva teórica.

Também acompanham Manin nesse aspecto autores que caminham em uma linha diametralmente oposta aos neoinstitucionais. Refirimo-nos, aqui, aos autores que, na esteira das ideias de Rousseau, dedicaram-se, a partir da década de 1970, aos estudos da participação política, como Carole Pateman e Benjamin Barber, sugerindo a superioridade da participação sobre a representação. O desenvolvimento de uma teoria deliberativa da democracia a partir da década de 1990 serviu inicialmente “para renovar a agenda da ‘democracia participativa’.” (ARAÚJO, 2004, p. 157), com uma postura crítica em relação às práticas políticas parlamentares. Como observa Nadia Urbinati,

até recentemente, teóricos da democracia deliberativos e da participação davam pouca atenção à representação política, deixando o tópico para teóricos neo-schumperianos que viam a democracia primariamente como a seleção e a organização da elite política. (URBINATI; WARREN 2008, p. 388).

É recente, pois, o interesse dos autores deliberativos pela temática da representação política, em parte, por reconhecerem a representatividade de determinados movimentos sociais no cenário político e pelo exercício da representação nos conselhos setoriais. (AVRITZER, 2007). Essa contribuição da teoria da democracia deliberativa nos proporciona a possibilidade de repensar o conceito de representação política e de examinar o Poder Legislativo sobre outro enfoque. Com a contribuição da teoria democrática da deliberação, não é possível supor, *a priori*, a inexistência de um vínculo entre representação política e soberania popular. Se a representação política contribui para a efetivação da soberania popular ou se com ela não mantém qualquer vínculo depende da forma como essa representação é exercida.

A representação política que ativa a soberania popular tem, em seu fulcro, a comunicação não apenas entre representantes e representados, mas também entre os atores políticos cujos interesses conflitantes são objeto de exame pelas Casas Legislativas. É evidente que os conflitos de interesse levam os atores a traçar ações estratégicas no Parlamento e em outras arenas estatais e societárias. Não obstante, concomitantemente e em tensão com as ações estratégicas em defesa de

interesses, ocorrem trocas públicas de razões que possibilitam o reconhecimento da legitimidade de determinadas pretensões e a construção de consensos possíveis em torno de determinadas matérias. Nessas trocas, a construção de entendimentos em torno de interesses que sejam de toda a sociedade divide espaço com a defesa legítima do interesse de determinados setores.

No exercício da representação política que ativa a soberania popular, a produção e a circulação da informação e do conhecimento exercem um papel fundamental, que transcende a mera comunicação aos representantes sobre as preferências dos eleitores e a prestação de contas dos agentes políticos. Nessa forma de exercício da representação política, a produção da informação e do conhecimento necessários ao exercício das funções legislativa e fiscalizadora não apenas conta com a participação de diferentes atores sociais, mas também pode modificá-los, na medida em que eles reconhecem a legitimidade das pretensões uns dos outros. A atividade legislativa não produz apenas lei, pois também produz informações e conhecimentos que, em uma sociedade democrática, incorporam diferentes perspectivas e são apropriados por diversos atores sociais, contribuindo para algum nível de reconhecimento da legitimidade dos pleitos e dos interesses de todos.

Sob esse prisma da representação política que estimula a soberania popular, o Parlamento passa por uma crise, pois não exerce satisfatoriamente nenhuma de suas funções primordiais. O descrédito nos políticos (MIGUEL, 2007) constrange o exercício da função representativa. No que tange à função legislativa, o predomínio da atuação do Poder Executivo na produção das leis aprovadas no Parlamento é uma constatação incontroversa. Esta investigação acrescenta dois elementos para a crise dessa função: a inflação legislativa e a dispersão dos polos enunciadores do direito, aspectos que se somam à reconhecida hegemonia do Poder Executivo na produção legislativa. Quanto à função fiscalizadora, a presente investigação parece, ainda, confirmar a hipótese de que o Parlamento fiscaliza pouco, mas fiscaliza. (LIANOS, MUSTAPIC, 2005; LEMOS, 2005).

Não são apenas os teóricos que reconhecem as limitações da forma prevaiente de funcionamento das Casas Legislativas para o aprofundamento da ordem democrática. Parlamentares, servidores e outros atores sociais, baseados em

mera intuição ou em forte convicção, inovam suas práticas sociais e institucionais na expectativa de reinventar o Parlamento.

No que tange à inovação e ao aperfeiçoamento do exercício da função fiscalizadora, as possibilidades das Câmaras Municipais são tolhidas pelos Tribunais, conforme revelam as jurisprudências mencionadas no capítulo quatro deste trabalho. A tese prevalecente, pelo menos no Tribunal de Justiça de Minas Gerais, baseia-se em uma leitura empobrecida da Constituição da República, sustentando que as Câmaras devem seguir os ritos previstos no texto constitucional para exercer a fiscalização. Sob esse argumento, entende-se, por exemplo, que, para que as contas do Poder Executivo sejam examinadas, deve-se aguardar o parecer do Tribunal de Contas e essa espera, em muitos casos, pode durar vários anos. De fato, é preciso aguardar o mencionado parecer para se efetuar o julgamento das contas, mas a Câmara precisa ter acesso aos documentos contábeis para dar publicidade à atuação do Poder Executivo e produzir a legitimidade de sua ação arrecadatória do Estado. O acesso às contas públicas pelo Parlamento e pelo cidadão amplia as condições para uma adequada apreciação das leis orçamentárias. Assim, a jurisprudência desconsidera o exercício da função fiscalizadora desvinculada de sanções. Ignora que a fiscalização é parte das formas de produção de legitimidade e de informações que podem subsidiar a própria atividade legislativa, dinâmica essencial ao Estado democrático de direito (art. 1º da CR). A inconsistência da posição dos Tribunais sobre a matéria torna-se evidente quando eles não admitem a criação, por iniciativa das Câmaras Municipais, de sistemas semelhantes ao Siafi ou de obrigações para a Prefeitura similares às introduzidas pela Lei Complementar nº 131, de 2009, na Lei de Responsabilidade Fiscal. Sendo assim, a capacidade de inovação do exercício da função fiscalizadora encontra forte obstáculo na jurisprudência do Tribunal de Justiça, embora algumas inovações tenham sido introduzidas no âmbito federal.

Os resultados desta investigação nos levam a questionar o argumento de que a descentralização federativa pode contribuir para o controle e a fiscalização, na medida em que aproximaria os cidadãos de seus representantes. Entre os níveis da federação, a administração municipal parece ser a mais opaca, como sugere o fato de que, no poder local, não há registro de experiência similar ao Siafi. Ademais, constatou-se a existência de uma correlação positiva entre o tamanho da população

e a utilização dos mecanismos de fiscalização, verificando-se que os municípios pequenos acionam com menor frequência os recursos para a ação fiscalizadora, como pedido de informação, convocação de autoridade e denúncia de irregularidade ao Tribunal de Conta.

A hipótese de que a regra da maioria é um obstáculo para o exercício da fiscalização foi confirmada pelo exame dos dados apurados nesta pesquisa. Em nossa amostra, constatamos uma correlação negativa, ainda que fraca, entre o peso da maioria e o uso de institutos previsto na Constituição da República próprios para a ação fiscalizadora. É a dedução que se faz, por exemplo, da análise dos dados acerca dos pedidos de informação. Essa análise sugere a necessidade de se ampliarem os recursos das minorias para que sejam acionados os mecanismos de fiscalização. O fortalecimento das minorias no exercício da função fiscalizadora é um movimento que leva a um reequilíbrio dos princípios da representatividade e da governabilidade nas Casas Legislativas. Afinal, a governabilidade está associada à capacidade de decidir e de implementar as decisões, de forma que ela está associada ao apoio que a maioria confere às propostas do Poder Executivo. A representatividade está também associada à capacidade das minorias de participarem do processo decisório, e elas podem fazê-lo mediante a função fiscalizadora, uma vez que, por meio de informações colhidas, podem influenciar nas decisões legislativas e contribuir para a melhoria da execução das políticas públicas.

Constatou-se nesta investigação, sobretudo, uma correlação entre a existência de mecanismos para a produção e a circulação da informação e do conhecimento e o tamanho populacional do município. Da mesma forma, constatou-se também uma correlação entre o uso desses mecanismos e o IDH dos municípios. Verificamos que, quanto menor é a população dos municípios e o seu IDH, piores são os resultados apresentados nas Câmaras Municipais nas variáveis examinadas. Essa relação foi reconhecida, com variada intensidade, quando examinamos os pedidos de informação, as assessorias institucionalizadas, a realização de audiências públicas, a adoção de material impresso, a institucionalização das tribunas livres, a criação de *sites* e a realização de atividades para estudantes. Todas essas ações são, em geral, mecanismos que favorecem a troca pública de argumentos, na medida em que contribuem para a formação de um ambiente rico em informações. Aqui, enfatizamos os fatores econômicos, ao levarmos em

consideração tanto o IDH quanto o tamanho do município, mas não desconhecemos que os fatores políticos e culturais, como as práticas oligárquicas, têm raízes históricas profundas nas localidades em que a economia não se desenvolveu.

Dessa forma, se a reinvenção do Parlamento passa pela recuperação de seu vínculo com a soberania popular por meio da circulação de conhecimentos e informações produzidos e compartilhados coletivamente, ela esbarra em uma questão que persegue a representação política desde o Estado liberal. Segundo revelaram os dados desta investigação, as regiões mais podres e os municípios menores não apresentam as mesmas condições para a realização de uma representação parlamentar que reconstrua os seus vínculos com a soberania popular por meio da promoção da troca pública de razões. Verificamos que a maioria das Câmaras de Minas Gerais não possui uma assessoria institucionalizada composta por servidores estáveis. Como não é possível o funcionamento de uma Câmara sem assessoria jurídica e contábil, deduz-se que prevalece o modelo da contratação, mediante contrato administrativo de profissionais ou escritórios. A inexistência de uma assessoria permanente é um obstáculo para o desenvolvimento da função fiscalizadora do Poder Legislativo, embora a sua existência, por sua vez, não garanta a efetividade dessa função, que depende, em última instância, da vontade política dos parlamentares. Constatamos também uma correlação entre o tamanho do município e a contratação de assessores, revelando, mais uma vez, que as Câmaras das maiores cidades dispõem de melhores condições para o desempenho de suas funções. Em razão da correlação entre as condições socioeconômicas e a adoção de mecanismos que favorecem essa troca pública de razões, há o risco de essa reinvenção do Parlamento reproduzir a dimensão elitista da representação clássica, na medida em que os pequenos municípios mineiros e os que dispõem de condições socioeconômicas piores não apresentam as mesmas condições para a realização dessa troca de razões.

Essa questão é delicada, porque reconhecemos a possibilidade de uma representação democrática precisamente no movimento contrário à tendência da representação política ao elitismo. Não temos grandes respostas ou saídas para essa contradição do processo de reinvenção do Parlamento em direção a uma representação mais democrática. Mas procuramos, em nossa investigação, encontrar pequenas respostas a ela.

A primeira dessas respostas se refere ao fato de que as Câmaras Municipais não são o espaço institucional mais adequado para promover o debate sobre as desigualdades regionais. As Câmaras, segundo o princípio da subsidiaridade, constituem-se como o lugar de discussão e formulação de políticas para a redução da desigualdade no município. Sobre as desigualdades regionais, as Assembleias Legislativas, entre outras instâncias estaduais, constituem-se como o principal lugar para se efetivar essa discussão. O desafio não é apenas levar em consideração a desigualdade no orçamento do Estado, de forma a garantir o deslocamento de recursos para as regiões mais pobres. Ele consiste, principalmente, em levar em consideração as desigualdades regionais no processo de discussão durante a elaboração e as revisões dos instrumentos normativos de planejamento do Estado aprovados pelas Assembleias. Afinal, por serem as comunidades das regiões mais pobres e das cidades menores do Estado as mais afetadas pelas políticas de desigualdade social, convém destacar a importância de se adotarem mecanismos para que os seus cidadãos possam participar do debate sobre o planejamento orçamentário do Estado.

Esclareça-se que o fato de as Câmaras Municipais dos pequenos municípios apresentarem fraco desempenho em suas atribuições de produção e circulação de informação e conhecimento necessários para o desempenho das funções precípua de representar, fiscalizar e legislar não pode ser utilizado para sustentar que tais comunidades não devam ser municípios, sob o argumento de que não são viáveis economicamente. O argumento da viabilidade econômica como pressuposto para a existência do município, constante do § 4º, do art. 18, da CR, dá tratamento desigual às comunidades ricas e às pobres que tenham o mesmo tamanho, negando a estas a possibilidade de que tenham um órgão (o Poder Legislativo) responsável por uma política de deliberação, a partir da produção coletiva de informações, conhecimentos e de instâncias para o debate público, como as audiências públicas. Não se trata aqui de defender os pequenos municípios, mas apenas de esclarecer que os achados desta investigação não nos levam a aderir à crítica da ineficiência dos gastos públicos nos pequenos municípios. A questão é criar formas de se aumentar a eficiência das políticas públicas nos municípios pequenos, em especial e tendo em vista o objeto desta pesquisa, a política pública da deliberação, sob pena de se condenarem as pequenas comunidades à pobreza política. (DEMO, 1992).

Um caminho que as Casas Legislativas têm traçado e que pode contribuir para reduzir os efeitos da desigualdade sobre as condições para a deliberação e os problemas da escala é a organização em redes, por meio, por exemplo, das associações de Câmaras ou de vereadores, do Interlegis e da oferta conjunta de cursos. A tendência para a ampliação da interlocução, da cooperação e da troca de experiências entre as Casas Legislativas foi reconhecida durante o Direcionamento Estratégico da ALMG. (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2009b, p. 34).

Da autonomia federativa dos entes políticos não pode derivar o seu isolamento. Na federação, a qualidade da relação entre os entes federativos é a razão de ser da autonomia política, porque, se assim não fosse, cada qual poderia manter ou buscar sua soberania, traçando seus próprios rumos. Vale lembrar que, no sentido etimológico, o vocábulo federação nos remete à ideia de acordo, de contrato, o que pressupõe o relacionamento entre duas partes. Esta não é uma tendência apenas dos Parlamentos, mas dos governos, e os Poderes Executivos estão em estágio mais avançado nessa seara. Há fóruns e colegiados de secretários de diversas áreas (economia, saúde, planejamento e educação), não raras vezes conectados com as respectivas pastas no âmbito federal. (COSTA, 2008). As comissões afins das Casas Legislativas, por sua vez, não estabelecem qualquer interação entre si. Os consórcios em diversas áreas também constituem-se como um importante exemplo do estreitamento dos laços entre os entes federativos.

Os Parlamentos também caminham no sentido de se organizarem em redes. Além das já referidas associações de Câmaras Municipais e do Interlegis, mencionem-se a Associação Brasileira de Escolas do Legislativo, o Colegiado de Presidente de Assembleias Legislativas e as associações que congregam as respectivas áreas dos Legislativos, como as das TVs, a das Procuradorias e a dos consultores. A ALMG tem as Câmaras Municipais como parceiras privilegiadas no seu processo de interiorização, embora seja incipiente sua interação institucional com o nível federal. Verificamos que a aproximação das Câmaras de uma mesma região permite a construção conjunta de condições para a troca pública de razões, pois, em razão da economia de escala, tais Câmaras podem conseguir a contratação de assessorias e a promoção de cursos, além do intercâmbio de

experiências e de informação. Ademais, pelas redes institucionais, por definição, circulam informações e trocam-se experiências.

Uma outra pequena resposta ao processo de reinvenção do Parlamento reside no alerta de que, sem o parlamentar, não se reinventa o Parlamento no sentido de inseri-lo na dinâmica de uma representação democrática. Essa resposta decorre especialmente da reflexão sobre as inovações na área da educação. Com efeito, se buscamos reconhecer o Parlamento como lugar de troca pública de razões – ainda que, reitere-se, concomitante à negociação e à disputa de interesses parciais –, a atividade do Parlamento é, por excelência, educativa. Não deixamos de reconhecer a importância da realização de ações educativas de muitas Casas Legislativas para jovens e estudantes, porque, em uma sociedade do conhecimento, todas as instituições públicas e privadas devem colaborar com as instituições de ensino na formação das novas gerações, já que cada qual dispõe de um conjunto de informações e conhecimentos que as escolas não têm condições de reproduzir. O crescimento da importância e da complexidade do conhecimento na atualidade redefine o sentido do art. 205 da Constituição da República, segundo o qual a educação é dever do Estado e da família e será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade. Assim, diversos órgãos do Estado produzem ações educativas sobre suas funções e responsabilidades. Contudo, as inovações na área da educação legislativa desconectadas das funções precípua do Parlamento e dos parlamentares podem ter a sua importância para a efetividade do art. 205 da CR, mas não contribuem para a reinvenção no Parlamento, pois não o fortalecem como um lugar para o exercício da representação democrática.

Se não se reinventa o Parlamento sem parlamentar, tampouco pode o Parlamento recuperar sua importância no quadro do Estado democrático de direito se o exercício do mandato não estabelecer uma relação de complementariedade entre as atividades dentro do Parlamento e o contato com as bases fora da Casa Legislativa. Olhar para o funcionamento do Congresso Nacional e dizer que deputados e senadores trabalham somente das terças às quintas-feiras significa má-fé ou ignorância, porque o exercício do mandato exige exaustivo contato com as bases, o que ocorre comumente nos demais dias da semana.

Contudo, se os parlamentares restringirem suas atuações a uma mediação pouco transparente entre os interesses de sua base e os órgãos e entidades da

administração pública, ou à apresentação de emendas ao orçamento e de requerimentos de interesse de pequenos grupos, eles poderão garantir sua reeleição, mas serão reconduzidos a uma instituição que não assume um papel de relevo na efetividade do Estado democrático de direito. Além disso, a intermediação dos interesses dos eleitores diretamente na administração apresenta o sério risco de que essa forma de exercício da representação parlamentar seja ofensiva ao princípio da isonomia e da impessoalidade, porque cidadãos com problemas similares, mas que não fazem parte da rede de contatos de um parlamentar, não têm os seus interesses levados em consideração da mesma forma pela administração pública, ferindo o princípio básico da representação política, que é a igualdade formal.

Espera-se que esta investigação tenha revelado, ainda que em parte, as possibilidades, os limites e alguns desafios da reinvenção do Poder Legislativo, a partir das experiências das Câmaras Municipais. É verdade que muitas questões permanecem abertas, indicando rumos para novas pesquisas e para o aprofundamento de determinados argumentos formulados neste texto. A incompletude é a sina do trabalho de investigação científica.

## REFERÊNCIAS

ALBAGLI, Sarita, MACIEL, Maria Lucia. Informação e conhecimento na inovação e no desenvolvimento local. **Ciência da Informação**. Brasília. Instituto Brasileiro de Informação para a Ciência e Tecnologia. v. 33, n. 3, p. 9-16, set./dez. 2004. (Org.).<http://www.ibict.br/cienciadainformacao/> Acesso em: 20/07/2005.

ALBAGLI, Sarita. Globalização e espacialidade: o novo papel do local. CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M.. **Globalização e inovação localizada**: experiências de sistemas locais no Mercosul. Brasília: IBICT/MCT, 1999.

ALBAGLI, Sarita; MACIEL, Maria Lucia. Informação, conhecimento e desenvolvimento. In: ALBAGLI, S. MACIEL, M. L. **Informação e desenvolvimento**: conhecimento, inovação e apropriação social. Organização das Nações unidas para Educação e a Cultura. Brasília: IBICT, UNESCO, 2007.

ALMIR, de Andrade. A evolução política dos Parlamentos e a maturidade democrática. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 21, n. 81, jan./jun. 1984, p. 6-152.

ANASTASIA, Fátima. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo nos Estados**: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 23-84.

ANDRADE, Jackeline Amantino de; KLERING, Luis Roque. Inovação na gestão pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática. JACOBI, Pedro; PINHO, José Antônio. (Org.). **Inovação no campo da gestão pública local**. Novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 77-97

ANTONIO, Angel Luis Alonso. As relatorias no procedimento legislativo. **Cadernos da escola do Legislativo**. Belo Horizonte, n. 4, 1995, p. 115-160.

ARANDA, José Tudela. La función parlamentaria de información política. PAU i VALL, Francesc. **Parlamento y comunicación**. Espanha: Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Tecnos: 2005, p. 53-74.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e accountability. **Lua Nova**, n. 55, 2002, p.85-103.

ARAUJO, Cícero. Razão pública e bem comum e decisão democrática. In: COELHO, Vera Schattan P. Coelho; NOBRE, Marcos. (Org.). **Participação e Deliberação**. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 157-169.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Ações de educação para cidadania voltadas para estudantes desenvolvidas pelas câmaras municipais de MG**. 2007, mimeo.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Estudos de boas práticas: democracia eletrônica no Brasil e no Mundo.** Direcionamento estratégico ALMG 2010-2020. Dez. 2009a.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Mapeamento de tendências – mudanças e inovações no Poder Legislativo no Brasil e no Mundo.** Direcionamento estratégico ALMG 2010-2020. Dez. 2009b.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Rio de Janeiro, PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro, 2003. <http://www.pnud.org.br/atlas/> . Acesso em: 10/01/2007.

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia.** Belo Horizonte: Ed. UFMG; Ed. Perspectiva, 1996.

AVRITZER, Leonardo. NAVARRO, Zander (Org). **A inovação democrática no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autoridade à legitimidade da ação. **Revista Dados**, n. 2, 2007 (no prelo).

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, n. 50, 2000, p. 25-46.

AVRITZER, Leonardo. WAMPLER, Brien. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições. In: COELHO, Vera Schattan. NOBRE, Marcos. (Org.). **Participação e deliberação.** Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura. Para ampliar o cânone democrático. SANTOS, **Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

BABBIE, Earl. **Métodos de Pesquisa de Survey.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005.

BAGEHOT, WALTER. **La constitución inglesa.** Universidad Nacional autónoma de México, 2005.

BARBER, Benjamin. **La democracia fuerte – política participative para una nueva época.** Madrid, Almuzara, 2004.

BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística aplicada às ciências sociais.** Florianópolis, Ed. da UFSC, 2007.

BENHABIB, Sheyla. Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: WERLE, Denílson; MELO, Rurion Soares. (Org.) **Democracia deliberativa.** São Paulo: Singular, 2007, p. 47-79.

BENHABIB, Sheyla. Toward a deliberative model of democratic legitimacy. In: BENHABIB.(Org.). **Democracy and difference**: contesting the boundaries of the political. Princeton: Princeton University Press, 1996.

BENHABIBI, Seyla. Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: MARQUES, Ângela Cristina. (Org.) **A deliberação pública e sus dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica editora, 2009, p. 109-142.

BOBBIO, Norberto. **La crisis de la democracia**. Barcelona : Ariel, 1985.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Organizado por M. Bovero. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BOHMAN, James. **Public deliberation** – pluralism, complexity e democracy. Massachusetts of Technology, 1996.

BORJA, Jordi. Liderazgo político y derecho ciudadanos. In: **Liderazgo y representación política en los entes locales**. (Org.). Granada, España: Unión Iberoamericana de Municipalistas, 2003, p.42.

BORNHEIM, Gerd. Crise da ideia de crise. In NOVAES, Adauto (Org.). **A crise da razão**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996, p. 47-66.

BRASIL, Ministério das Cidades. Capacitação e informação. **Cadernos Midades**, n. 8, 2004. [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br). Acesso em: 20/07/2005.

BRASIL, Ministério das Cidades. **Plano diretor Participativo**: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. 2 ed. Coordenação Geral de Raquel Rolnik e Otilie Pinheiro. Brasília: Ministério das Cidades; Confea, 2005. <http://cidades.gov.br>

BRASIL. **I Censo do Legislativo: um marco na história do Interlegis**, Brasília: Senado, 2007.

BREMAEKER, François. **As despesas municipais com a função legislativa**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2006.

BRUNKHORST, Hauke. Crise. In: OUTHWAITE, William. (Org.) **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996, p 157-162.

BULOS, Uadi. **Comissão parlamentar de inquérito**. Técnica e prática. São Paulo, Saraiva, 2001.

BURKE, Edmund. **Textos políticos**. México: Fondo de Cultura Económica, 1942.

CÂMARA MUNICIPAL DE MONTES CLAROS. **Relatório de atividades da Câmara Escola** (Escola do Legislativo), Montes Claros, 2007, mimeo.

CÂMARA MUNICIPAL DE MONTES CLAROS. **Relatório reestruturação e modernização da Câmara Municipal de Montes Claros**. Montes Claros, 2007, mimeo.

CAMPAGNONE, Marcos Camargo, coord.. **Parlamento Transparente: sistema de avaliação de desempenho do Parlamento**. São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM), 2003.

CAMPAGNONE, Marcos Camargo. **Direito e democracia**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

CAMPILONG, Celso Fernandes. **Direito e democracia: a regra da maioria como critério de legitimação política**. São Paulo, Max Limonad. 1997.

CAMPILONGO, Celso. **Representação Política**. São Paulo: Ática, 1988.

CAMPOS, Ana Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 24, p. 30-50, fev./abr., 1990.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra (Portugal): Almedina, 1997.

CARVALHO NETTO, Menelick. **A sanção no procedimento legislativo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

CARVALHO, Nelson Rojas. **E no início eram as bases** – geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em Rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CATTONI, Marcelo. **Direito Constitucional**. Ed. Mandamentos: Belo Horizonte, 2002

CINTRA, Antônio Otávio. LACOMBRE, Marcelo Barroso. A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política. In: CINTRA, A O., AVELAR (Org). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer; São Paulo: Fundação Unesp, 2004, p. 135-172.

CLÈVE, Clemerson Merlin. **A atividade legislativa do Poder Executivo contemporâneo e na Constituição de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

CORDEIRO, Filomena Luciene. **A cidade sem passado: políticas públicas e bens culturais de Montes Claros – um estudo de caso**. Montes Claros: Ed. Unimontes, 2006.

CÓRDOBA, Gema Marcilla. **Racionalidad legislativa** – crise de la ley y nueva ciência de la legislación. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales. 2005.

CORGOZINHO, Ivanir. **A democracia eletrônica em Minas Gerais: os sites legislativos**. <http://www.sglweb.com.br/sgl-mkt/artigo.htm>. Acesso em: 16/07/2005.

CORGOZINHO, Ivanir. **Gestão do conhecimento e poder legislativo no Brasil: o tamanho do desafio**. [http://www.kmol.online.pt/artigos/200308/cor03\\_1.html](http://www.kmol.online.pt/artigos/200308/cor03_1.html)  
Data: Agosto, 2003. Acesso em 16/07/2005.

COSSON, Rildo. **Escolas do legislativo, escolas de democracia**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmaras, 2008.

COSTA, Luciana Lima (Coord.). **Avanços e perspectivas da gestão pública nos Estados**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008.

COTTA, Maurizio. Parlamento. BOBBIO Norberto. **Dicionário de Política**. Brasília. Ed. Universidade de Brasília, 1992. v.2, p. 877-888.

CUNHA, Antônio Geraldo. **Dicionário etimológico da língua portuguesa**. São Paulo: Nova Fronteira, 1999.

D'AVILA F<sup>o</sup>, Paulo. **Assimetria e trocas políticas locais: apontamentos preliminares de uma pesquisa sobre produção legislativa e dinâmica política municipal**. Mimeo. 2008 [http://publique.rdc.puc-rio.br/desigualdade/medial/Filho\\_desdiv\\_n2.pdf](http://publique.rdc.puc-rio.br/desigualdade/medial/Filho_desdiv_n2.pdf) Acesso em: 30/07/2009.

DAGNINO, Evelina, TATAGIBA, Luciana (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

DAGNINO, Evelina; OLVEIRA, Alberto; PANFICHI, Aldo (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DAHL, Robert. **Después de la revolución?** Barcelona: Gedia, 1994.

DAHL, Robert. **La democracia y sus críticos**. Ediciones Paidós Ibérica, 1993.

DEMO, Pedro. **Cidadania menor** – Algumas indicações quantitativas de nossa pobreza política. Petrópolis: Vozes, 2002.

DIAS, Eduardo José Wense. A biblioteca legislativa e seus objetivos. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 27, n. 107, jul./set. 1990.

DIAS, Márcia Ribeiro. **Sob o signo da vontade popular**. O Orçamento participativo e o dilema da câmara municipal de Porto Alegre. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

DIAS, Ramon Soriano. El Parlamento demediado. Controla, legisla y representa? **Derecho e conocimiento**. Universidad de Huelva, p. 177-189, 2003.

DINIZ, Clélio Campolina. **Globalização, escalas territoriais e política tecnológica regionalizada no Brasil**. Belo Horizonte: UFG/Cedeplar, 2001. (Texto para discussão - 168)

DINIZ, Clélio Campolina; GONÇALVES, Eduardo. Economia do conhecimento e desenvolvimento regional no Brasil. DINIZ, C; LEMOS, M. (Org.). **Economia e território**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005, p. 131-170.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

DOWBOR, Ladislau. Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços. In: FREITAS, M. C.. **A reinvenção do futuro**. São Paulo: Cortez, 1996.

DOWBOR, Ladislau. **A comunidade inteligente** – visitando experiências locais. São Paulo: Instituto Polis, 2006.

DOWBOR, Ladislau. Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços. 2005. <http://dowbor.org/5espaco.asp>. Acesso em: 30/01/2007.

DOWBOR, Ladislau. **Redes de informação de gestão local**. 2001. [www.dowbor.org](http://www.dowbor.org). Acesso em: 02/06/2005.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.

DRYZEK, John. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In: COELHO, Vera S.; NOBRE, Marcos. (Org.). **Participação e deliberação**. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: E. 34. 2004, p. 44-66.

ELIPE, Leon Martinez. **Parlamento e información**. Elcano (Espanha): Editorial Aranzadi, 2002.

ELSTER, Jon. Introducion. ELSTER, J. **La democracia deliberativa**. Barcelona: Gedisa, 2001, p. 13-33.

ELSTER, Jon. La deliberación y los procesos de creación constitucional. ELTER, j. **La democracia deliberativa**. Barcelona: Gedisa, 2001, p. 129-160.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. JACOBI, Pedro; PINHO, José Antônio. (Org.). **Inovação no campo da gestão pública local**. Novos desafios, nos patamares. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 41-76.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**. V. 35, n. 1, p. 119-144. Jan./fev. 2001.

FARIA, Claudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova**, n. 49, 2000.

FARIA, Claudia Feres. **O Estado em Movimento: Complexidade Social e Participação Política no Rio Grande do Sul.** 2005. Tese (Doutorado em Sociologia e Política). UFMG, Belo Horizonte.

FARIA, José Eduardo. Estado, sociedade e direito. In: FARIA, KUNTZ. (Org.). **Qual o futuro dos direitos?** Estado, mercado e justiça na reestruturação capitalista. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 59-125.

FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada.** São Paulo: Malheiros, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional.** São Paulo: FGV, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina. Instituições e Política no Controle do Executivo. **Dados**, 2001, v.44, n.4, p.689-727.

FINLEY, Moses Israel. **Democracia antiga e moderna.** Rio de Janeiro: Graal, 1988.

FLORIDA, Richard. Toward the learning region. **Futures**, v. 27, f. 5, p. 529-33, 1995.

FROÍIS, Cesar. **A função fiscalizadora do Poder Legislativo:** a utilização do requerimento de solicitação de informação a Secretário de Estado e a autoridade estadual pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais como instrumento de controle. 2006. Monografia (curso de especialização em Poder Legislativo). Pontifícia Universidade Católica/ Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Belo Horizonte.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **O modo Petista de Ação Parlamentar.** Uma contribuição para vereadores e vereadoras. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas.** Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1990.

GONZALES DE GOMEZ, Nelida. As relações entre ciência, Estado e sociedade: um domínio de visibilidade para as questões da informação. **Ciência da Informação.** Brasília, v. 32, n. 1, 60-76, jan./abr. 2003.

GONZALES DE GOMEZ, Nelida. Novos cenários políticos para a informação. **Ciência da Informação.** Brasília, v. 31, n. 1, p. 27-40, jan.abr. 2002.

GUERRA, Luis Lopez. El titular del control parlamentario. **Problemas actuales del control parlamentario.** Madri: Congreso de los Diputados, 1997.

GUTMANN, Amy; THOMPSON. O que significa democracia deliberativa. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais.** Belo Horizonte: n. 1, jan/mar 2007, p. 17-77.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade, v, 2, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997

HABERMAS, Jürgen. O Estado-nação europeu frente aos desafios da globalização: o passado e o futuro da soberania e da cidadania. **Novos estudos do CEBRAP**. São Paulo, n. 43, nov. 1995.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1993.

HELD, David. Democracia, o Estado-nação e o sistema global. **Lua Nova**. N. 23, mar.1991, p. 143-193.

HELD, David. **Democracy and the global order**: from the modern state to cosmopolitan governance. Cambridge: Polity Press, 1995.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paideia, 1987.

HERAS, Jorge Xifra. **La informacion como arma Del Parlamento**. Las cortes generales, V. 3. 1987, p. 2319-2334.

HERCOVICI, Alain. Economia da Informação, Conhecimento e modificação da natureza do trabalho: elementos de análise. **DataGramZero – Revista de Ciência de Informação**, v. 5, n. 3 jun. 2004.  
[http://www.dgz.org.br/jun04/F\\_I\\_art.htm](http://www.dgz.org.br/jun04/F_I_art.htm). Acesso em:30/10/2006.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Ed. Martin Claret, São Paulo, 2006.

HUERTAS, Fernando. Los canales de televisión parlamentarios. PAU i VALL, Francesc. **Parlamento y comunicación**. Espanha: Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Ed. Tecnos: 2005, p. 25-44.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **O novo pacto federativo**: subsídios para reforma do Estado. Rio de Janeiro, v. 1, 1994.  
Pesquisa Economia Aplicada

JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade no Brasil**: usos e desusos da informação governamental. Niteroi: Ed. da Universidade Federal fluminense. 1999.

JOFFRE NETO, Joaquim Marcelino. **Câmaras municipais no Brasil**: ascensão e declínio. Taubaté: [s.n.], SP, 2003.

KENNEDY, Paul. **Preparando para o século XXI**. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. **Opinião Pública**. Campinas, V. XI, n. 2, out. 2005, p. 337-365.

KLINK, Jeroen Johannes. **A cidade-região** - regionalismo e reestruturação no grande ABC paulista. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

KOSELLECK, Reinhart. **Crítica e crise**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 1999.

KREHBIEL, Keih. **Information and legislative organization**. Michigan. University of Michigan, 1991

LAVALLE, HOUTZAGER; CASTELO. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, n. 67, 2006, p.49-103.

LEMOS, Leany Barreiro. **Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada**. 2005. Tese (Doutorado em Sociologia) Universidade de Brasília, Brasília/DF.

LESSA, Renato.. A teoria da democracia: balanço e perspectivas. In : PERISSINOTTO, R. M. & FUKS, M. (Org.). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2003, p. 33-54.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os Estudos Legislativos: a literatura norte-americana recente. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, n. 37, 1994, p. 3-38.

LLANOS, Mariana, MUSTAPIC, Ana María (orgs). **Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauerd, 2005.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. São Paulo: Abril cultural, 1983 (Coleção os pensadores).

LUHMANN, Niklas. **Introdução à teoria dos sistemas**. Aulas publicadas por Javier Torres Nafarrate. Petrópolis: Ed. Vozes, 2009.

LUQUE, Luis Aguiar de. La problemática del control en la actualidad. In: RAMÍREZ, Manuel. (Org.). **El Parlamento a debate**. Madrid: Trotta, 1997, p. 73-92.

MACHADO, Fernando. Análise dos projetos da área legislativa submetidos ao prêmio gestão pública e cidadania. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas., 2003.

MADISON, HAMILTON; JAY. **Os artigos federalistas**. Rio de Janeiro: Nova fronteira, 1993.

MAIA, Rousiley. **Mídia e as diferentes dimensões da accountability**. Trabalho apresentado na XVI encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação em Comunicação (COMPOS), 2006.

MAIA, Rousiley. Redes cívicas e internet. EISENBERG, J.; CEPIC, M. Internet e política. (Org.). **Teoria e prática da democracia eletrônica**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002, p. 46-72.

MAIA, Rousiley; MENDONÇA, Ricardo Fabrino; MARQUES, Ângela. **O sistema deliberativo e seus espaços discursivos: a articulação entre diferentes modos de comunicação**. Trabalho apresentado na XVI encontro da Associação

Nacional de Programas de Pós-graduação em Comunicação – COMPOS, 2007. [http://www.compos.org.br/data/biblioteca\\_135.pdf?PHPSESSID=f311724b77a364240984125bfeaa5760](http://www.compos.org.br/data/biblioteca_135.pdf?PHPSESSID=f311724b77a364240984125bfeaa5760)

MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam and STOKES, Susan C. Eleições e representação. **Lua Nova**, 2006, n.67, p.105-138.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. N. 29, 1996, 5-34.

MANIN, Bernard.. Legitimidade e deliberação política. In: WERLE, Denílson; MELO, Rurion Soares. (Org.). **Democracia deliberativa**. São Paulo: Esfera Pública, 2007, p. 15-45.

MANIN, Bernard.. **Los principios del gobierno representativo**. Madrid: Alianza Editorial, 1998.

MANSBRIDGE, Jane. A conversação cotidiana no sistema deliberativo. MARQUES, Ângela Cristina. (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica editora, 2009, p. 207-239.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil. ARANTES, O., VAINER, Carlos. MARICATO, Ermínia. (Org.). **A cidade do pensamento único – desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2004, p. 121-192.

MARPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Internet e Parlamento – um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo Poder Legislativo através de ferramentas on line. **Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação** – Compos. Ago. 2007, p. 1-20.

MARTÍ, José Luis. **La república deliberativa**. Una teoría de la democracia, Madrid: Marcial Pons, 2006.

MARTINEZ, Ricard. **Una aproximación crítica a la autodeterminación informativa**. Madrid: Civitas, 2004.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. Agências reguladoras e democracia: participação pública e desenvolvimento. SALOMÃO FILHO, Calixto. (Org.). **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros Editares, 2002, p. 183-205.

MELO, Marcus André. Instituciones presupuestarias municipales y el proceso legislativo em Recife, 1988-2000. LUBAMBO, COELHO, MELO (Org.). **Diseño institucional y participación política** – experiências em I brasil contemporâneo. Buenos Aires: Cosejo Latinoamericano de Ciências Sociales – (CLASCO), 2006, p. 215-221.

MELO, Marcus André. **Reformas Constitucionais no Brasil. Instituições Políticas e processos decisórios**. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

MEZEY, Michel. O poder decisório do legislativo nos sistemas políticos em desenvolvimento. MENDES, Candido. **O legislativo e a tecnocracia**. Rio de Janeiro: Imago, 1975.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília: Ed. Da UnB, 1982.

MIGUEL, Luis Felipe **A mídia e o declínio na confiança na política**. Trabalho apresentado no XVI Encontro da Associação Brasileira de Comunicação e Política – Compós, 2007.

MIGUEL, Luis Felipe. A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. **Revista DADOS**, v. 45, n. 3. Rio de Janeiro, 2002, p. 483-511.

MIGUEL, Luis Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia Política**., nov 2005, n.25, p.25-38.

MIGUEL, Luis Felipe. O jornalismo como sistema perito. **Tempo Social**. São Paulo, n. 11, v. 1, 1999. p. 197-208.

MIGUEL, Luis Felipe. Representação política em 3-D – Elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 51, fev/2003, p. 123-140.

MIGUEL, Luis Felipe. Sorteio e representação democrática. **Lua Nova**, n. 48, 2000, p.69-96.

MIGUEL, Luis. Felipe; BIROLI, Flavia Millena. A produção da imparcialidade: a construção do discurso universal a partir da perspectiva jornalística. In: **XVIII Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação (COMPÓS)**, 2009, Belo Horizonte: Compós, 2009.

MILL, Stuart John. **Considerações sobre o governo representativo**. São Paulo: Escala, 2006.

MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MORALES, Angel Garrorena. **Representación política y Constitución democrática**. Hacia una revision crítica de la teoria de la representación. Madrid: civitas, 1991.

MORILLO, Joaquin Garcia. **El control parlamentario del gobierno em el ordenamento español**. Madrid: Congreso de los diputados, 1985.

MORILLO, Joaquin Garcia. El control parlamentario de las Corte Generales e las asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas: autonomia y comisiones de investigación. In: **Problemas actuales del control parlamentario**. Madrid: Congreso de los Diputados, 1997, p. 101-121.

NADALES, Antonio J. Porras (Org). **El debate sobre la crisis de la representación política**. Madrid: Tecnos, S.A., 1996.

NAVARRO, Ángel J. Sánchez. **Las minorias en la estrutura parlamentaria**. Madrid: Centro de estudios constitucionales, 1995.

NICOLAU, Jairo Marconi. As distorções na representação dos Estados na Câmara dos Deputados brasileira. **Dados**, v. 40, n. 3, 1997.

NOLTE, Detlef; FUCHS, Ruth. Os pedidos de informação escritos e orais como instrumentos da atividade de controle parlamentar: Argentina e Alemanha em uma perspectiva comparada. IN: LHANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana Maria. (Org.). **Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

NORRIS, Pippa. Un círculo virtuoso? El impacto de las comunicaciones políticas las democracias post-industriales. **Revista Española de Ciencia Política**, n. 4, abr. 2001, p. 7-33.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

OLSON, Mancur. **La lógica de la acción colectiva**. Balderas, México: Limusa, 1992.

OPERAÇÃO "Pombo-Correio". **Jornal O Norte**, Monte Claros, MG. 07 jul., 2007.

OSBORNE, David; GAEBLER. **Reinventando o Governo**. 8 ed., Brasília: Editora MH Comunicação, 1995.

PEIXOTO, Paulo. PF prende 8 dos 15 vereadores de cidade mineira. **Folha de São Paulo**. São Paulo. 7 jul. 2006. Caderno cotidiano, p. C10.

PITKIN, Hanna Fenichel. **El concepto de representación**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua Nova**. N. 67, 2006, p. 15-47.

PLOTKE, David. Representation is democracy. **Constellations**. Vol. 4, n. 1, 1997, p. 19-34.

PRATA, Nilson. **Informação e democracia deliberativa**: um estudo de caso de participação política na Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. 2007. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação). UFMG, Belo Horizonte.

PRIGOGINE, Ilya. O Fim da Certeza. MENDES, Candido (Org.). **Representação e complexidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003, p. 47-68.

PRIGOGINE, Ilya. **O fim das certezas**. Tempo, caos e as leis da natureza. São Paulo: Ed. Da universidade Estadual Paulista. 1996.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**. Experiência da Itália moderna. 4 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

RAMOS, Severino Fernández. **Los concejales y el acceso a la información** – el derecho de los concejales de acceso a la documentación local. Granada, Espanha. 2003.

RECCHIA, Giogio. Informacion parlamentaria y garantias fundamentales. **Revista de estudios políticos**. Centro de Estudios constitucionales. N. 40, agosto, 2004.

REIS, Bruno Wanderley. Capital social e confiança: questões de teoria e método. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, 21, p 35-49, nov. 2003.

REIS, Fábio Wanderley . Voto secreto, opinião pública e democracia. **Folha de São Paulo**, p. 3, 26 abr. 2006.

REIS, Fábio Wanderley. Constitucionalismo e opinião pública. **Folha de São Paulo**. P. 3, 11 mai. 2006.

REIS, Fábio Wanderley. Deliberação, interesses e “sociedade civil”. In. COELHO, Vera Schattan. NOBRE, Marcos. (Org.) **Participação e deliberação**. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 63-92.

REPRESENTANTES do povo deveriam dar exemplo; montes-clarenses aprovam atitude da PF. Gazeta Norte Mineira, Montes Claros, 07 jul. 2006. Disponível em: <[http://www.montesclaros.mg.gov.br/agencia\\_noticias/clipping/julho/clipping\\_07\\_07\\_06.htm](http://www.montesclaros.mg.gov.br/agencia_noticias/clipping/julho/clipping_07_07_06.htm)>. Acesso em: 29 out. 2007.

REQUEJO, Paloma. **Democracia parlamentaria y princípio minoritario**. La protección constitucional de las minorias parlamentarias. Barcelona: Ariel Derecho, 2000.

RIBEIRO, Guilherme Wagner. Competência legislativa na federação brasileira e a disciplina dos “loteamentos fechados”. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental** – FDU, Belo Horizonte, ano 7, n. 38, mar./abr. 2008, p. 49-58.

RIBEIRO, Guilherme Wagner. **Poder e processo dos legislativos municipais**, 2010, mimeo,

RIBEIRO, Guilherme Wagner. Poder legislativo: entre a assimetria informacional e o pluralismo cognitivo. **Legislação** – cadernos de ciência de Legislação. Lisboa: n. 45, jan/mar. 2007. p. 5-23.

RIBEIRO, Guilherme Wagner. Princípios constitucionais do direito parlamentar. **Cadernos da escola do legislativo**. V. 7, jan./fev. 2004.

RIBEIRO, Guilherme Wagner; SANTIAGO, Daniela. A crise da representação política e a comunicação nos legislativos municipais: experiências inovadoras da Câmara Municipal de Montes Claros. **Anais do II Compólítica** – Congresso da Associação Brasileira dos Pesquisadores de Comunicação e Política. Dez/2007.

RIBEIRO, Guilherme Wagner; SANTOS, Flávia; MOURÃO, Gabriela. O Poder Legislativo e suas consultorias institucionais. **Cadernos da Escola do Legislativo**. Belo Horizonte, n. 14, 2007 p. 133-151.

RIBEIRO, Luis. Vereadores presos em Montes Claros. **Jornal Estado de Minas**. Belo Horizonte. 7 jul. 2006. Caderno política, p. 3.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, 2003.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social** – métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1999.

ROSENTHAL, Alan. **The decline of representative democracy**: process, participation and Power in State Legislatures. Washington DC: Congressional Quarterly Inc. 1998.

ROUSSEAU, J.J. **O contrato social**. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

SANTAOLALLA, Fernando. **El Parlamento e sus instrumentos de informacion**. Madrid. Ed. De Derecho Reunidas, 1982.

SANTOS, Boaventura de Sousa . Para una democracia de alta intensidad. In SANTOS, B. (Org). **Renovar la teoria crítica e reinventar la emancipacion social**. Encuentros em buenos Aires. Consejo Latinoamericano de Ciências sociales. (CLASCO). 2006, p. 71-108.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Universidade no século XXI**: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade. São Paulo: Ed. Cortez, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone da ciência: a diversidade epistemológica do mundo. In: SANTOS (Org). **Semear outras soluções**: os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2005, p. 21-122.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre a ciência**. Porto: Edições Afrontamento, 1987.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo nos Estados**: Diversidade e Convergência, Rio de Janeiro: FGV Editora, 2001.

SANTOS, Orlando Alves (Org). **Globalização, fragmentação e reforma urbana** - o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994, p. 23-63.

SAURA, Ángeles Galiana. **La legislación en el Estado de Derecho**. Madrid: Dykinson, 2003.

SAWARD, Michael. **Democratic innovation**. Deliberation, representation and association. New York: ECPR Studies, 2000.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura. 1961.

SERRANO, Pedro Estavam. **O desvio de poder na função legislativa**. São Paulo: FTD, 1997.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SIMMEL, Georg. A metrópole e a vida mental. In: VELHO, Otávio G. (Org.). **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Guanabara, 4a. ed., 1987.

SOARES, Luiz Eduardo. A racionalidade do politicamente correto ou: Weber errou porque estava certo. SOUZA, Jessé. **A atualidade de Max Weber**. Brasília: Ed universidade de Brasília, 2000, p. 325-354.

SORJ, Bernardo. **brasil@povo.com** – a luta contra a desigualdade na Sociedade da Informação. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. Brasília, DF: UNESCO, 2003.

SOUSA, Maria da Conceição; RAMOS, Francisco. Eficiência técnica e retornos de escala na produção de serviços públicos municipais: o caso do nordeste e do sudeste brasileiros. **Revista Brasileira de Economia**, n. 53, out/dez 1999, p. 433-461.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira. Teoria **Constitucional e democracia deliberativa**. Um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

SPINK, Peter. A inovação na perspectiva dos inovadores. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antônio. (Org). **Inovação no campo da gestão pública local**. Novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 23-40.

STEWART, Joan. De la innovación democrática y la democracia deliberativa. FONT, Joan (org.). **Ciudadanos y decisiones públicas**. Ariel, 2001, p. 33-41.

STORPER, Michael. Desenvolvimento territorial na economia global do aprendizado: o desafio dos países em desenvolvimento. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e Junior(Org).. **Globalização, fragmentação e reforma urbana – o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização, 1994. p. 23-64.

STORPER, Michael; VENABLES, Antony J. **Buzz: the economic force of the city**. Paper preparado para o Seminário Internacional Economia e espaço. CEDEPLAR/UFMG, Ouro Preto, 6-7, december 2001.

UGARTE, Pedro Salazar. Transparencia: Para qué?. UGARTE, P. (Org.). **El poder de la transparencia: nueve derrotas a la opacidade**. Universidade Naciona Atónoma de México. Instituto Federal de acceso a la Información, 2007, pg. XI-XXVII. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2456>. Acesso em: 20/10/2009.

URBINATI, Nádía. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**. São Paulo, n 67, 2006, p. 191-228.

URBINATI, Nádía. WARREN, Mark. The concept of representation in Contemporary Democratic Theory. **Anual Review of Political Science**, n. 11, 2008, p. 387-412.

VALENTE, Ana Paola de Moraes Amorim. **Transparência e opacidade: o SIAFI no acesso à informação orçamentária**. São Paulo: Annablume, 2004.

VALENZUELA, Francisco Berlin. **Derecho Parlamentario**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

VAZ, José Carlos. **Limites e possibilidades do uso de portais municipais para promoção da cidadania: a construção de um modelo de análise e avaliação**. 2003. Tese (Doutora em Administração de Empresas). Fundação Getúlio Vargas. São Paulo.

VERGOTTINI, Giuseppe. La función de control en los parlamentos de fin de siglo. In: **Problemas actuales del control parlamentario**. Madrid: Congreso de los Diputados, 1997, p. 25-53, 1997.

WALDRON, Jeremy. **A dignidade da legislação**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WALLERSTEIN, Immanuel. Crises: a economia-mundo, os movimentos e as ideologias. **Impensar a ciência social**. Os limites dos paradigmas do século XIX. Aparecida, SP: Ideias e letras, 2006, 33-50.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: EdUnB, 1999.

WEBER, Max. **Metodologia das ciências sociais**. Parte I. São Paulo: Cortez, 1992.

WEBER, Max. **Parlamento e governo na Alemanha reordenada**. Crítica política da burocracia e da natureza dos partidos. Petrópolis: Vozes, 1993.

YOUNG, Iris Marion. **Democracy and difference**. Princeton: Princeton University Press, 1996.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, 2006, p 139-190.

## Anexo – Questionário do survey

---

Belo Horizonte, 22 de abril de 2008

Exmo. Sr. Presidente:

Sou servidor da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, tendo, entre outras, a atribuição de oferecer suporte técnico ao Centro de Apoio às Câmaras (Ceac).

Realizo atualmente uma pesquisa, pelo programa de Pós-Graduação da PUCMinas, sobre inovações implementadas pelas câmaras municipais para o aperfeiçoamento de suas ações e sobre seus mecanismos de controle e fiscalização do Poder Executivo municipal.

Para o sucesso dessa pesquisa, será fundamental a colaboração da Casa Presidida por V. Exa., a quem solicito o obséquio de providenciar o preenchimento do questionário anexo e seu posterior encaminhamento ao Ceac (pelo e-mail: ceac@almg.gov.br) e remetendo, posteriormente, a resposta para o mesmo endereço eletrônico.

Em caso de qualquer dúvida acerca do preenchimento do questionário, essa Câmara deve, da mesma forma, entrar em contato com o Ceac pelo e-mail acima indicado ou pelo telefone (31) 2108-7303.

Esclarecendo, finalmente, que respondendo ao questionário, essa Casa terá acesso, quando concluído dos trabalhos da própria instituição, especialmente por meio do conhecimento e da comparação com as ações de outras câmaras, bem como um banco de jurisprudência de interesse do Legislativo municipal.

Contando desde já com o precioso apoio de V. Exa. e dessa Câmara Municipal, antecipo meus agradecimentos.

Atenciosamente,

Guilherme Wagner Ribeiro

|                     |
|---------------------|
| <b>QUESTIONÁRIO</b> |
|---------------------|

**PESQUISA SOBRE ATIVIDADES DAS CÂMARAS MUNICIPAIS**

**1. DADOS GERAIS:**

**1.1 Nome do Município:** \_\_\_\_\_

**1.2 Nome do responsável pelo preenchimento do questionário:** \_\_\_\_\_

**1.2.1 Função do responsável pelo preenchimento do questionário:**

1.2.2 ( ) Servidor permanente;

( ) Cargo em comissão

( ) Contrato administrativo

**1.3 Quanto à composição:**

|  |  |
|--|--|
| A Câmara é composta por quantos vereadores                   |  |
| Quantos declaram apoio ao prefeito                           |  |
| Quantos se dizem de oposição ao Prefeito                     |  |
| Quantos não assumem posição de apoio ou oposição ao Prefeito |  |

**2. FUNÇÕES DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE<sup>127</sup>:**

2.1. Quantos pedidos de informação foram encaminhados ao Poder Executivo em 2007?

|  |  |
|--|--|
|  | <input type="checkbox"/> Não sabe informar |
|--|--|

2.2. Quantas Comissões Parlamentares de Inquérito foram realizadas em 2007?

|  |  |
|--|--|
|  | <input type="checkbox"/> Não sabe informar |
|--|--|

2.3. Quantas vezes autoridades do Poder Executivo foram convocadas para prestar esclarecimentos na Câmara Municipal em 2007?

|  |  |
|--|--|
|  | <input type="checkbox"/> Não sabe informar |
|--|--|

2.4. Quantas denúncias de irregularidade foram encaminhadas ao Tribunal de Contas pela Câmara Municipal ou por qualquer de suas Comissões em 2007?

|  |  |
|--|--|
|  | <input type="checkbox"/> Não sabe informar |
|--|--|

---

### 3. ATIVIDADES DE INTERAÇÃO COM A SOCIEDADE:

#### 3.1. Quantas audiências públicas foram realizadas pela Câmara Municipal em 2007?

|  |                       |
|--|-----------------------|
|  | ( ) Não sabe informar |
|--|-----------------------|

#### 3.1.1 Aproximadamente, quantas pessoas participaram das audiências públicas:

|  |  |
|--|--|
| O menor número de pessoas que participaram de uma audiência: |  |
| O maior número de pessoas que participaram de uma audiência: |  |
| Não sabe informar  |  |

#### 3.2. O Regimento Interno de sua Câmara Municipal prevê o instituto da tribuna Livre (tribuna popular)? (a possibilidade do uso da palavra por qualquer cidadão durante a reunião da Câmara)

|  |     |
|--|-----|
|  | Sim |
|  | Não |

3.2.1 Se sim, quantas vezes o instituto foi utilizado em 2007? \_\_\_\_\_

#### 3.3. A sua Câmara realiza reuniões fora da sede (Em outros espaços do município) ?

|  |     |
|--|-----|
|  | Sim |
|  | Não |

3.3.1 Se sim, quantas vezes o instituto foi utilizado em 2007? \_\_\_\_\_

3.4. A Câmara Municipal disponibiliza computadores com acesso Internet para os moradores do município:

|  |                              |
|--|------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Sim                   | <input type="checkbox"/> Não |
| Sim:   |                              |
| <b>Quantos computadores ?</b>                  |                              |
| <b>Desde quando?</b>                           |                              |
| Tem horário estabelecido?                      |                              |
| <input type="checkbox"/> Sim                   | <input type="checkbox"/> Não |
| Tem norma disciplinando o uso do computadores? |                              |
| <input type="checkbox"/> Sim                   | <input type="checkbox"/> Não |

**3.5. A Câmara Municipal realiza alguma atividade para os estudantes?**

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| <input type="checkbox"/> | Sim |
| <input type="checkbox"/> | Não |

Se sim, faça breve descrição:

|  |
|--|
|  |
|--|

**3.6. A Câmara realizou ou organizou outros eventos para a comunidade em 2007?**

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| <input type="checkbox"/> | Sim |
| <input type="checkbox"/> | Não |

**3.6.1. Se tiver realizado, descreva os principais eventos:**

|  |
|--|
|  |
|--|

**3.7. A Câmara presta algum serviço à comunidade, como proteção ao consumidor (PROCON)?**

|  |
|--|
|  |
|--|

#### **4. COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO**

**4.1. A Câmara possui algum meio de comunicação impresso?**

|   |     |
|---|-----|
| ) | Sim |
| ) | Não |

**4.1.1 Se sim, desde quando?** \_\_\_\_\_

**4.1.2 Quantas edições foram publicadas em 2007?** \_\_\_\_\_

**4.2. As reuniões da Câmara são transmitidas pelo rádio?**

|  |     |               |  |
|--|-----|---------------|--|
|  | Sim | Desde quando: |  |
|  | Não |               |  |

**4.3. A Câmara dispõe de outra forma de comunicação com a sociedade?**

|  |     |
|--|-----|
|  | Sim |
|  | Não |

Se Sim, qual? \_\_\_\_\_

**5. OUTRAS INOVAÇÕES INOVAÇÃO**

**5.1. A Câmara Municipal implementou alguma inovação dentro das seguintes áreas?**

- **Aproximação da comunidade com o Legislativo Municipal**
- **transparência dos recursos públicos;**
- **a socialização do conhecimento e da informação;**
- **o aperfeiçoamento das funções legislativa e fiscalizadora.**
-

|  |
|--|
|  |
|--|

## 6. QUANTO A FORMAÇÃO

6.1. Em 2007, a Câmara realizou despesas para o aperfeiçoamento ou formação dos vereadores?

| Sim |  | Não |  | Descreva os principais exemplos. |
|-----|--|-----|--|----------------------------------|
|     |  |     |  |                                  |

6.2. Em 2007, a Câmara realizou despesas para o aperfeiçoamento ou formação dos seus servidores?

| ) | Sim | ) | Não | Descreva os principais exemplos. |
|---|-----|---|-----|----------------------------------|
|   |     |   |     |                                  |

**6.3 Em sua opinião, quanto ao interesse pela participação em cursos de Educação à Distância, pode-se dizer que, em média:**

|                   | <b>Muito<br/>interesse</b> | <b>Algum<br/>interesse</b> | <b>Pouco<br/>Interesse</b> | <b>Nenhum<br/>interesse</b> |
|-------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|-----------------------------|
| <b>Vereadores</b> |                            |                            |                            |                             |
| <b>Servidores</b> |                            |                            |                            |                             |

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)