Para se manter informado(a) sobre as notícias e análises produzidas pelo PT, consulte as publicações do partido e da Fundação Perseu Abramo:

Fundação Perseu Abramo
Periscópio
www.fpabramo.org.br/periscopio
ou www.pt.org.br/formacao
Boletim eletrônico da Fundação Perseu Abramo
e Secretaria Nacional de Formação Política do PT

Editora Fundação Perseu Abramo
www.efpa.com.br
editorial@fpabramo.org.br

Revista *Teoria e Debate*
www.fpabramo.org.br
Revista trimestral da Fundação Perseu Abramo
td@fpabramo.org.br

Partido dos Trabalhadores
Fundação Perseu Abramo

O modo petista de ação parlamentar

Uma contribuição para vereadores e vereadoras

Elaborado por:
Fernando Antonio Nacif
José Cavalli Júnior
Selma Rocha
Zilah Wendel Abramo

rls

PT 25 ANOS

FUNDAÇÃO Perseu Abramo

DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO DOS TRABALHADORES
Presidente: José Genoíno

COMISSÃO EXECUTIVA NACIONAL
Arlete Sampaio – Conceição Nascimento – Delúbio Soares de Castro
Francisco Campos – Gleber Naime – Idelli Salvatti
Joaquim Soriano – Jorge Almeida – José dos Reis Garcia
Marcelo Sereno – Maria Eunice Wolf – Marlene Rocha
Marta Suplicy – Mônica Valente – Paulo Delgado
Paulo Ferreira – Romênio Pereira – Sílvio José Pereira
Valter Pomar – Paulo Rocha – Delcídio Amaral

SECRETARIA NACIONAL DE FORMAÇÃO POLÍTICA
Secretário: Joaquim Soriano

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO
Presidente: Hamilton Pereira
Vice-presidente: Ricardo de Azevedo
Diretora: Selma Rocha
Diretor: Flávio Jorge

EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO
Coordenador editorial: Flamarion Maués
Editora-assistente: Candice Quinelato Baptista
Assistente editorial: Viviane Akemi Uemura

ROSA LUXEMBURG STIFTUNG
Diretor no Brasil: Gert Peuckert

FICHA TÉCNICA
Revisão: Maurício Balthazar Leal – Márcio Guimarães Araújo
Capa: Mario Pizzignacco

Editora Fundação Perseu Abramo
Rua Francisco Cruz, 224
CEP 04117-091 – São Paulo – SP – Brasil
Telefone: (11) 5571-4299
Fax: (11) 5571-0910
Na Internet: http://www.fpabramo.org.br
Correio eletrônico: editora@fpabramo.org.br

1ª edição: março de 2005
Copyright © 2005 by Diretório Nacional do PT/Fundação Perseu Abramo
Direitos desta edição: Fundação Perseu Abramo

Sumário

7 Apresentação

9 Introdução

11 Módulo 1: Atuação parlamentar no âmbito local

13 1. O município no Brasil: limites e atribuições
13 1.1 A organização política do Estado brasileiro
16 1.2 O município na Federação
17 1.2.1 Funções do Poder Executivo no âmbito municipal

20 2. As funções do Poder Legislativo municipal
21 2.1 Função legislativa
24 2.2 A importância da função fiscalizadora. Suas potencialidades e seus limites
25 2.3 Função fiscalizadora e a relação com o Tribunal de Contas, o Ministério Público e o Poder Judiciário
26 2.3.1 Tribunal de Contas
27 2.3.2 Poder Judiciário
28 2.3.3 Ministério Público
30 2.4. Função de representação e os limites da atuação parlamentar
32 2.4.1 Os limites da atuação parlamentar
33 2.5 A administração das Câmaras Municipais

35 3. O modo petista de atuação parlamentar
35 3.1 A relação com a sociedade
37 3.2 A presença dos vereadores petistas no Legislativo: um breve histórico

43 RESUMO DO MÓDULO 1

55 Módulo 2 – Os instrumentos de atuação parlamentar

56 1. Participação na Mesa Diretora
57 1.1 Quando se deve participar da disputa por cargos na Mesa Diretora?
58 1.2 Ações petistas nas Mesas Diretoras
59 1.2.1 Ações administrativas da Mesa Diretora
61 1.2.2 Ações políticas da Mesa Diretora

64 2. Tribuna, Plenário e Comissões
64 2.1 Utilização da tribuna
64 2.1.1 Regras para o uso da tribuna
64 2.1.2 A importância do uso da tribuna na luta política

65 2.1.3 Como preparar um pronunciamento
66 2.2 Atuação em Plenário
66 2.2.1 Sessões das Câmaras Municipais
67 2.2.2 Como atuar no Plenário
70 2.3 As Comissões Permanentes
70 2.3.1 O que são as Comissões Permanentes
71 2.3.2 O trabalho nas Comissões Permanentes
72 2.3.3 A importância política das Comissões Permanentes
72 2.4 Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs)
72 2.4.1 O que são Comissões Parlamentares de Inquérito
73 2.4.2 O funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito
74 2.4.3 A importância política das Comissões Parlamentares de Inquérito

76 3. Elaboração de proposições
76 3.1 Critérios para a apresentação de proposições
77 3.2 Noções de técnica legislativa
78 3.2.1 Estrutura de projeto
80 3.2.2 Regras de redação
81 3.3 Tipos de proposições

87 4. Os instrumentos de democratização das atividades parlamentares
87 4.1 "Tribuna Livre"
88 4.1.1 Como instituir a "Tribuna Livre"
89 4.1.2 Exemplos de utilização da "Tribuna Livre"
89 4.2 Comissões criadas para receber diretamente propostas de projetos elaborados pela população (Comissão de Participação Legislativa)
90 4.2.1 Como instituir a Comissão de Participação Legislativa
91 4.3 Audiências públicas
92 4.3.1 Como funcionam as audiências públicas
93 4.4 Ouvidoria Parlamentar
93 4.4.1 Como funcionam as Ouvidorias Parlamentares

95 5. TV e rádio
95 5.1 TV Legislativa
96 5.2 Rádio Legislativa

97 RESUMO DO MÓDULO 2

113 Módulo 3: Fundamentos políticos e bases legais do poder local

115 1. Planejamento das finanças dos municípios
116 1.1 Instrumentos institucionais de planejamento: Plano Plurianual/ Lei de Diretrizes Orçamentárias/Lei Orçamentária Anual
116 1.1.1 A importância do sistema orçamentário
118 1.1.2 As leis

118 1.1.2.1 O Plano Plurianual (PPA)
118 1.1.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)
119 1.1.2.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)
120 1.2 Lei de Responsabilidade Fiscal
120 1.2.1 Objetivos e histórico da lei
121 1.2.2 Principais pontos da Lei de Responsabilidade Fiscal
122 1.2.2.1 Gastos com pessoal
122 1.2.2.2 Dívida pública
122 1.2.2.3 Metas fiscais
123 1.2.2.4 Ano eleitoral
123 1.2.2.5 Transparência
123 1.2.2.6 Penalidades

125 2. Participação cidadã e controle social
125 2.1 Participação cidadã
126 2.2 Controle social
126 2.2.1 Orçamento Participativo

128 3. Desenvolvimento local sustentável e planejamento urbano
128 3.1 O que é desenvolvimento sustentável
129 3.2 Pressupostos para o desenvolvimento local sustentável
132 3.3 Experiências de desenvolvimento sustentável em municípios governados pelo Partido dos Trabalhadores
135 3.4 Instrumentos legais a serviço do desenvolvimento sustentável e do planejamento urbano
135 3.4.1 Lei Orgânica Municipal
135 3.4.1.1 A estrutura da lei
136 3.4.1.2 Aspectos importantes da Lei Orgânica do Município
137 3.4.2 O Estatuto da Cidade
138 3.4.2.1 Instrumentos previstos no Estatuto da Cidade
139 3.4.2.2 Plano Diretor
140 3.4.2.3 Gestão democrática da cidade
141 3.4.2.4 O Conselho das Cidades
141 3.4.3 Conselhos Municipais

144 RESUMO DO MÓDULO 3

155 Anexos

156 Anexo 1 – Exemplo de curso da ENAP: Melhoria da gerência pública
157 Anexo 2 – Modelo: Proposta de Emenda à Lei Orgânica do Município
159 Anexo 3 – *Sites* de interesse
161 Anexo 4 – Modelo de parecer
162 Anexo 5 – Exemplo de requerimento de constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito

163 Anexo 6
6.1 Roteiro para elaboração de relatório final de Comissão Parlamentar de Inquérito
6.2 Modelo de relatório final de Comissão Parlamentar de Inquérito
166 Anexo 7 – Histórico de duas Comissões Parlamentares de Inquérito conduzidas por parlamentares do PT
7.1 CPI da Máfia dos Fiscais em São Paulo, instalada com base em requerimento apresentado pelo então vereador José Eduardo Martins Cardozo:
7.2 CPI para averiguar irregularidades na prefeitura de Ouro Preto, instalada com base em requerimento apresentado pelo vereador Wanderley Rossi Júnior (Kuruzu)
169 Anexo 8 – Modelo de projeto que institui "Tribuna Livre"
171 Anexo 9 – Modelo de Projeto de Resolução que cria Comissão de Participação Legislativa
173 Anexo 10 – Exemplo de regulamentação de realização de audiências públicas
176 Anexo 11 – Modelo de Regimento Interno que prevê a existência de Ouvidoria
179 Anexo 12 – Fontes de receita dos municípios
183 Anexo 13 – "Responsabilidade fiscal", de João Sayad

185 Apêndice: Autonomia municipal e democracia direta na Alemanha

185 1. O que significa representação local na Alemanha?
185 1.1 As atribuições da representação local
188 1.2 Membros, órgãos e instâncias da representação local
192 1.3 Experiências sobre o trabalho de vereadores e atividades de publicidade dos vereadores da esquerda
195 1.4 Projetos para a organização de auxílio social
198 1.5 *Checklist* e medidas para o desenvolvimento de ciclos econômicos regionais e locais
201 1.6 Instrumentos da política de emprego e do incentivo econômico municipal

204 2. Como funciona a democracia direta nos municípios na Alemanha?
204 2.1 Democracia direta no plano municipal
206 2.2 A petição e o plebiscito como votações da democracia direta
209 2.3 Plebiscitos contra a privatização de propriedade municipal
211 2.4 Previsão: novos caminhos da participação direta

217 Fontes e referências

Apresentação

O *Partido dos Trabalhadores* ampliou extraordinariamente sua presença nas Câmaras Municipais em todo o país no último pleito. Elegeu 3.679 vereadores em 2.345 municípios, afirmando sua vocação de partido nacional e com fortes vínculos com o território matriz da participação cidadã: a cidade.

Está posto para o partido o desafio de contribuir para qualificar a atuação dessas companheiras e desses companheiros que, em suas cidades, são a cara do PT, para que possam responder às expectativas dos cidadãos que os elegeram ampliando sua participação política nas decisões de suas comunidades.

O livro que você tem nas mãos busca atender, ainda que em parte, a esse objetivo. Ele resulta da colaboração da *Fundação Perseu Abramo* com o *Diretório Nacional do PT*, através da Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais (SNAI) e da Secretaria Nacional de Formação Política (SNFP).

A redemocratização da sociedade brasileira, fruto das lutas de amplos setores sociais, particularmente dos trabalhadores, abriu espaço para o fortalecimento da atuação parlamentar nos diferentes níveis. Seja em âmbito municipal, estadual ou federal. E propiciou, pelas mãos do *Partido dos Trabalhadores*, um expressivo conjunto de experiências democráticas de participação de militantes nos coletivos dos mandatos ou de participação direta dos cidadãos por meio dos Orçamentos Participativos e dos Congressos das Cidades, que vêm acumulando força em diferentes cidades do Brasil.

Tais experiências tensionam e expõem a crise de legitimidade que aflige a representação parlamentar, e ao mesmo tempo apontam para novas sínteses que articulam as dimensões da democracia representativa no parlamento e na sociedade com a experiência da democracia diretamente exercida pelos cidadãos. Consolidar

essas novas sínteses numa cultura arraigadamente oligárquica e autoritária como a cultura política brasileira é um grande desafio para um partido socialista e democrático como o PT.

Esses objetivos só poderão ser alcançados com uma atuação altamente qualificada dos nossos vereadores. Seja no espaço específico do plenário e das comissões de trabalho de suas Câmaras Municipais, fiscalizando o Executivo e propondo leis, seja no espaço político construído no diálogo com os movimentos sociais dos trabalhadores e dos cidadãos organizados, tratando de responder às suas demandas.

Os vereadores e vereadoras do PT estão chamados a liderar um processo de regeneração do fazer político no Brasil a partir dos trilhos que guiaram a trajetória do nosso partido ao longo desses 25 anos: o trilho da ética e o trilho do compromisso com os trabalhadores, para lembrar a frase do professor Antonio Candido.

Está em suas mãos nossa contribuição. O *Diretório Nacional do Partido* e a *Fundação Perseu Abramo* esperam que seja útil para o seu mandato, para a afirmação dos nossos princípios partidários e para o nosso projeto de país: um Brasil democrático, socialmente justo, sustentável e soberano.

José Genoino
Presidente do Partido
dos Trabalhadores

Hamilton Pereira da Silva
Presidente da Fundação
Perseu Abramo

Introdução

Este livro é uma contribuição para o desenvolvimento e o aperfeiçoamento das práticas parlamentares dos vereadores e vereadoras do Partido dos Trabalhadores.

Partindo das experiências do PT nesses 25 anos de história e das reflexões suscitadas por elas sobre o papel do Parlamento e as atividades que cabem aos municípios, procurou-se concretizar com esta publicação uma síntese do trabalho realizado pelos Legislativos locais, bem como generalizar o conhecimento de idéias e práticas que ampliam as possibilidades de qualificação da ação institucional no âmbito das Câmaras Municipais em todo o país.

Com esse objetivo, este livro busca trazer elementos para uma prática parlamentar voltada para a modernização e a democratização das Câmaras Municipais; para a compreensão da legislação que, em todos os níveis, se refere aos municípios; para a realização de iniciativas que contribuam com a democratização e o desenvolvimento das cidades: desde a boa gestão de suas finanças, a luta pela ampliação das condições de seu financiamento, a valorização de seu patrimônio em todos os campos – visando a ações integradas nos âmbitos social, econômico e urbanístico –, até a ampliação da participação da sociedade nas decisões.

Dessa forma, este livro foi concebido em três partes. A primeira, "Atuação parlamentar no âmbito local", discute o papel dos municípios na estrutura federativa, assim como as funções do Poder Legislativo municipal, o papel do vereador, em particular do vereador petista. A segunda apresenta "Os instrumentos de atuação parlamentar", notadamente a participação nas mesas diretoras, o uso da tribuna, a participação no plenário e o trabalho nas comissões. Além disso, indica critérios e procedimentos para a elaboração de proposições legislativas e algumas das iniciativas de demo-

cratização das Câmaras Municipais, entre elas: a tribuna livre, as comissões de participação legislativa, as audiências públicas, as ouvidorias parlamentares, a utilização das TVs e rádios. A terceira, "Fundamentos políticos e bases legais do poder local", aponta os mecanismos de planejamento das finanças do município por meio do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei de Responsabilidade Fiscal. Trata ainda dos meios legais que podem favorecer o desenvolvimento local com a participação e o controle da sociedade em espaços como os vários conselhos municipais.

Além disso, ao final do livro apresentamos o apêndice com o texto "Autonomia municipal e democracia direta na Alemanha", uma contribuição de um dos colaboradores da Fundação Rosa Luxemburgo, instituição que, ligada ao Partido do Socialismo Democrático (PDS) alemão, foi parceira na produção deste livro.

Para a elaboração das propostas levou-se em consideração a situação de pequenos, médios e grandes municípios do país, de maneira a facilitar o diálogo com as diferentes realidades e necessidades regionais e, ainda, permitir a reflexão e a formulação de propostas tendo-se em conta as diferentes experiências.

Por fim, com o objetivo de facilitar a compreensão das três primeiras partes desta publicação, há no final de cada uma delas um resumo que destaca seus aspectos mais relevantes. Além disso, estão disponíveis, no final do livro, um conjunto de Anexos que podem se constituir em referência para os desafios práticos dos vereadores e vereadoras do PT em cada cidade.

Cabe ainda uma referência às pessoas que gentilmente se dispuseram a elucidar dúvidas que permaneciam com relação a alguns dos pontos abordados neste livro. Assim, devem ser citados aqui, com os devidos agradecimentos, os advogados Solange Luchini e Marcelo Veiga, que revisaram o texto que trata do papel do Tribunal de Contas e do Poder Judiciário no respaldo à função fiscalizadora do Legislativo Municipal, o professor Amir Khair, que prestou preciosos esclarecimentos relativos à legislação financeira e tributária, e Luiz Carlos Raimundo Pontes, que também colaborou na revisão técnica do Módulo 3.

Módulo 1

Atuação parlamentar no âmbito local

A Constituição de 1988 foi elaborada e promulgada no contexto de redemocratização do país. Este cenário, que refletia a busca de maior autonomia e descentralização política e financeira, e que contava ainda com a atuação dos movimentos sociais que lutavam pela ampliação de direitos e da cidadania, acabou por fortalecer o papel do Estado[1], não apenas no âmbito da União, mas também nas esferas estadual e municipal.

Com a Constituição de 1988 o município ganhou importância e passou a ter maior autonomia financeira e responsabilidade na elaboração e na execução de políticas públicas e no planejamento urbano.

Apesar desse fortalecimento, muitas das alterações constitucionais ocorridas entre 1994 e 2002 reduziram o campo de atuação das cidades, pois esvaziaram alguns mecanismos que permitiam o exercício dessa autonomia municipal que fora conquistada. No caso da educação, por exemplo, foram subvinculados recursos para o ensino fundamental por meio do Fundef (Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério), de forma a tornar prioridade esse nível de ensino, sem, contudo, efetuar uma avaliação efetiva sobre as diferentes necessidades dos municípios, particularmente no que se refere à demanda por educação infantil e de jovens e adultos, e, ainda, sobre suas possibilidades efetivas de arrecadação e financiamento da educação.

---

1. A palavra "Estado" é usada aqui significando o conjunto das instituições (governo – Executivo, Legislativo e Judiciário –, forças armadas, funcionalismo público etc.) que controlam e administram uma nação e suas unidades – estados, municípios e distrito federal, por exemplo. É preciso não confundir quando a mesma palavra "estado" é usada como referência às 26 unidades da Federação (estado do Ceará, estado do Acre, por exemplo).

A presente situação tem gerado a necessidade de buscar novas formas de organização e de gestão públicas nos municípios, não apenas para atender às necessidades da população, mas também para criar condições favoráveis à participação política dos cidadãos. Apesar da escassez de recursos que tem marcado a vida das cidades, é preciso construir mecanismos que possibilitem a discussão do futuro, com destaque para temas como desenvolvimento local e sustentabilidade, geração e distribuição de emprego e renda, produção e difusão de conhecimento e cultura, sempre com o intuito de melhorar a qualidade de vida das pessoas.

Por essa razão, ampliam-se os desafios do poder local diante do processo de mobilização dos diversos setores e organizações da sociedade na sua luta pela solução dos graves problemas sociais e pela ampliação da participação popular nas esferas de poder e decisão. Dessa forma, o Executivo municipal, a Câmara Municipal e as instâncias do Judiciário nas cidades podem vir a desempenhar, com maior vigor, um importante papel na mediação dos conflitos de interesses existentes.

Em função dessas considerações, torna-se necessário enfatizar a importância do Legislativo e da atuação parlamentar como fatores indispensáveis para que o município possa exercer o poder e a autonomia que lhe são devidos. Por essas razões, é preciso compreender a importância do Parlamento e da atuação parlamentar no âmbito local diante não apenas de definições legais, mas acima de tudo diante da possibilidade de estabelecimento de relações com a sociedade que possam contribuir para a melhoria da qualidade de vida na cidade.

Nesse sentido, a ampliação da democracia direta em várias cidades do país – como as experiências dos Orçamentos Participativos – torna cada vez mais necessário que se destaque a importância do aperfeiçoamento do sistema de representação (isto é, os Parlamentos), razão pela qual a reflexão a respeito do papel dos Legislativos e, neste caso e em especial, das Câmaras Municipais e dos parlamentares do Partido dos Trabalhadores (PT) é absolutamente relevante.

1
O município no Brasil: limites e atribuições

1.1
A organização política do Estado brasileiro

O Estado brasileiro é organizado e regido pela Constituição Federal de 1988.

Trata-se de uma forma de organização político-administrativa de Estado baseada em um modelo federativo, que é constituído pela união de estados, Distrito Federal e municípios, subordinados a uma Constituição Federal, e tem como forma de governo a República.

Em seu artigo 2º a Constituição Federal estabelece como poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

O artigo 1º da Constituição estabelece:
"A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se em Estado Democrático de Direito, e tem como fundamentos:
I – a soberania;
II – a cidadania;
III – a dignidade da pessoa humana;
IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
V – o pluralismo político.
Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

O *Poder Executivo* tem a seu cargo a execução das leis, bem como o governo e a administração dos negócios públicos.

Na esfera federal, o chefe do Poder Executivo é o presidente da República, nos estados e no Distrito Federal são os governadores e, nos municípios, os prefeitos.

Ao *Poder Legislativo* compete elaborar as leis e fiscalizar as ações do Executivo. Além disso, o Parlamento constitui-se em espaço privilegiado para reflexão sobre problemas sociais e proposição de políticas públicas.

No âmbito federal o Poder Legislativo é formado pela Câmara dos Deputados, que se compõe de 513 deputados federais, e o Senado, que reúne 81 senadores. A Câmara Federal representa o povo brasileiro, e o Senado representa os estados e o Distrito Federal. Reunidas, as duas casas constituem o Congresso Nacional.

No âmbito estadual o Poder Legislativo se organiza nas Assembléias Legislativas e é composto pelos deputados estaduais.

Na esfera municipal o Poder Legislativo se organiza nas Câmaras Municipais e é composto pelos vereadores.

Ao *Poder Judiciário* compete determinar e assegurar a aplicação das leis.

O Poder Judiciário se organiza, de acordo com a Constituição Federal, em órgãos federais e estaduais, não cabendo ao município instituir nenhum órgão vinculado a este Poder.

A organização político-administrativa do Estado brasileiro apresenta três esferas de governo: União, estados e municípios.

As atribuições de cada esfera de governo são tratadas na Constituição no *Título III – Da Organização do Estado*, que, no capítulo I, artigo 18, "Da Organização Político-Administrativa", prevê a autonomia entre os entes que compõem a República Federativa do Brasil (União, estados, Distrito Federal e municípios).

Outros títulos da Constituição importantes para a atuação parlamentar são:

- O *Título VI – Da Tributação e do Orçamento*, que trata do Sistema Tributário Nacional e das Finanças Públicas. Nele são estabelecidos quais os tributos que podem ser instituídos pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, assim como as limitações do poder de tributar.

- O *Título VII*, que trata da autonomia, das atribuições e das responsabilidades do poder público municipal com relação à política urbana. O artigo 182, em seu parágrafo 1°, determina de modo claro o papel do Executivo e do Legislativo municipais com respeito à política urbana, configurando-se aqui mais um dos grandes avanços obtidos na Constituição de 1988 com relação à autonomia e à ampliação do poder local. O artigo estabelece que a política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo poder público municipal, tem o objetivo de "ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes". Além disso, prevê a adoção de plano diretor, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, a ser aprovado pela Câmara Municipal.
- O *Título VIII – Da Ordem Social*, que trata das responsabilidades do Estado em relação às políticas públicas e define as atribuições que cabem ao Poder Executivo.

Leis Complementares, tais como: Lei Orgânica da Saúde, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei Orgânica da Assistência Social, Estatuto do Índio, Estatuto da Criança e do Adolescente, e o recém-aprovado Estatuto do Idoso, entre outras, detalham as atribuições e responsabilidades nos três níveis de governo quanto à elaboração, à execução, ao controle e ao financiamento das políticas públicas e sociais.

Essa legislação amplia a responsabilidade do município na elaboração de políticas públicas e nas formas de participação da população na formulação e no controle dessas políticas.

O vereador deve ter a Constituição Federal e as emendas que a vêm modificando como importante referência para o exercício da sua função, visto se tratar de rica e indispensável fonte de consulta para a compreensão da organização política do Estado brasileiro, das atribuições dos três níveis de governo e das funções dos três Poderes constituídos: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Cabe aos parlamentares um papel fundamental na observância e no zelo pelo cumprimento dos dispositivos constitucionais, tanto no que diz respeito à sua própria atuação como no que toca à vigilância dos atos dos demais Poderes da República.

1.2
O município na Federação

A importância do município na estrutura da Federação assenta-se na identificação que o cidadão tem com a sua cidade, pois é nela que as pessoas vivem, trabalham, criam e educam seus filhos, produzem relações econômicas e sociais, exercem atividades de lazer e culturais, além de praticarem suas convicções religiosas e espirituais.

O conhecimento do papel do município, das suas atribuições e competências, da sua posição na organização político-administrativa da Federação, da história local e das condições de vida da população é fundamental para o vereador, uma vez que o exercício da sua atividade está diretamente relacionado com essa situação e com a sua condição de representante do povo.

O município é um ente de direito público, dotado de autonomia política e governo próprio para a realização de finalidades locais. Essa autonomia é caracterizada pela possibilidade de:

1. eleger o chefe do Executivo, ou seja, o prefeito (e o vice), e representantes do Poder Legislativo, isto é, os vereadores;
2. legislar sobre assuntos de interesse local; instituir e arrecadar os tributos de competência do município, bem como aplicar suas rendas;
3. ter administração própria no que diz respeito ao seu peculiar campo de ação.

O artigo 30 da Constituição Federal prevê ainda que é de competência exclusiva do município legislar sobre: organização do transporte coletivo; planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; infra-estrutura e serviços urbanos; ensino fundamental e educação infantil.

Entretanto, como o governo federal e os governos estaduais exercem sua jurisdição simultaneamente sobre o mesmo espaço territorial, existem regras que repartem as competências para o exercício das funções e finalidades de cada ente federado.

Dos Poderes da República, dois se organizam de modo autônomo e independente, resguardadas as normas constitucionais, no âmbito do município: o Poder Executivo e o Poder Legislativo. O

Poder Judiciário, como já foi dito, não tem órgãos estruturados no município. Contudo, as normas e decisões gerais desse Poder têm alcance também no âmbito local. A relação entre os vereadores e órgãos como o Tribunal de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público são explicitadas no item 2.3 deste módulo.

1.2.1 Funções do Poder Executivo no âmbito municipal

Ao Poder Executivo cabem três funções básicas: a política, a executiva e a administrativa.

A função política consiste em apresentação, sanção e veto de projetos de lei; na representação do município e na negociação dos interesses da administração municipal junto à Câmara Municipal, aos governos estadual e federal, aos outros Poderes da União e suas instâncias.

A função executiva implica o planejamento das ações de governo, o processo de elaboração, coordenação, execução e controle das

A competência dos municípios na Constituição Federal

"Artigo 30. Compete aos Municípios:
I – legislar sobre assuntos de interesse local;
II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;
VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual".

políticas públicas e demais atos e ações que traduzam respostas às necessidades, demandas e reivindicações sociais ou aos propósitos de interesse do próprio governo.

A função administrativa é aquela relacionada com a gestão dos recursos do município, destinados à realização de atividades, ações e projetos do governo, isto é, das políticas e dos serviços públicos; é a que trata da arrecadação municipal, da prestação de contas, do cuidado com o patrimônio público e das demais atribuições típicas da administração pública constantes da legislação.

Observe-se que as três funções se intercalam e interagem constantemente e são exercidas com base nos princípios que regem a administração pública, aplicáveis também aos municípios, que foram estabelecidos na Constituição Federal, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência.

O princípio da legalidade é uma das garantias contra a arbitrariedade. De acordo com este princípio, a administração pública só pode fazer o que a lei autoriza.

Conforme estabelece o princípio da impessoalidade, a atividade administrativa deve se dirigir aos cidadãos em geral, sem a determinação de pessoa ou discriminação de qualquer natureza.

O princípio da moralidade versa sobre a condução dos atos do Executivo no rumo da finalidade pública e sobre o exercício do poder com transparência e lisura. É o campo da ética e da justiça. É um princípio que exige constante vigilância por parte do parlamentar e da sociedade.

O princípio da publicidade trata da divulgação dos atos do Executivo para a comunidade. Em obediência a este princípio, torna-se obrigatória a divulgação dos atos, contratos e outros instrumentos celebrados pela administração municipal para que haja transparência das medidas adotadas.

O princípio da economicidade implica a obtenção da maior satisfação do interesse público com os menores custos para a sociedade.

O princípio da eficiência trata da boa gestão e da otimização dos recursos públicos a fim de se alcançar maior perfeição e rendimento nos serviços prestados à população. Trata-se da busca com-

binada de qualidade com maior economia e o menor grau possível de burocratização.

O respeito aos princípios enumerados deve pautar todas as atividades do prefeito e seus auxiliares. A fiscalização do cumprimento dessas regras constitui um dos pilares da atuação do parlamentar no município.

2.
As funções do Poder Legislativo municipal

Para a democracia, como a concebemos hoje, é fundamental a existência de um Poder Legislativo forte e atuante, independente e autônomo, que coexista em condições de igualdade com os outros Poderes constituídos, num processo harmônico tanto quanto possível, na medida em que é inevitável a existência de eventuais tensionamentos.

A função legislativa do Estado trata, de modo primordial, da elaboração de leis, ou seja, das normas gerais, abstratas e impessoais que compõem o mundo jurídico e regulam as diversas relações no interior da sociedade.

Tais leis têm de estar em consonância com critérios e limites estabelecidos na Constituição Federal, que é a lei maior que normatiza a organização da nação e do Estado.

Sendo o guardião da função legislativa do Estado, o Poder Legislativo deve exercer papel crucial na formação e garantia do Estado Democrático de Direito, regime no qual os princípios de liberdade e igualdade de direitos devem prevalecer em contraposição ao poder autoritário e discricionário, seja ele praticado por indivíduos ou grupos.

A prerrogativa de elaborar suas próprias proposições legislativas e de aprovar ou rejeitar as que têm origem no Executivo constitui a essência mesma do Poder Legislativo, e é o que o distingue

dos demais Poderes. Contudo, essa função não esgota as atribuições dos parlamentares. Além dessa, outras atribuições igualmente importantes compõem o conjunto das ações dos membros do Poder Legislativo: a *função fiscalizadora* (item 2.2) e a *função de representação* (item 2.4).

Até um certo momento da história do PT, a experiência peculiar desenvolvida por seus parlamentares costumava ser referida pela expressão "modo petista de legislar".

Nos últimos anos, como reconhecimento da complexidade das atribuições enumeradas em parágrafo anterior, aquela denominação vem cedendo espaço para outra, cada vez mais utilizada. Fala-se agora em "modo petista de atuação parlamentar", que, com certeza, é uma expressão mais adequada para expressar a noção de que o parlamentar do PT tem a responsabilidade de desempenhar funções que, sem dúvida, extrapolam o ato exclusivo de elaboração de proposições legislativas.

2.1
Função legislativa

No âmbito municipal, as proposições legislativas podem estar vinculadas a questões de ordem administrativa, às políticas públicas, ao planejamento urbano, ao patrimônio público, às atividades da administração pública municipal, ao ordenamento jurídico-institucional, enfim, aos peculiares interesses do município.

Quanto à elaboração das leis que tratam de questões referentes a políticas públicas, no que diz respeito tanto às diretrizes e determinações que as orientam como ao seu financiamento, a função legislativa incide nas funções administrativas do Estado e, portanto, nas atribuições do Executivo. Por conseguinte, o legislador pode e deve atuar como mediador nos casos de conflito de interesses.

É importante acentuar que a maioria dos projetos que tramitam nas Câmaras Municipais são provenientes do Executivo, pois em geral versam sobre despesas públicas, o que é uma prerrogativa daquele Poder. O vereador pode também apresentar projetos de lei que impliquem alteração no quadro de despesas, desde que sejam indicadas as fontes de receita adequadas, o que demanda

remanejamento de verbas dentro do Orçamento. Isso ocorre com pouca freqüência, seja por desconhecimento da própria legislação e dos procedimentos apropriados, seja por pressão política do chefe do Executivo ou mesmo de bancadas adversárias.

Destacam-se entre os projetos de lei de iniciativa exclusiva do Executivo: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Por outro lado, é facultada à população a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular (nos termos da Constituição Federal e, em alguns casos, da Lei Orgânica Municipal). Em algumas Câmaras Municipais, como é o exemplo da cidade de São Paulo, foram criadas Comissões de Participação Legislativa, destinadas a acolher, para análise e encaminhamento, desde que sejam pertinentes ao âmbito municipal, proposições enviadas pela população[1].

No exercício da função legislativa o vereador participa da elaboração das leis de interesse do município. Este processo pode estar relacionado com a alteração de normas jurídicas já existentes ou com a criação de novas leis.

Os projetos apresentados pelos parlamentares são, com maior freqüência, os que se referem a emendas aos Planos Plurianuais, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e ao Orçamento Anual; aos tributos municipais; à aplicação das rendas municipais; à concessão de isenções e benefícios fiscais; à concessão, à alienação, ao arrendamento e à doação de bens ou áreas públicas; a questões referentes ao quadro de pessoal da administração municipal e da própria Câmara; a assuntos relacionados ao ordenamento jurídico e ao planejamento urbano; ao processo de implantação de políticas públicas e regulamentação de Conselhos Municipais.

A apresentação de projetos como os que tratam da concessão de título de utilidade pública a entidades filantrópicas, da nomeação de ruas e logradouros públicos e da concessão de título de cidadão honorário, embora possam ter sua importância, não devem ser a prioridade da produção legislativa do vereador petista. Sua atuação deve ser propositiva no dia-a-dia. Ela deve estar orientada

1. As Comissões de Participação Legislativa são tratadas em detalhes no Módulo 2 deste livro.

para a elaboração de projetos de lei e iniciativas que digam respeito ao desenvolvimento da cidade, ao aperfeiçoamento da cidadania, em seus múltiplos aspectos, e à realização da justiça social. Essa perspectiva pode e deve ser desenvolvida a partir do incentivo ao livre debate de idéias, à auto-organização da população e à negociação pública de interesses. Outro aspecto da prática do legislador petista deve se referir à formulação de indicações e requerimentos ao prefeito e à administração municipal que tratem de necessidades, reivindicações e direitos. Trata-se de tornar públicas as informações acerca das decisões do Executivo e zelar sempre para que se efetivem políticas públicas voltadas para os interesses da maioria da população.

É fundamental compreender que a legislação municipal, ao reger e orientar a administração pública local, além de poder contribuir para a garantia de direitos de cidadania, pode facilitar maior harmonia entre os Poderes.

Tanto os projetos de lei que são de iniciativa do Executivo como os apresentados pelos próprios parlamentares ou os que se originam da iniciativa popular passam pela apreciação e pela discussão do conjunto dos vereadores. Durante a tramitação dos projetos, a bancada do PT deve, por meio da ação parlamentar, agir, a partir dos princípios e políticas partidárias, com o intuito de contribuir para a realização da justiça social, do estabelecimento de relações democráticas na cidade e para o desenvolvimento do município. Para atender a esses objetivos, os vereadores não podem se limitar simplesmente a aprovar ou rejeitar as proposições encaminhadas. Quando for o caso, cabe-lhes aperfeiçoar o texto legal ou mesmo corrigir, por meio de emendas, erros, omissões, inadequações ou cláusulas inaceitáveis que estejam presentes nas proposições originais.

Além dos projetos de lei, o vereador pode utilizar, na sua atividade, outros tipos de proposições legislativas. As principais são: Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município, Projeto de Decreto Legislativo, Projeto de Resolução, Indicação, Moção e Requerimento[2].

---

2. O Módulo 2 deste livro apresenta a descrição dos diversos tipos de proposições legislativas, inclusive com a apresentação de modelos de cada proposição.

2.2
A importância da função fiscalizadora. Suas potencialidades e seus limites

No município a função fiscalizadora do Legislativo e o conseqüente controle institucional externo sobre os atos do Executivo estão resguardados pelo artigo 31 da Constituição Federal. Essa fiscalização é muito importante para a defesa do patrimônio público, dos interesses da sociedade e dos valores éticos que devem nortear a administração e o cuidado com a coisa pública, e contribui também para o cerceamento de práticas abusivas, autoritárias e discricionárias que possam ser exercidas pelo chefe do Executivo ou por seus auxiliares. Os parlamentares petistas não podem, todavia, exercer a ação fiscalizadora movidos exclusivamente por uma atitude denuncista; ela deve ser baseada em informações técnicas confiáveis, evitando o mero oposicionismo.

Existem importantes instrumentos para exercer a fiscalização de que trata esse tópico. Para acompanhar as atividades do Executivo municipal, o vereador pode se valer dos Requerimentos de Informações e pode convocar o próprio prefeito ou seus auxiliares, sempre que existirem denúncias fundamentadas contra autoridades locais ou quando houver necessidade de esclarecimentos sobre a condução de assuntos de interesse da cidade. O parlamentar deve também acompanhar a execução orçamentária para garantir a correta aplicação dos recursos públicos. Não menos importante é exercer fiscalização sobre a transferência e a aplicação de recursos de programas dos governos estadual e federal, como, por exemplo, o Bolsa Família, a transferência de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Fundef.

A função fiscalizadora da Câmara Municipal estende-se ao processo de julgamento e aprovação das contas do Poder Executivo, bem como de outros atos que possam ser considerados lesivos à função pública ou que impliquem improbidade administrativa. Caso as contas do Executivo sejam rejeitadas pela Câmara, resta a possibilidade de seu encaminhamento ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, para medidas na esfera judicial. Quanto aos atos abusivos ou de improbidade que configurem crime de responsabi-

lidade, poderá haver julgamento político pelo Legislativo, cujo resultado pode até mesmo implicar cassação de mandato.

A competência para fiscalização pode também ser exercida para o julgamento de ações dos próprios parlamentares, seja por denúncias de corrupção, beneficiamento ilícito, improbidade administrativa ou descumprimento do decoro parlamentar. Vale observar que o parlamentar não pode ser julgado por suas opiniões, sendo-lhe assegurada plena liberdade de expressão e opinião.

Finalmente, o Poder Legislativo pode apurar casos que impliquem o descumprimento de princípios e o desvirtuamento do uso de prerrogativas que regem a atividade pública por meio das Comissões Parlamentares de Inquérito. As CPIs, como são conhecidas essas Comissões, são instituídas para apuração de denúncias ou indícios que apontem para graves irregularidades nas ações praticadas por agentes públicos, sejam membros do Executivo ou do Legislativo.

Quanto a isso, é importante reconhecer que o Poder Legislativo tem desempenhado um papel importante na apuração de denúncias e no julgamento de fatos abusivos. Não obstante, é igualmente correto reconhecer que há casos em que o Legislativo, em especial no âmbito municipal, tem sido manipulado por interesses particulares ou agido de forma subserviente aos interesses do Executivo ou de grupos de pressão, em situações que envolvem relações político-administrativas escusas.

Cabe também ressaltar que, em muitos casos, organismos como os conselhos ou comissões que representam a população em diversas áreas e a mídia em geral têm oferecido grande auxílio e apoio à atuação fiscalizadora de parlamentares, contribuindo assim para neutralizar a pressão dos grupos interessados em deter o curso das investigações e oferecendo canais para a divulgação do andamento dos trabalhos e dos resultados obtidos pelas CPIs.

2.3
Função fiscalizadora e a relação com o Tribunal de Contas, o Ministério Público e o Poder Judiciário

O exercício da função fiscalizadora do Poder Legislativo pode exi-

gir uma relação institucional com o Tribunal de Contas, com o Poder Judiciário ou com o Ministério Público.

2.3.1 Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas da União, assim como os dos estados e os dos municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro, são órgãos auxiliares e de orientação do Poder Legislativo. Aos Tribunais de Contas dos Estados compete atuar na fiscalização contábil, financeira orçamentária, operacional e patrimonial do estado e de seus municípios, quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à aplicação de subvenções e à renúncia de receitas.

A despeito da importância do papel fiscalizador exercido por esses tribunais, muitas críticas têm sido feitas ao modelo em vigor. A mais freqüente diz respeito à composição dessas Cortes. A escolha de seus integrantes é feita pelo Poder Executivo (que, na maioria dos casos, indica um terço de seus integrantes) e pelo Poder Legislativo (que indica os demais conselheiros). Compostos dessa forma, esses tribunais atuam, muitas vezes, sob a influência de interesses políticos em detrimento da isenção e da qualidade técnica da fiscalização que devem realizar.

Apesar da necessidade de uma significativa reflexão e discussão com a sociedade acerca das atribuições, da composição e do funcionamento dos Tribunais de Contas, as Câmaras Municipais podem e devem exigir um posicionamento desses tribunais quanto aos procedimentos adotados em casos nos quais existam suspeitas de irregularidades praticadas pelo Executivo. Eventualmente, o posicionamento do Tribunal de Contas pode ser parcial, mas a análise técnica que realiza pode servir de subsídio à atuação parlamentar.

Assim, o vereador, sempre que julgar importante, pode apresentar uma *representação* ao Tribunal de Contas para a análise de contrato específico, informando-o sobre dúvidas quanto à sua regularidade. A representação deve ser encaminhada ao presidente do Tribunal de Contas do Estado, que designará um conselheiro relator para apreciar a questão. Além disso, quando houver indícios de irregularidades, o vereador poderá, por meio da Câmara

Municipal ou através de Comissão Técnica ou de Inquérito, requerer ao Tribunal de Contas a realização de inspeções ou auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nos órgãos municipais do Poder Executivo.

2.3.2 Poder Judiciário

O Poder Judiciário é responsável pela aplicação das leis com o objetivo de solucionar os conflitos de interesse que surjam entre pessoas, empresas e instituições, desde que lhes sejam postos à decisão. Afora buscar soluções para os conflitos citados, os quais envolvem questões cíveis, isto é, não-criminais, cabe também ao Poder Judiciário impor sanções penais àqueles que cometem algum delito.

O vereador pode recorrer ao Poder Judiciário para assegurar o cumprimento da lei. Para tanto deverá acionar o Ministério Públi-

A estrutura do Poder Judiciário

Para melhor entender o Poder Judiciário é preciso compreender quais são seus órgãos e como eles se estruturam. O Supremo Tribunal Federal é o órgão de mais alta hierarquia dentro do Poder Judiciário. Compõem também o Poder Judiciário o Tribunal Superior Eleitoral, o Tribunal Superior do Trabalho e o Superior Tribunal Militar. Esses tribunais são os órgãos máximos das chamadas Justiça Comum, Justiça Eleitoral, Justiça do Trabalho e Justiça Militar, respectivamente.

Cada uma dessas "Justiças" ainda possui tribunais que atuam no âmbito estadual ou regional e, por fim, os juízes.

Já a Justiça Comum é formada pela Justiça Federal e pela Justiça Estadual, ambas tendo, como visto, o Superior Tribunal de Justiça como seu órgão máximo. A Justiça Federal é composta pelos juízes federais e pelos Tribunais Regionais Federais e a Justiça Estadual pelos juízes estaduais (também conhecidos como juízes de direito) e pelos Tribunais de Justiça. A Justiça Estadual é responsável pelo julgamento de processos que envolvam questões de propriedade, de família, de acidentes de trânsito, de consumo, de sucessões, de falências e concordatas, relativos à infância e à juventude, e ainda de matérias criminais, entre outras.

Finalmente, existem juizados especiais cíveis e criminais, os quais podem resolver questões mais simples de forma mais rápida.

(Adaptado do *site* www.tjpe.gov.br)

co, uma vez que os promotores públicos têm prerrogativas constitucionais para exigir judicialmente o cumprimento da lei. Essa iniciativa poderá ser tomada, por exemplo, em casos que dizem respeito à falta de infra-estrutura para o atendimento da população, à falta de vagas nas escolas, à precariedade na prestação de serviços públicos ou, ainda, a situações que ponham em risco a vida das pessoas, bem como diante de qualquer ato irregular que possa ser objeto de petição.

Direito de petição

A petição é um pedido que pode ser dirigido ao promotor de Justiça, ao delegado de polícia, ao prefeito, aos vereadores, ao juiz de direito, ao delegado de ensino ou a qualquer representante do poder público, reclamando, denunciando e exigindo que um direito seja garantido. Qualquer cidadão pode redigir uma petição. A Constituição Federal, no capítulo dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, artigo 5º, inciso 33, garante: "Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado".

2.3.3 Ministério Público

O Ministério Público (MP) é uma instituição formada por promotores e procuradores de Justiça a quem compete fiscalizar o cumprimento da lei[3]. Enquanto o Poder Judiciário age somente quando é provocado, isto é, quando é acionado diante de suposto descumprimento da lei, o Ministério Público defende e fiscaliza sua aplicação. Em outras palavras, os integrantes do MP podem entrar em juízo para garantir o cumprimento da lei quando verificam que determinado dispositivo legal não está sendo respeitado.

A atuação do Ministério Público não se dá somente junto ao Judiciário. Diante de situação que considere irregular, o MP pode

3. O Ministério Público está dividido em Ministério Público da União, cuja estrutura é mantida pelo governo federal e que inclui o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar, o Ministério Público do Distrito Federal; e o Ministério Público dos Estados, cuja estrutura é mantida por cada um dos estados da Federação.

requisitar informações ou instaurar inquérito civil público exigindo o cumprimento da lei ou da Constituição para resguardar direitos dos cidadãos. Como exemplo, consideremos determinada cidade onde não exista o Conselho de Saúde estabelecido por lei. Neste caso, o Ministério pode investigar junto ao prefeito, aos vereadores e a associações locais o motivo da inexistência do Conselho, procurando resolver o problema sem acionar o Judiciário.

Caso isto não surta efeito, o Ministério pode propor uma ação contra aqueles que tinham a obrigação de criar o Conselho e não o fizeram. Além disso, o vereador que possuir informações fundamentadas de ações irregulares da prefeitura ou de qualquer órgão público municipal poderá recorrer ao Ministério Público solicitando investigação sobre esses fatos. Isto poderá ser feito através de uma representação, que é uma petição dirigida ao promotor público, com o detalhamento dos procedimentos considerados irregulares, acompanhada dos elementos que demonstram tais fatos e com os dados pessoais do vereador que assina a representação.

Após análise, o promotor poderá instaurar um inquérito civil para a apuração das irregularidades apontadas e ingressar com ação civil pública, caso seja constatada a procedência da denúncia.

O cidadão ou o parlamentar que oferece representação tem o direito de acompanhar as investigações feitas pelo Ministério Público e poderá, inclusive, recorrer, caso um promotor determine o arquivamento da representação sem uma apreciação minuciosa.

Inquérito e ação civil públicos

O inquérito civil público e a ação civil pública são mecanismos processuais cujo objetivo é garantir os direitos coletivos. Destinados à proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e dos outros direitos coletivos, tais instrumentos jurídicos estão sendo utilizados para a defesa das pessoas portadoras de deficiência física, das crianças e adolescentes, de um meio ambiente equilibrado, entre outros. O inquérito civil é privativo do Ministério Público, que poderá instaurá-lo de ofício ou então provocado por alguma pessoa ou associação. O inquérito civil é um procedimento preparatório para o principal: a ação civil pública. Esta tem por objetivo impedir prejuízos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico do patrimônio público e social e a outros interesses coletivos.

2.4
Função de representação e limites da atuação parlamentar

Os Parlamentos, nos três níveis de governo, devem cumprir o papel constitucional de representar a vontade do povo.

Tal representação é delegada pela sociedade, de modo temporário, por meio do voto direto e secreto em eleições livres. São representantes da vontade popular nas Câmaras Municipais, nas Assembléias Legislativas Estaduais e no Congresso Federal, respectivamente, os vereadores, os deputados estaduais, e os deputados federais e senadores.

A característica primordial da representação exercida pelos vereadores é a de que, nesse caso, a expressão da vontade popular se faz por meio de delegação de poderes por parte dos vários segmentos da população.

Apesar dos progressos alcançados nos últimos tempos, o Poder Legislativo ainda encontra limites no cumprimento desse papel.

Assim como no Executivo e no Judiciário, também no Legislativo ocorrem problemas relativos a sua organização, a sua administração e a desvios de comportamento que desvirtuam as atividades das quais deve se ocupar o Parlamento.

O próprio processo de representação é posto em xeque em função da atual legislação eleitoral e partidária, a qual permite a troca infindável de filiações partidárias, muitas vezes incentivadas (de forma legal ou ilegal) pelo Executivo para que sejam alcançadas maiorias parlamentares governistas.

Como indicamos, diante da força do Executivo, é muito comum, principalmente em pequenos municípios, a maioria dos parlamentares agir de forma subserviente às conveniências do prefeito, aprovando projetos de lei que muitas vezes atendem a interesses contrários aos da maior parte da população, sem discussão mais profunda sobre o conteúdo e a importância deles.

Outros limites encontram-se na forma de organização do Parlamento e dos pressupostos regimentais[4].

4. Este tema é abordado no Módulo 2.

Além disso, vale registrar ainda que, em muitos casos, o exercício da representação se reduz ao momento do voto, sem que a relação entre representantes e representados tenha continuidade após a eleição. A ausência de mecanismos que tornem tais relações sistemáticas, aliada à pouca discussão sobre programas, concepções e propostas durante as eleições, torna o processo de representação frágil e confere ao parlamentar uma extraordinária autonomia diante da sociedade.

As limitações e os obstáculos relativos à representação e ao exercício da função legislativa são fortemente reforçados pelos traços paternalistas, clientelistas e assistencialistas que impregnam a cultura política brasileira. O paternalismo e o clientelismo são práticas históricas e muito comuns por parte de parlamentares e gorvenantes; baseiam-se na troca de favores e no atendimento direto a interesses e necessidades de determinadas pessoas ou de

Representar os interesses da sociedade local

O vereador e a vereadora, eleitos, tornam-se representantes da sociedade local como um todo, deixando de corresponder exclusivamente aos enraizamentos regionais e setoriais específicos que os elegeram.
O Legislativo pode criar instrumentos para ampliar a participação direta da sociedade na Câmara, reforçando e estimulando projetos de lei de iniciativa popular, a tribuna livre, as audiências e as consultas públicas, os referendos, os fóruns de discussão, a Câmara itinerante, entre outros, bem como a transparência nas pautas da Câmara e sua divulgação antecipada.
Isso é fundamental especialmente porque os movimentos populares dependem disso para reivindicar e defender seus interesses, em contraposição aos *lobbies* realizados pelos poderes econômicos no Parlamento.

Debater e dialogar permanentemente

O Poder Legislativo é, por natureza, o espaço da explicitação do conflito, da polêmica, da crítica e do debate. A vereadora e o vereador petistas são debatedores firmes das questões locais e nacionais, mobilizadores e profundos respeitadores de opiniões diferentes, argumentadores por excelência, propositores criativos de saídas e soluções, negociadores e articuladores dos interesses dos cidadãos e cidadãs.

determinados grupos sociais, em detrimento dos interesses da população em geral. Muitos parlamentares constroem estruturas de poder a partir dessas práticas, desvirtuando a atuação parlamentar e o próprio papel do Parlamento.

A denúncia desses métodos políticos, o fortalecimento dos valores éticos e a defesa da expansão das políticas públicas e da transparência administrativa são fundamentais para a superação dessas práticas.

2.4.1 Os limites da atuação parlamentar

As inúmeras dificuldades enfrentadas pelos parlamentares, resultantes da história de nossa cultura e de nossa experiência política, tomam forma nos conflitos que ocorrem cotidianamente nas Câmaras.

Os inúmeros interesses em jogo nem sempre se explicitam por meio do livre debate de idéias. As propostas nem sempre são formuladas e apresentadas em razão das necessidades e dos interesses da maioria da população e do benefício e do desenvolvimento dos municípios em seu conjunto (às vezes nem sequer são respeitados os programas do próprio partido a que está filiado o vereador). Os projetos são, muitas vezes, formulados e apresentados a partir de interesses imediatos que podem comprometer o futuro das gerações da cidade.

Para o estabelecimento desse quadro concorrem, de um lado, a força de pressão do poder econômico no âmbito do Legislativo, exercido por pessoas, empresas ou grupos empresariais em favor de seus interesses particulares, e, de outro, os métodos algumas vezes utilizados para impor as decisões do Executivo, que vão desde a troca de favores (cessão de cargos e atendimento de questões pessoais), passando por pressão e ameaças políticas, até casos mais extremos e diretos de corrupção financeira.

A forma de organização e o funcionamento das Câmaras Municipais, por meio de seus regimentos internos, favorecem, em geral, tais práticas na medida em que, por suas definições pouco democráticas, dificultam a tramitação dos projetos e a explicitação de seus objetivos para o público.

Por outro lado, a maioria da população também tem dificuldade para compreender o funcionamento das Câmaras, não podendo por isso aproveitar de modo adequado o potencial ali existente para expressar suas opiniões e reivindicações, seus interesses e protestos e, ainda, compreender os vários interesses e concepções em jogo.

A ação dos parlamentares do PT deve contribuir para a superação de tais limitações e para fazer que a Câmara Municipal cumpra suas funções.

Para tanto, uma primeira questão a ser observada é a do compromisso com a independência e a autonomia dos vereadores, a serem exercidas de acordo com leis que regem o funcionamento das Câmaras Municipais. No caso dos vereadores do PT, os princípios políticos definidos pelo partido devem ser considerados sistematicamente para fazer valer tais independência e autonomia.

Para ter uma atuação firme, marcada pela dedicação e pelo empenho, pelo compromisso com a coisa pública e o bem comum, o parlamentar deve ter compreensão das suas atribuições e prerrogativas, bem como dos limites existentes para exercê-las.

A atuação do parlamentar deve se pautar, acima de tudo, por uma conduta em que prevaleça a ética na política, como um valor a ser preservado e aperfeiçoado permanentemente, e como condição do desenvolvimento e do aperfeiçoamento da democracia e da utilização adequada dos bens públicos.

2.5
A administração das Câmaras Municipais

Para que as Câmaras Municipais dêem conta de suas atribuições, tal como foram concebidas nos tópicos anteriores, é preciso que sejam dotadas de uma estrutura administrativa adequada às tarefas que decorrem dessas responsabilidades. É claro que, nesse particular, há diferenças muito grandes entre as necessidades de uma Câmara pequena, com um corpo reduzido de vereadores, e as grandes casas legislativas das capitais e das grandes cidades do interior, que abrigam bancadas maiores e têm de atender a uma população muito mais numerosa, o que vai gerar maior complexidade das funções.

Mas, qualquer que seja o tamanho e a complexidade dessa estrutura, que abrange as instalações, o corpo de funcionários, os recursos materiais como mobiliário, veículos, material de consumo, os meios de comunicação e divulgação, é fundamental que a gestão desses recursos seja feita de forma racional e transparente, de acordo com os preceitos e princípios que regem a administração pública.

As condições necessárias para o exercício das ações administrativas do Legislativo devem ser asseguradas pelo Executivo por meio dos repasses estabelecidos na Lei Orçamentária Anual. Esta é uma condição fundamental para que o Poder Legislativo exerça suas funções com autonomia e eficiência.

3.
O modo petista de atuação parlamentar

3.1
A relação com a sociedade

Muitas das leis em vigor – Constituição Federal, leis orgânicas municipais, leis que instituem os vários conselhos municipais, entre outras – garantem a participação da população, inclusive no espaço do Legislativo local, no processo de reflexão e tomada de decisões em relação a políticas públicas e urbanas.

Essa condição pode contribuir para que o Legislativo local se estabeleça como um espaço democrático e aberto à participação da população na discussão e na busca de solução dos seus problemas. Por essa razão o papel do parlamentar petista nesse espaço institucional não deve se restringir à elaboração legislativa e à prática fiscalizadora. O papel do vereador do PT é também o de ampliar os limites da instituição com o intuito de democratizá-la e aperfeiçoá-la. Para tanto, deve buscar aproximar a sociedade local do debate interno da Câmara e atuar como articulador de interesses dos cidadãos. Além disso, pode e deve aperfeiçoar a relação com seus eleitores diretos e com segmentos da população no que se refere à avaliação e ao aperfeiçoamento do próprio mandato. Nesse processo, pode ganhar força a perspectiva da construção da hegemonia política do PT.

Como evidenciamos, os vereadores são os parlamentares que estão mais próximos da população e dos eleitores; por isso mesmo lidam mais diretamente com os problemas da comunidade e dos segmentos sociais diversos, sendo constantemente observados e cobrados em suas atitudes e em seus posicionamentos.

Assim sendo, o vereador deve ter conhecimento das principais questões que afetam a vida em seu município. Para tanto, deverá estar sempre bem-informado sobre: a história do município; os seus indicadores sociais e econômicos; a base econômica local e regional; os atores sociais existentes (grupos, organizações, instituições e personalidades), com destaque para aqueles com maior poder de articulação e participação na vida da comunidade. Deve também estar a par dos principais problemas que afetam a população, bem como de suas demandas e reivindicações; e acompanhar regularmente as principais ações dos governos estadual e federal que têm reflexo na vida da população[1].

Essa atuação deve ultrapassar os limites da participação nos espaços físico e político da Câmara Municipal e se estender de modo significativo ao meio social, por meio de apoio e acompanhamento dos movimentos organizados da sociedade e também pela contribuição para a organização de variados setores sociais. Esse esforço de organização pode se dirigir a uma pequena comunidade ou mesmo a segmentos sociais mais amplos, motivando a participação cidadã nos espaços públicos e nos processos de tomada de decisões. Pode manifestar-se também pelo estímulo à criação de fóruns que discutam assuntos de relevância para toda a cidade, como as questões relacionadas com políticas públicas específicas ou mais gerais, como, por exemplo, as que se referem ao planejamento urbano.

Como conclusão, podemos afirmar que, na condição de liderança local e de detentor de um importante poder político, o parlamentar pode e deve contribuir para o fortalecimento dos movimen-

1. Para obter mais informações sobre o seu município, consultar os arquivos da própria prefeitura e da Câmara Municipal, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), os portais eletrônicos do governo do seu estado e do governo federal, entre outras fontes.

tos sociais. Contudo, deve observar e respeitar a autonomia e a independência desses movimentos e organizações em relação aos partidos políticos e aos poderes instituídos.

Além disso, é fundamental que, nessa atuação junto à comunidade, seja transmitida a convicção de que os poderes públicos devem estar a serviço do cidadão e da coletividade e de que o exercício do poder deve ser dignificado por meio de ações permeadas por valores éticos e princípios como solidariedade, luta pelo bem comum e pela liberdade.

Finalmente, vale acentuar a importância da participação do vereador na vida da comunidade e na discussão de questões de interesse da população, atuação que vai muito além da relação sistemática com o conjunto dos seus eleitores.

3.2 A presença dos vereadores petistas no Legislativo: um breve histórico

Desde 1982 o PT se faz representar no Legislativo municipal, tendo ampliado a cada eleição o número de vereadores nas Câmaras Municipais por todo o país.

Nossos parlamentares têm origem nos mais diversos movimentos sociais, nas camadas médias da população; são trabalhadores rurais, professores, servidores públicos, profissionais liberais, pequenos e médios comerciantes, pequenos empresários e proprietários rurais, sindicalistas, militantes dos trabalhos sociais das igrejas; homens e mulheres que sonham e lutam por um mundo melhor, mais justo e fraterno.

Seja nas capitais ou nas cidades grandes, médias e pequenas, os nossos vereadores, na sua grande maioria, levam as bandeiras do PT e dos movimentos sociais, lutam por políticas públicas que garantam a cidadania para todos, defendendo os direitos políticos, sociais e civis do indivíduo e da coletividade; fiscalizam com responsabilidade o Poder Executivo e denunciam com coragem os desmandos e a prática política contrária aos interesses do povo, procurando se fazer representantes dos legítimos interesses dos setores oprimidos e dos trabalhadores em geral.

Defendem a ética na política como princípio e meio para se praticar e alcançar a plena democracia e dignificar o exercício do poder.

Inúmeras têm sido as contribuições dos parlamentares do PT no âmbito local para se consolidar a democracia em nosso país, para ampliar a participação da população nos processos de tomada de decisões na vida pública e para aprimorar o desempenho do Executivo municipal e dos diversos órgãos públicos.

Apesar desses aspectos favoráveis, a experiência também indica situações adversas e permeadas por contradições as mais variadas. Para que o vereador do PT esteja alerta, é indispensável que os órgãos do partido, encarregados dos projetos de formação de seus militantes, desenvolvam um esforço teórico que alimente uma reflexão profunda sobre causas e efeitos de tais contradições. Dessa forma será possível, com coragem e determinação, superar as práticas de uma tradição, infelizmente ainda vigente em nosso país, de tolerância para com o negligenciamento ou a transgressão dos princípios éticos que devem reger uma ação transformadora dos costumes políticos, tão desejada por todos.

Apesar dos problemas encontrados, podemos dizer que a atuação parlamentar dos vereadores do PT, no seu conjunto, é uma referência política para a população, contribui para solidificar o partido junto à sociedade e para realizar a luta pela hegemonia de um programa transformador, motivo pelo qual a experiência acumulada pelos nossos vereadores desde 1982 constitui hoje um precioso patrimônio político para o Partido dos Trabalhadores e para a sua consolidação em todo o país.

Por tudo isso, o PT, ao chegar aos seus 25 anos, apresenta uma prática parlamentar com características próprias, que merece registro e uma reflexão continuada, para que possa servir de referência para todo o partido.

Com o objetivo de manter a coerência com essa trajetória desenvolvida ao longo desses anos, apresentamos um conjunto de pontos que podem constituir-se em orientação para a atuação do vereador petista:

1 – ÉTICA NA POLÍTICA: A honestidade no trato da coisa pública, a distinção entre o público e o privado e o rompimento com práticas

ainda enraizadas, como o fisiologismo, o corporativismo e o nepotismo, devem pautar toda a atuação do parlamentar petista. A luta contra a corrupção, nas suas diferentes modalidades, é indispensável não apenas por razões morais, mas principalmente pela constatação de que os recursos desviados por essas práticas são subtraídos dos que devem ser utilizados para a realização dos projetos de interesse da população.

2 – INDEPENDÊNCIA DO PODER: No exercício do seu mandato, o vereador deve ter sempre em mente que é necessário resguardar a independência do Legislativo.
A afirmação do Legislativo como poder autônomo deve regular as relações com o Executivo, evitando o simples acatamento de qualquer ato ou projeto emanado da prefeitura. O vereador não pode se esquecer de que, embora determinados projetos sejam de iniciativa do Executivo, cabe também à Câmara Municipal a responsabilidade pela edição das leis que regem os assuntos da cidade.

3 – PROJETO PARA A CIDADE: O vereador deve ter seu olhar permanentemente voltado para a cidade, preocupado com o bem-estar dos seus habitantes. Precisa estar consciente de que, qualquer que seja o tamanho do município, há sempre potencialidades e vocações a serem desenvolvidas e melhorias a serem realizadas para tornar a cidade capaz de oferecer um padrão de vida melhor para seus habitantes. Para definir as iniciativas que resultem na formulação e especialmente na articulação de políticas públicas como desenvolvimento econômico e geração de emprego e renda; segurança, desenvolvimento urbano e valorização do patrimônio histórico e ambiental; e, ainda, saúde, saneamento, esporte, lazer e cultura, assistência social, transporte e circulação. Também são imprescindíveis novas abordagens sobre questões como raça e gênero, ecologia, cultura e sexualidade. Na sua atividade o parlamentar deve observar que, embora essas questões devam ser consideradas no âmbito local, seu tratamento não pode estar desvinculado das questões estaduais e nacionais.

4 – RELAÇÃO COM A SOCIEDADE CIVIL: Os parlamentares devem estabelecer com a sociedade civil uma relação solidária, que preveja um diálogo e um acompanhamento constante de suas atividades, cuidando para não permitir que se estabeleçam mecanismos de atrelamento e submissão. Isso é importante para a construção de uma nova cultura política, que substitua a tradicional troca de favores por um esforço conjunto para apreciar, segundo parâmetros estabelecidos por meio dos necessários encontros e debates, a justeza e a viabilidade das necessidades, demandas e reivindicações dos diversos segmentos da sociedade.

Por outro lado, os vereadores petistas devem firmar sua posição junto aos cidadãos pela defesa de idéias, princípios, políticas e práticas que credenciem a sua representação, refutando práticas utilitaristas que visam apenas a busca de votos do eleitorado.

5 – TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA E CONTROLE SOCIAL: A transparência dos atos públicos praticados pela administração e o controle social sobre eles é fundamental para a construção de uma verdadeira democracia e para que o vereador tenha condição de exercer a contento uma das suas funções essenciais: a da *fiscalização dos atos do Executivo*. Por isso, o parlamentar deve exigir, junto com a sociedade, a discussão pública do Orçamento, a clara definição das metas e prioridades da administração, assim como dos mecanismos de acompanhamento das atividades do Executivo. Esse controle exigirá a análise de balancetes e o acompanhamento de licitações, contratos, nomeações, convênios, suplementações e pagamentos efetuados pela prefeitura. A forma pela qual ele poderá ter conhecimento desses dados varia de acordo com os recursos existentes no município: pela internet, nas cidades que tiverem esse recurso, ou pelo *Diário Oficial*. Nos casos em que nem esse recurso exista, o controle pode ser exercido através de audiências públicas em que o prefeito fará sua prestação de contas, ou por outros meios, como aconteceu em Icapuí (CE), em que os dados fundamentais para o acompanhamento da execução orçamentária e outros de interesse da população eram afixados nas paredes do prédio da prefeitura.

6 – A ELABORAÇÃO DAS LEIS, O PROCESSO LEGISLATIVO E A PARTICIPAÇÃO POPULAR: O parlamentar tem a prerrogativa de elaborar proposições legislativas próprias e a obrigação de analisar as que têm origem no Executivo ou são de autoria de outros vereadores, para julgamento do mérito, da oportunidade e da correção do projeto apresentado. Para que essas tarefas sejam exercidas com o intuito de proteger os interesses dos cidadãos, é importante que o vereador dialogue com a sociedade, auscultando suas aspirações e necessidades mediante uma ampla discussão que pode incluir audiências públicas, tribuna popular e debates em plenárias com grupos interessados. Dessa forma, constitui-se uma massa crítica, que pode inclusive contribuir para a mobilização dos setores interessados na aprovação das propostas apresentadas.

O vereador não deve ter preocupação com a quantidade de projetos apresentados, mas com a sua qualidade e o seu significado social.

7 – MANDATO E TRABALHO COLETIVO/RELAÇÕES COM O PARTIDO: O mandato petista é partidário e deve ser construído coletivamente. Debater com o partido e com sua base social as iniciativas, prestar contas, articular o trabalho com outros vereadores, da mesma bancada ou aliados, e dialogar com os grupos de apoio são necessidades do trabalho legislativo.

É fundamental também contribuir para a construção partidária, participando de reuniões dos órgãos dirigentes do partido, trabalhando pela consolidação da cultura petista e da memória das lutas desenvolvidas pelo PT. Todo esse trabalho exige articulação com as bancadas estadual e federal e o Diretório Municipal.

8 – A COMUNICAÇÃO DO MANDATO: O vereador deve prestar contas à sua base social e à sociedade em geral, por meio de boletins impressos ou eletrônicos, quando possível, ou de outras formas de correspondência, estabelecendo caminhos de integração e avaliação. É necessário também construir uma relação com a imprensa, para garantir a presença em jornais, rádios e TVs. O registro das

atividades, com fotos e/ou filmagens, é importante também para favorecer a criação de cultura e memória[2].

2. Para elaborar este conjunto de diretrizes tomou-se como base o texto escrito em 2001, por Zezéu Ribeiro, então vereador em Salvador, Bahia. Esse texto, que tem o título "13 pontos sobre o mandato parlamentar petista", pode ser acessado no *site* da Fundação Perseu Abramo (http://www.fpa.org.br/especiais/atuacao_parlamentar/zezeu.htm).

Resumo

O município no Brasil: limites e atribuições

Como se organiza o Estado brasileiro?

O Estado brasileiro é organizado e regido pela Constituição Federal (CF). É baseado em um modelo federativo, constituído por União, estados, Distrito Federal e municípios. Nessas esferas de governo três Poderes, definidos como independentes e harmônicos entre si, coexistem: Executivo, Legislativo e Judiciário. Os Títulos da CF mais importantes para a atuação parlamentar são:

- Título III – Da Organização do Estado – Estabelece formas de relação entre os entes federados;
- Título VI – Da Tributação e do Orçamento – Trata do Sistema Tributário Nacional e das Finanças Públicas;
- Título VII – Trata da autonomia, das atribuições e responsabilidades do poder público municipal com relação à política urbana;
- Título VIII – Da Ordem Social – Trata das responsabilidades do Estado em relação às políticas públicas e define atribuições que cabem ao Poder Executivo.

A legislação infraconstitucional também regula aspectos do funcionamento do Estado. Leis como a Lei Orgânica da Saúde, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a Lei Orgânica da As-

sistência Social, por exemplo, detalham as atribuições e responsabilidades nos três níveis de governo quanto à elaboração, à execução, ao controle e ao financiamento das políticas públicas e sociais.

Qual o papel do município na Federação?

O município tem uma autonomia caracterizada pela possibilidade de eleger representantes locais – prefeito, vereadores –, legislar sobre assuntos de interesse próprio, instituir e arrecadar tributos e ter administração própria para assuntos de seu peculiar campo de ação. O artigo 30 da CF detalha a competência dos municípios.

Quais são as funções do Poder Executivo municipal?

Ao Poder Executivo cabem três funções básicas:

- política: consiste na apresentação, na sanção e no veto de proposituras e na representação do município junto a outros Poderes;
- executiva: implica a responsabilidade sobre a formulação e a execução de políticas públicas e demais atos que traduzam o interesse da população;
- administrativa: diz respeito à gestão dos recursos municipais, à arrecadação e prestação de contas, ao cuidado com o patrimônio público, entre outras atribuições.

Essas três funções interagem e são exercidas com base nos princípios que regem a administração pública, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência.

Resumo

As funções do Poder Legislativo municipal e o papel do vereador

Quais são as funções do Poder Legislativo? Como deve atuar o parlamentar do PT?

O Poder Legislativo tem, por previsão constitucional, as seguintes funções: legislativa, fiscalizadora e de representação. Além disso, os vereadores têm a responsabilidade pela administração das Câmaras. A complexidade do exercício dessas funções tem demandado dos parlamentares petistas um compromisso que vai além do ato exclusivo de elaboração de proposições legislativas. Essa experiência própria do PT tem sido denominada "modo petista de atuação parlamentar".

O que é função legislativa?

A função legislativa trata, essencialmente, da elaboração de leis. Essa função interfere nas questões administrativas dos municípios e, portanto, nas atribuições do Executivo. Por isso, o legislador pode e deve atuar como mediador nos casos de conflito de interesses.

Os vereadores tratam de temas como: finanças públicas; concessão de áreas públicas; quadro de pessoal da administração

municipal e da própria Câmara; assuntos relacionados ao ordenamento jurídico e ao planejamento urbano; implementação de políticas públicas e regulamentação de Conselhos Municipais, entre outros. O parlamentar deve estar atento para saber a quem cabe a iniciativa de uma proposição, isto é, a quem cabe apresentar determinado projeto (prefeito, vereador, Mesa Diretora etc.), à competência (se a matéria diz respeito ao município, ao estado ou à União) e às regras de tramitação previstas, especialmente, na Lei Orgânica do Município e no Regimento Interno da Câmara.

A atuação do vereador petista deve ser propositiva, afinada com as diretrizes partidárias e orientada para o desenvolvimento da cidade, o aperfeiçoamento da cidadania e a realização de justiça social. O trabalho deve ser de qualidade: os vereadores não podem se limitar simplesmente a aprovar ou rejeitar os projetos. Quando for o caso, cabe-lhes aperfeiçoar o texto legal ou mesmo corrigir, por meio de emendas, os erros, omissões, inadequações ou cláusulas inaceitáveis que estejam presentes nas proposições originais.

Qual é a importância da função fiscalizadora?

Essa fiscalização é muito importante para a defesa do patrimônio público, dos interesses da sociedade e dos valores éticos que devem nortear a administração e o cuidado com a coisa pública, e contribui também para o cerceamento de práticas abusivas, autoritárias e discricionárias que possam ser exercidas pelo chefe do Executivo ou por seus auxiliares.

O vereador tem como instrumentos de fiscalização, entre outros, os seguintes:

- Requerimento de Informações: requerimento que pode ser enviado ao Executivo solicitando informações sobre projetos em tramitação na Câmara ou sobre assuntos de interesse da cidade;
- Convocação de autoridade: autoridades municipais, inclusive o prefeito, podem, de acordo com as normas legais, ser convocados para prestar esclarecimentos à Câmara;

• Comissões de Inquérito: as CPIs podem ser instaladas para apurar denúncias ou indícios que apontem para irregularidades nas ações praticadas por agentes públicos, sejam membros do Executivo ou do Legislativo;

• Exame das contas do Poder Executivo.

Além desses instrumentos, o parlamentar deve acompanhar a execução orçamentária e a utilização de recursos provenientes de transferências governamentais, como os que são destinados ao Bolsa Família, ao SUS ou ao Fundef.

Finalmente, vale observar que a competência para fiscalização pode também ser exercida para o julgamento de ações dos próprios parlamentares, seja por denúncias de corrupção, beneficiamento ilícito, improbidade administrativa ou descumprimento do decoro parlamentar.

Qual a relação entre a função fiscalizadora e o Tribunal de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público?

Os *Tribunais de Contas* são órgãos auxiliares e de orientação do Poder Legislativo. Aos Tribunais de Contas dos estados compete atuar na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do estado e de seus municípios, quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à aplicação de subvenções e à renúncia de receitas.

O vereador, sempre que julgar importante, pode apresentar representação ao Tribunal de Contas para a análise de contrato específico. Além disso, quando houver indícios de irregularidades, o vereador poderá, por meio da Câmara Municipal ou através de Comissão Técnica ou de Inquérito, requerer ao Tribunal de Contas a realização de inspeções ou auditoria de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nos órgãos municipais do Poder Executivo.

O vereador pode recorrer ao *Poder Judiciário* para assegurar o cumprimento da lei. Para tanto deverá acionar o Ministério Público, uma vez que os promotores públicos têm prerrogativas constitucionais para exigir judicialmente seu cumprimento. Essa

iniciativa poderá ser tomada em casos que digam respeito ao descumprimento de certas obrigações do Executivo para com a população, bem como diante de qualquer ato irregular que possa ser objeto de petição.

O *Ministério Público* é uma instituição formada por promotores e procuradores de Justiça a quem compete fiscalizar o cumprimento da lei. Diante de situação que considere irregular, o Ministério Público pode requisitar informações ou instaurar inquérito civil público exigindo o cumprimento da lei ou da Constituição para resguardar direitos dos cidadãos. Sempre que um vereador possuir informações fundamentadas de ações irregulares da Prefeitura ou de qualquer órgão público municipal, poderá recorrer ao Ministério Público solicitando investigação sobre esses fatos.

O que é função de representação?

Os Parlamentos devem cumprir o papel constitucional de representar a vontade do povo. Tal representação é delegada pela sociedade, de modo temporário, por meio do voto direto e secreto em eleições livres. O processo de representação tem apresentado limitações, identificadas em práticas como a troca desregrada de siglas partidárias, a subserviência de algumas casas legislativas aos interesses do Executivo e o desvirtuamento da relação entre representantes e representados, caracterizado, sobretudo, pelo enfraquecimento de mecanismos que permitam a relação sistemática do eleitor com o parlamentar. A essas limitações somam-se traços paternalistas, clientelistas e assistencialistas que impregnam a cultura política brasileira.

Apesar desse cenário, avanços têm sido conseguidos. Atualmente há muitas leis em vigor garantindo a participação da população, especialmente em relação a políticas públicas e urbanas. Essa condição pode contribuir para que o Legislativo local se estabeleça como um espaço democrático e aberto à participação da população na discussão e na busca de solução dos seus problemas. Por essa razão o papel do parlamentar petista nesse

espaço institucional não deve se restringir à elaboração legislativa e à prática fiscalizadora. O papel do vereador do PT é também o de ampliar os limites da instituição visando democratizá-la e aperfeiçoá-la. Para tanto, deve buscar aproximar a sociedade local do debate interno da Câmara e atuar como articulador de interesses dos cidadãos. Além disso, pode e deve aperfeiçoar a relação com seus eleitores diretos e com segmentos da população no que se refere à avaliação e ao melhoramento do próprio mandato. Nesse processo pode ganhar força a perspectiva da construção da hegemonia política do PT.

Quais são os limites da atuação parlamentar?

Os vereadores encontram muitas dificuldades na sua atuação cotidiana. Por um lado, os regimentos são com freqüência centralizadores, pouco democráticos, dificultando, inclusive, a participação da população na vida da Câmara. Por outro lado, muitas propostas apresentadas nas Câmaras resultam da pressão de grupos econômicos que agem em favor de interesses particulares, que não correspondem, muitas vezes, às necessidades da cidade. Além disso, a relação do Executivo com o Legislativo pode ser caracterizada pelo fisiologismo, esvaziando o debate de idéias.

A ação dos parlamentares do PT deve contribuir para a superação de tais limitações e fazer que a Câmara Municipal cumpra suas funções. Para tanto, uma primeira questão a ser observada é a do compromisso com a independência e a autonomia dos vereadores, com base nos princípios defendidos pelo PT. O parlamentar deve ainda ter uma atuação firme, marcada pela dedicação e pelo empenho, pelo compromisso com a coisa pública e o bem comum em que prevaleça a ética na política.

Como administrar a Câmara Municipal?

A administração das Câmaras Municipais abrange as instalações, o corpo de funcionários, os recursos materiais, os meios de comunicação e divulgação. É fundamental que a gestão desses re-

cursos seja feita de forma racional e transparente, de acordo com os preceitos e princípios que regem a administração pública. As condições necessárias para o exercício das ações administrativas do Legislativo devem ser asseguradas pelo Executivo por meio dos repasses estabelecidos na Lei Orçamentária Anual.

Resumo

O modo petista de atuação parlamentar

Quais são as características da atuação do vereador do PT?

O vereador deve ter conhecimento das principais questões que afetam a vida de seu município. Sua atuação deve ultrapassar os limites da participação nos espaços físico e político da Câmara Municipal e se estender ao meio social, pelo apoio e pelo acompanhamento dos movimentos organizados da sociedade e também pela contribuição para a organização de variados setores sociais, respeitando a autonomia e independência dessas forças políticas. Esse esforço de organização pode se dirigir a uma pequena comunidade ou mesmo a segmentos sociais mais amplos, motivando a participação cidadã nos espaços públicos e nos processos de tomada de decisões.

Pode manifestar-se também pelo estímulo à criação de fóruns que discutam assuntos de relevância para toda a cidade, como as questões relacionadas com políticas públicas específicas ou mais gerais, por exemplo as que se referem ao planejamento urbano.

Além disso, é fundamental que, nessa atuação junto à comunidade, seja transmitida a convicção de que os poderes públicos devem estar a serviço do cidadão e da coletividade e de que o

exercício do poder deve ser dignificado por meio de ações permeadas por valores éticos e princípios como solidariedade, luta pelo bem comum e pela liberdade.

O que é o "modo petista de atuação parlamentar"?

Os vereadores do PT têm origem nos mais diversos movimentos sociais. Nossos parlamentares têm atuado em defesa de políticas públicas que garantam a cidadania para todos, têm fiscalizado com responsabilidade o Poder Executivo e denunciado atos contrários aos interesses do povo, procurando se fazer representantes dos setores oprimidos e dos trabalhadores em geral. Dessa forma, têm contribuído não apenas para o PT se tornar uma referência política para a população, mas também para solidificar a imagem do partido junto à sociedade, realizando a luta pela hegemonia de um programa transformador. Algumas vezes, entretanto, a experiência indica situações adversas, contraditórias, nas quais nem sempre essa prática é adotada. Abaixo apresentamos um conjunto de pontos que podem orientar o parlamentar petista a manter uma atuação coerente com a trajetória do partido:

1 – Ética na política. Atuar contra a corrupção e em favor do rompimento com práticas ainda enraizadas, como o fisiologismo, o corporativismo e o nepotismo.

2 – Independência do Poder Legislativo. Atuar em busca da afirmação do Poder Legislativo como poder autônomo.

3 – Projeto para a cidade. Procurar o desenvolvimento da cidade em todos os seus aspectos, buscando suas vocações e potencialidades, com inclusão social e articulação com questões estaduais e nacionais.

4 – Relação com a sociedade civil. Estabelecer uma relação solidária com a sociedade civil, fortalecendo mecanismos democráticos efetivos, sem deixar de afirmar as posições petistas.

5 - TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA E CONTROLE SOCIAL. O controle social da gestão pública é fundamental para a democracia. O vereador deve empenhar-se no exercício da função fiscalizadora e buscar construir mecanismos de acompanhamento das atividades do Executivo.

6 - A ELABORAÇÃO DAS LEIS, O PROCESSO LEGISLATIVO E A PARTICIPAÇÃO POPULAR. Estimular a participação popular, dialogar com a sociedade e apresentar projetos com qualidade e significado social.

7 - MANDATO E TRABALHO COLETIVO. RELAÇÕES COM O PARTIDO. O mandato petista é partidário e deve ser construído coletivamente, tanto na relação com sua base como internamente, na bancada, e com outras instâncias partidárias.

8 - A COMUNICAÇÃO DO MANDATO. O vereador deve prestar contas à sua base social e à sociedade em geral, utilizando-se dos meios disponíveis.

Módulo 2

Os instrumentos de atuação parlamentar

Para o desempenho de suas funções o vereador deve conhecer, como dito no Módulo 1 deste livro, as regras de funcionamento da Câmara. Para isso, deve consultar, sempre que necessário, as Constituições Estadual e Federal, a legislação geral, e dedicar especial atenção à Lei Orgânica do Município, ao Regimento Interno, às portarias e aos atos internos da Câmara.

Além do indispensável conhecimento das normas legais, o vereador do PT deve buscar informações sobre as regras não-escritas do funcionamento da Câmara – sobre seus "usos e costumes" – para poder dar mais eficácia a sua atuação ou, se for o caso, para agir no sentido de alterar determinadas práticas que não são compatíveis com os princípios petistas.

Dominar os instrumentos de atuação parlamentar é condição básica para que o vereador tenha condições de concretizar as propostas políticas de seu mandato e do Partido dos Trabalhadores.

1
Participação na Mesa Diretora

A Mesa Diretora é o órgão de direção das Câmaras Municipais. Em geral, seus cargos executivos são presidência, primeira secretaria e segunda secretaria. Pode também haver cargos suplentes, como primeira vice-presidência ou terceira secretaria. A Mesa é responsável pela condução das atividades administrativas e pela direção dos trabalhos legislativos. As regras para sua eleição constam da Lei Orgânica do Município e do Regimento Interno da Câmara.

A participação do PT nas Mesas Diretoras pode promover mudanças no funcionamento das casas legislativas, de modo a modernizá-las, torná-las mais democráticas, éticas e mais preparadas para cumprir suas funções, especialmente as que dizem respeito à elaboração legislativa, à fiscalização do Executivo e à formulação e ao acompanhamento da execução de políticas públicas.

A Constituição Federal estabeleceu o princípio da proporcionalidade na composição das Mesas Diretoras, cujos cargos passaram a, "tanto quanto possível", refletir a composição partidária das casas legislativas. Esse mandamento foi incorporado às leis orgânicas e regimentos internos de muitos municípios em todo o país.

1.1
Quando se deve participar da disputa por cargos na Mesa Diretora?

As Mesas Diretoras são renovadas periodicamente. A cada renovação, as bancadas petistas devem avaliar a possibilidade e a conveniência de disputar a presidência ou outros cargos de direção das Câmaras Municipais. Essa disputa deve ser balizada por critérios que atendam aos princípios partidários. Abaixo sugerimos alguns eixos que poderão nortear o processo de negociação por cargos:

- AÇÃO CONJUNTA COM O PARTIDO: a decisão da bancada de participar ou não da Mesa Diretora deve ser tomada em conjunto com a(s) instância(s) partidária(s) à(s) qual(is) a bancada está vinculada. Os diretórios municipais devem sempre ser consultados e diretrizes dos diretórios estaduais ou do diretório nacional devem ser respeitadas.
- CORRELAÇÃO DE FORÇAS: a eleição das Mesas Diretoras é realizada no plenário, com os votos dos vereadores da Câmara. Assim, nos municípios em que a bancada do PT for majoritária e/ou o partido estiver "na situação", poderá haver uma correlação de forças que permita a disputa pela presidência ou por outros cargos de relevância da Mesa. Se a bancada for minoritária, a disputa por cargos importantes não ficará descartada. Caso um acordo político para esse fim não seja possível, a bancada deverá considerar a possibilidade de disputar cargos de suplência ou mesmo avaliar a conveniência de apoiar candidatos de outros partidos.
- NEGOCIAÇÃO PROGRAMÁTICA: em qualquer uma das situações acima apontadas, isto é, tanto no caso em que a bancada seja majoritária como no caso em que seja minoritária, o processo de negociação por cargos deverá, sempre, se dar por meio de uma negociação programática. Os vereadores petistas devem elaborar uma plataforma da qual constarão os pontos programáticos defendidos pela bancada/partido. Esse documento poderá ser o ponto de partida para viabilizar um acordo político que possa vir a permitir a montagem de uma chapa concorrente à Mesa Diretora. É essencial que essa chapa, apesar de

sua diversidade política, represente mudanças nas práticas política e administrativa condizentes com o funcionamento adequado da casa legislativa.

• ESTRUTURA E CARGOS: nas cidades de médio ou grande porte os integrantes da Mesa têm, muitas vezes, estrutura específica, constituída por cargos, salas, cotas diferenciadas de material etc. Com isso, a ação legislativa pode ter mais qualidade. Esse aspecto, embora deva ser levado em consideração, não deve ser tomado como um fim em si mesmo. Ou seja, na disputa de cargos da Mesa Diretora, as bancadas petistas devem avaliar os ganhos de estrutura que poderão ter, mas isso não deve se sobrepor aos objetivos políticos mais amplos. Isso quer dizer que a ocupação desses cargos só valerá a pena se houver condições políticas de as bancadas levarem a efeito os projetos que motivaram sua participação na disputa pelo(s) cargo(s) da Mesa.

• AÇÃO COLETIVA: o parlamentar petista escolhido para integrar a Mesa Diretora deverá buscar uma ação conjunta com a bancada e o Diretório Municipal. As questões políticas mais relevantes devem ser deliberadas coletivamente. O isolamento deve ser evitado a todo custo.

1.2
Ações petistas nas Mesas Diretoras

É muito comum que as Mesas Diretoras se envolvam com problemas cotidianos de administração das Câmaras. Não há dúvida que, ao assumir a administração de uma casa legislativa, o parlamentar petista deve ter a responsabilidade de dar encaminhamento a essas questões. Todavia, a pauta dos temas debatidos pela Mesa não pode se restringir a questões pontuais – pequenas obras no prédio da Câmara, pedidos individuais de servidores etc. A Mesa Diretora deve construir uma agenda ampla e relevante, capaz de ir além das demandas cotidianas, e ao vereador petista cabe disputar no âmbito da Mesa propostas que traduzam o acúmulo político do PT e atendam às necessidades de modernização e democratização do Parlamento. A seguir, apresentamos algumas sugestões de ações

que podem ser implementadas por Mesas Diretoras com a participação petista.

1.2.1 Ações administrativas da Mesa Diretora

Muitas vezes os aspectos administrativos das casas legislativas são tidos como pouco relevantes diante de questões políticas gerais. É fato que o processo político é atividade-fim do Parlamento e espaço privilegiado da luta política. Porém, a atenção a assuntos administrativos pode contribuir, e muito, para objetivos políticos relevantes. Assim, sugerimos os seguintes pontos:

- Informatizar, sempre que possível, a área administrativa e o processo legislativo: a informatização de procedimentos pode melhorar a eficiência administrativa, fortalecer a participação popular e ampliar a transparência das atividades da instituição. O principal benefício desse processo é facilitar ao cidadão o acompanhamento da atuação dos parlamentares e a interação com seus representantes. Existem programas de inclusão digital das Câmaras, como o promovido pelo Interlegis (ver a seguir), que podem fornecer equipamentos e tecnologia para casas legislativas. Câmaras de maior porte podem contratar assessoria especializada e definir planos diretores de informática, com os quais será possível estabelecer passos para a implantação de uma ampla informatização.

O Interlegis

"O Interlegis é um programa desenvolvido pelo Congresso Nacional, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), de modernização e integração do Poder Legislativo nos seus níveis federal, estadual e municipal e de promoção da maior transparência e interação desse Poder com a sociedade. Os meios utilizados são as novas tecnologias de informação (internet, videoconferência e transmissão de dados), que permitem a comunicação e a troca de experiências entre as casas legislativas e os legisladores e entre o Poder Legislativo e o público, visando aumentar a participação da população no processo legislativo. Mais de 2.000 Câmaras Municipais já receberam computadores e impressoras do programa para se ligarem à internet, usarem o correio eletrônico e colocarem suas informações à disposição dos internautas" (www.interlegis.gov.br).

• Introduzir instrumentos de planejamento e de gerenciamento: é comum encontrar, mesmo nas Câmaras Municipais de maior porte, gestões pouco comprometidas com o planejamento administrativo. Essa é uma situação que deve ser evitada. A introdução ou o aperfeiçoamento de técnicas de planejamento e gerenciamento melhora o controle da administração, sua eficiência e a produtividade. Planejar é também importante instrumento para garantir a implementação de decisões políticas. Assim, deve-se avaliar a possibilidade de contar com funcionário(s) da própria Câmara para aperfeiçoar ou introduzir métodos de planejamento. Nos casos de municípios maiores, pode ser feita a contratação de consultoria ou, ainda, pode-se recorrer a outras instituições, como a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP (Anexo 1), que realizam cursos de capacitação nessa área.

• Promover a moralização da gestão pública: a moralização da gestão pública, atualmente uma das maiores demandas de importantes setores sociais, tem sido uma das marcas do PT. Vereadores petistas devem sinalizar para a sociedade que, ao assumirem uma função pública, manterão o compromisso de adotar uma política moralizadora, agindo de forma coerente com essa que tem sido uma destacada bandeira de luta do partido. Rever procedimentos e combater privilégios é um grande desafio, mas o saldo político desse enfrentamento pode ser muito positivo, não apenas para a dignificação do Parlamento,

Combate a privilégios e regalias

"O candidato compromete-se a [...] combater rigorosamente qualquer privilégio ou regalia em termos de vencimentos normais e extraordinários, jetons, verbas especiais pessoais, subvenções sociais, concessão de bolsas de estudo e outros auxílios, convocações extraordinárias ou sessões extraordinárias injustificadas das casas legislativas e demais subterfúgios que possam gerar, mesmo involuntariamente, desvio de recursos públicos para proveito pessoal, próprio ou de terceiros, ou ações de caráter eleitoreiro ou clientelista" (*Caderno de formação para candidatos(as) a vereador(a) do PT – 2004*. Fundação Perseu Abramo/GTE-PT).

mas também para a valorização dos mandatos e, conseqüentemente, para o partido.

1.2.2 Ações políticas da Mesa Diretora

É crescente o número de propostas voltadas para a democratização do Legislativo elaboradas pelo partido. O PT tem deixado sua marca nesse campo, ao apresentar importantes projetos que ampliam a representatividade do Parlamento e fortalecem a participação popular. Ao ocupar cargos nas Mesas Diretoras, parlamentares do partido podem ter melhores condições políticas para apresentar e aprovar projetos de resolução ou ações/projetos voltados para a democratização do Legislativo. Entre eles, destacamos:

- Abolição do voto secreto dos parlamentares: em algumas Câmaras Municipais matérias como a eleição de integrantes de Mesa Diretora ou a cassação de parlamentar só podem ser decididas pelo voto secreto. O PT tem defendido a abolição desse tipo de voto para que haja maior transparência nas decisões tomadas pelos parlamentares. A instituição do voto aberto, no Plenário e nas Comissões, pode ser feita por meio de alteração da Lei Orgânica (Anexo 2).
- Ampliação e fortalecimento da estrutura das Comissões Permanentes: a Comissão Permanente é um órgão do Poder Le-

Democratizar o Parlamento

"Os petistas detentores de mandatos eletivos devem se empenhar na construção das melhores condições para o exercício dos mandatos. Isso significa colocar à disposição da população o maior leque de informações, em especial aquelas relativas à arrecadação e aos gastos no Executivo e no Legislativo. Significa também dar ampla publicidade aos procedimentos e tramitações internos, e adequar as instituições ao atendimento dos interesses da população. Faz parte desse objetivo batalhar pela qualificação das assessorias no Legislativo e no Executivo, pela informatização e outros mecanismos que favoreçam a democratização" (*Caderno de formação para candidatos (as) a vereador (a) do PT – 2004*. São Paulo, Diretório Nacional do PT, 2004).

gislativo, composto por um grupo de vereadores, que tem por atribuição analisar projetos que tramitam na Câmara antes de sua apreciação final em plenário. Sua estrutura e seu funcionamento podem diferir muito, dependendo do município. As Comissões têm papel destacado no acompanhamento e na formulação de políticas públicas e na fiscalização das atividades do Executivo. Nas Comissões o debate político é realizado não apenas entre vereadores, como ocorre no plenário, mas é também aberto a técnicos, líderes políticos e outros cidadãos, que podem participar como convidados das reuniões, tendo, inclusive, direito a voz. Dessa forma, fortalecer as Comissões significa aprofundar a democratização do Legislativo. Apesar das diferenças entre municípios, é possível apontar duas diretrizes gerais para esse fortalecimento:

– Avaliar a conveniência e a possibilidade de alterar o número e a denominação das Comissões. Se, por exemplo, uma Câmara contar com apenas uma Comissão de Assuntos Municipais, além da de Constituição e Justiça, o desdobramento dessa Comissão em outras, como as de Saúde e Educação, Obras e Ser-

Contra o voto secreto

"O voto secreto, em qualquer Parlamento, falseia o fundamento básico da democracia, o 'governo de representação', na medida em que, ao oferecer camuflagem a quem se dispuser a usá-la, incentiva os comportamentos irresponsáveis e a traição do representado (o eleitor) pelo representante (o eleito). O voto secreto, nas democracias, é um direito exclusivo do eleitor. Foi introduzido para isentar o cidadão comum de eventuais pressões ou ameaças que poderia sofrer, em caso de derrota de seu candidato. No Legislativo, ocasionalmente o voto secreto poderia ser justificado em regimes autoritários convivendo com Parlamentos, para que os legisladores ficassem menos expostos, individualmente, a represálias dos detentores do Poder. Mas, numa democracia plena, voto secreto no Parlamento é um instrumento de disfarce de convicções, de traição de compromissos públicos ou de engodo da cidadania. Enquanto o sigilo do voto do cidadão pertence ao quadro das cláusulas intocáveis e está baseado no princípio de que todo poder emana do povo, o voto do parlamentar é apenas o exercício da democracia representativa" (deputado estadual Paulo Garcia – PT/Goiás – em pronunciamento de 9/2/2003).

viços etc., poderá resultar na multiplicação de espaços de debate e em maior visibilidade dos problemas de cada área.

– Em muitas Câmaras o número de funcionários é bastante reduzido e atua exclusivamente no assessoramento jurídico e administrativo. As Comissões, além de sua função fiscalizadora, atuam essencialmente na área de políticas públicas. Cada Câmara deveria, no limite de suas possibilidades, realizar concurso público para contratar servidores especializados nessa área, de modo a dar mais elementos técnicos ao debate político. Outra alternativa, especialmente para as Câmaras de pequenas cidades, é a do comissionamento de funcionários. O comissionamento é o empréstimo, por prazo determinado, de servidor de um órgão público para outro. A Câmara poderia, por exemplo, comissionar servidores do quadro da prefeitura.

• Consolidação de legislação: a legislação municipal é, com freqüência, volumosa e de difícil consulta. Nesses casos, consolidar essa legislação significa reunir as leis/regulamentos existentes sobre um determinado tema. Assim, toda a legislação sobre educação, por exemplo, poderia ser agrupada (decretos, leis etc.) ou até mesmo consolidada em um único corpo.

• Realização de audiências públicas: ver página 91.

• Instituição da "Tribuna Livre": ver página 87.

• Instituição da Comissão de Participação Legislativa: ver página 89.

• Instituição de Ouvidoria Parlamentar: ver página 93.

2.
Tribuna, Plenário e Comissões

2.1
Utilização da tribuna

2.1.1 Regras para o uso da tribuna

O uso da tribuna é regulado pelo Regimento Interno das Câmaras. O vereador deve consultar o Regimento para conhecer as regras em vigor. Este ponto é desenvolvido no item 2.2 deste Módulo.

2.1.2 A importância do uso da tribuna na luta política

A apresentação e o debate de idéias são decisivos na luta política. O uso da tribuna é muito importante para difundir propostas e responder às opiniões e proposições de outros partidos.

A tribuna deve ser utilizada para:

- comentar acontecimentos relevantes da cidade, do estado, do país, e até mesmo de outros países;
- apresentar reivindicações, denúncias e iniciativas encaminhadas pelo movimento social;
- apresentar e defender as propostas e iniciativas do PT (local, estadual e nacional), dar respostas a acusações ou afirmações feitas contra o partido.

Deve haver agilidade nessa atividade. O vereador deve exercê-la com contundência e "em cima dos acontecimentos". É importante destacar que a atuação do parlamentar será julgada pela opinião pública, tanto pela presença na tribuna ou nos debates de Plenário como pela ausência, em todos os momentos da vida legislativa. Deixar de responder a uma acusação ou ausentar-se do plenário pode ser uma decisão consciente, taticamente correta, mas a ausência constante, os "'vazios' na atuação parlamentar podem ser desastrosos para a imagem do parlamentar, da bancada e do partido"[1].

2.1.3 Como preparar um pronunciamento

A agilidade que envolve o uso da tribuna faz que, muitas vezes, o vereador discurse sem preparo prévio. Se houver tempo e condições para elaborar um pronunciamento, o vereador poderá se utilizar das seguintes fontes de consulta:

- Agentes políticos: consultar os interessados. Se, por exemplo, o tema envolve questões relativas ao movimento social, o vereador deve procurar lideranças locais. Caso o assunto envolva problemas do bairro, deve ouvir os moradores e líderes comunitários. A troca de informações e o diálogo com companheiros e lideranças do PT, em todos os níveis (local, estadual e federal), devem ser constantes para municiar o parlamentar no debate político.
- Material do PT: o vereador deve procurar receber publicações da Fundação Perseu Abramo, dos Diretórios e das bancadas parlamentares do PT. O uso desse material facilita o trabalho parlamentar e permite uma atuação em sintonia com o partido.
- Biblioteca: a preparação de um pronunciamento pode exigir estudo mais cuidadoso do assunto a ser tratado. Dessa forma, devem ser consultados *Diários Oficiais*, leis específicas, livros, jornais ou revistas especializadas para a redação de discurso. Essa sugestão vale também para outras ações do mandato (ela-

1. Texto extraído do *Curso de formação a distância para vereadores do PT*. Brasília, Fundação Perseu Abramo/Partido dos Trabalhadores, 2001.

boração de proposituras, de reuniões de Comissões Permanentes etc.). Atuar com mais qualidade fortalece pontos de vista e facilita a ação política.

• Internet: se possível, o parlamentar deve consultar a internet para obter mais informações sobre o tema em estudo. Há *sites* do PT, de Assembléias Legislativas, de Câmaras Municipais e do Congresso. Há também alguns *sites* que tratam exclusivamente de assuntos legislativos (como o portal Interlegis do Congresso Nacional). Além disso, existem sistemas de busca de informação que permitem pesquisas detalhadas sobre qualquer assunto. Um dos mais utilizados é o Google. Depois de acessar o *site* (www.google.com.br), é possível digitar palavra ou expressão de interesse e receber retorno para a pesquisa (Anexo 3).

2.2 Atuação em Plenário

O Plenário é o órgão soberano da Câmara Municipal, formado pela reunião dos vereadores em exercício. Os Regimentos Internos têm algumas regras comuns para os Parlamentos municipais. Entretanto há diferenças que estão especialmente relacionadas com o "tamanho" das Câmaras. Em cidades pequenas, alguns procedimentos são mais "informais". É preciso estar atento para que essa informalidade não leve ao descumprimento de normas básicas do convívio parlamentar.

2.2.1 Sessões das Câmaras Municipais

As sessões podem ser classificadas da seguinte forma:

• Preparatórias: são as que ocorrem antes da instalação de Sessão Legislativa (a Legislatura corresponde a quatro anos de mandato parlamentar; cada um dos quatro anos da Legislatura denomina-se Sessão Legislativa) e destinam-se à eleição e à posse dos membros da Mesa Diretora.

• Ordinárias: são realizadas em dias e horários predeterminados. As Sessões Ordinárias compõem-se, normalmente, de:

– Pequeno Expediente: costuma ser destinado à leitura da ata da sessão anterior e à apresentação de documentos protocolados. Cada vereador inscrito conta com alguns minutos (normalmente cinco) para fazer seu pronunciamento. Nessa parte da sessão, o parlamentar pode usar o tempo para comentar eventos relevantes do dia e pautar para discussão assuntos de interesse da cidade, do mandato ou do partido.

– Grande Expediente: no Grande Expediente o vereador dispõe de mais tempo para discursar. Em geral, o parlamentar tem de quinze minutos a meia hora para se pronunciar. No Grande Expediente idéias e posições podem ser apresentadas com maior profundidade. Aqui os vereadores devem pesquisar e estudar o assunto, além de consultar outros agentes políticos. Trata-se de espaço privilegiado para a defesa de posições do partido e do movimento social.

– Explicação Pessoal: caso a Ordem do Dia (parte da sessão destinada à discussão e votação de matérias) termine antes do horário regimental, o tempo remanescente será destinado à Explicação Pessoal. Nessa etapa o vereador poderá abordar qualquer assunto de seu interesse. Essa fase da Sessão não consta de todos os Regimentos Internos, mas é comum em Câmaras de municípios maiores.

• Extraordinárias: as Sessões Extraordinárias são realizadas em dia e horas diversos dos prefixados para as Sessões Ordinárias. Convocadas pelo presidente, podem deliberar somente sobre o objeto de sua convocação.

• Solenes ou Especiais: são convocadas para prestar homenagens especiais ou com o objetivo de comemorar datas ou eventos específicos.

2.2.2 Como atuar no Plenário

No decorrer das sessões o vereador tem de seguir as regras previstas no Regimento Interno. É necessário conhecer bem essas regras para poder utilizá-las em benefício dos objetivos políticos da bancada petista. Em geral, encontramos nos Regimentos as seguintes fases:

• DISCUSSÃO: é a fase dos trabalhos destinada ao debate de proposições. O tempo de discussão de cada projeto varia de acordo com o regime de tramitação (ordinária, de urgência etc.) e a natureza da propositura. Essa é uma etapa importante, pois se for conveniente realizar a obstrução da votação, ou seja, postergar ao máximo a deliberação final do projeto em discussão, a bancada poderá utilizar o tempo regimental até o seu limite. Com isso, ganha-se tempo para realizar novas negociações ou mesmo levar à Câmara grupos que, em defesa dos seus interesses, queiram participar das sessões. O recurso da obstrução pode também ser utilizado em várias outras fases da sessão. Assim, a bancada poderá, por exemplo, requerer verificações de presença, de votação ou levantar questões de ordem.

• ENCAMINHAMENTO DE VOTAÇÃO: após o anúncio da votação feito pelo presidente, um vereador representante de cada partido fará pronunciamento orientando os demais integrantes de sua bancada sobre posição a adotar no processo de votação.

• VOTAÇÃO: mais uma vez é o Regimento Interno, seguindo a Lei Orgânica do Município, que fixa o número necessário de votos para deliberação de qualquer matéria. A deliberação pode ser por maioria simples, maioria absoluta ou por dois terços dos membros da Câmara. A maioria absoluta será constituída por metade mais um da totalidade dos membros da Câmara, se o número de vereadores for par. Caso o número seja ímpar, a maioria absoluta se dará pelo número inteiro imediatamente superior à metade (exemplo: em uma Câmara com 13 membros a maioria absoluta é obtida da seguinte forma: 13 : 2 = 6,5 + 0,5 = 7. Portanto, serão necessários 7 votos para deliberar matérias que exijam maioria absoluta). A maioria simples é representada pelo primeiro número inteiro acima da metade dos membros presentes. Vale lembrar que para a realização de uma sessão deve ser respeitado um quórum que, em geral, corresponde à presença da maioria absoluta dos parlamentares. O processo de votação pode ser: simbólico, ou seja, os vereadores favoráveis se mantêm sentados e os contrários se manifestam; nominal, quando, mediante solicitação de um

vereador, a votação é feita pela chamada dos presentes, que declaram seu voto; secreta, que só existe em algumas Câmaras, e ocorre em situações específicas previstas pelo Regimento. O parlamentar poderá apresentar declaração de voto, justificando sua posição, que será enviada à Mesa para publicação.

• QUESTÃO DE ORDEM: Questão de Ordem é toda dúvida levantada em Plenário sobre a interpretação do Regimento Interno, na sua prática ou relacionada com as Constituições Federal ou Estadual ou, ainda, com a Lei Orgânica do Município. Durante a Ordem do Dia, as Questões de Ordem só poderão ser levantadas sobre matérias que nela figurem. Os regimentos estabelecem prazo máximo de tempo que poderá ser utilizado para a formulação desse tipo de interpelação. É o presidente da Câmara quem resolve as Questões de Ordem, cabendo recurso ao parlamentar que a formulou. O recurso será deliberado pelo Plenário.

• VERIFICAÇÃO DE PRESENÇA: o parlamentar poderá requerer, em determinadas fases da sessão, a verificação de presença, ou seja, a chamada nominal de todos os vereadores. "Como mecanismo de obstrução é usada da seguinte forma: os(as) vereadores(as) interessados(as) retiram-se do Plenário, para forçar a ausência de quórum, ficando apenas um que requererá a verificação. O(A) autor(a) do requerimento não poderá se ausentar durante o procedimento de verificação de presença"[2].

• VERIFICAÇÃO DE VOTAÇÃO: pode ser requerida por qualquer vereador na fase de votação de propositura.

• PRORROGAÇÃO DO TEMPO DE SESSÃO: é a prorrogação da sessão por determinado tempo. Esse recurso é usado quando se quer apressar o tempo regimental de discussão da matéria em apreciação ou, então, para permitir a conclusão de acordo para a votação do projeto.

• SUSPENSÃO OU LEVANTAMENTO DE SESSÃO: a sessão poderá ser suspensa por determinado período, pelo presidente ou por

2. Texto extraído de MENTOR, Antonio. *Manual do deputado.* São Paulo, Assessoria de Comunicação da Bancada do PT na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, s.d.

acordo de lideranças partidárias. O Levantamento da Sessão é o seu encerramento antes do horário previsto no Regimento quando não há número mínimo de vereadores presentes ou por qualquer outra razão prevista no Regimento.

• APARTE: é a interrupção da fala do orador, desde que por ele permitida, para questionamento ou esclarecimento de matéria em debate.

• DESTAQUE: é o ato de separar parte do texto de uma proposição, para possibilitar sua apreciação isolada pelo Plenário[3].

2.3 As Comissões Permanentes

2.3.1 O que são as Comissões Permanentes

A estrutura e o número de Comissões Permanentes variam em cada município. Em todas as Câmaras, entretanto, existe sempre a Comissão de Constituição e Justiça, que costuma ser a primeira a analisar as proposituras em tramitação, avaliando seus aspectos legais e constitucionais. Na seqüência, Comissões de mérito apreciam questões específicas (como saúde, educação etc.).

Na composição das Comissões deve assegurar-se, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos. Cada Comissão elege um presidente e um vice-presidente. Normalmente a eleição, que é anual, é efetuada depois de as bancadas terem entrado em acordo quanto aos nomes a serem indicados (tanto para a composição da Comissão como para sua presidência e sua vice-presidência). As Comissões costumam ter dia e horário previamente determinados para suas reuniões, que se realizam apenas com a presença da maioria de seus membros. Em geral, as deliberações são por maioria simples.

---

3. O item "Como atuar em Plenário" foi adaptado de MENTOR, Antonio. *Manual do deputado.* São Paulo, Assessoria de Comunicação da Bancada do PT na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, s.d.; e do *Curso de formação a distância para vereadores do PT* (Brasília, Fundação Perseu Abramo/Partido dos Trabalhadores, 2001).

2.3.2 O trabalho nas Comissões Permanentes

Embora reconhecendo as diferenças entre as diversas cidades, no que diz respeito às condições materiais das Câmaras, julgamos que, em termos gerais, é válida a avaliação feita no trecho abaixo transcrito:

> "O trabalho nas Comissões tem importância fundamental, pelo fato de que a elas cabe analisar todos os projetos de lei e outras proposições – emendas, moções – tanto sob o aspecto da correção técnica, quanto sob o da adequação aos interesses da comunidade e do alcance político da medida.
> Dessa análise resulta, sempre, um parecer conclusivo (Anexo 4), que recomenda a aprovação ou rejeição do projeto ou, então, sua complementação, por meio de emendas ou substitutivos.
> Esse parecer tem que ser elaborado com critério e seriedade, para que seja evitada a rejeição de projetos importantes, ou a aprovação de proposições irrelevantes, defeituosas, incompletas ou destituídas de coerência interna, que têm sido a marca da produção legislativa nos últimos anos. Requer também o máximo empenho para que sejam fornecidos, ao conjunto dos vereadores, informações e argumentos suficientes, que os orientem no debate de Plenário e na tomada de decisão de aprovar ou rejeitar a proposição em foco.
> Esse padrão muitas vezes não tem sido a norma nos trabalhos das Comissões. Elas se reduzem de uma forma geral a instâncias burocráticas de tramitação de projetos, abdicando do relevante papel técnico e político que lhes é reservado pelo Regimento Interno". (*Curso de formação a distância para vereadores do PT*. Brasília, Fundação Perseu Abramo/Partido dos Trabalhadores, 2001.)

A conclusão a que esse texto nos remete é que as proposições legislativas podem ser significativamente aperfeiçoadas com base nas análises, formulações e sugestões originadas nas Comissões Permanentes, desde que se abram espaços para debates bem fundamentados e que os pareceres emitidos se imponham pela qualidade das informações e dos argumentos.

É esse o padrão que o vereador do PT deve manter no seu trabalho nas Comissões, considerando que, através do seu parecer, ele tem a prerrogativa de propor emendas para modificar o projeto e até mesmo de oferecer um projeto alternativo por meio da proposição de uma emenda substitutiva. Caso não se considere bem informado e precise de mais tempo para analisar as questões apresentadas no projeto, o parlamentar tem o direito de requerer vista do processo, que normalmente é concedida, pelo prazo previsto no Regimento Interno.

2.3.3 A importância política das Comissões Permanentes

Não obstante as limitações já indicadas no item anterior, as Comissões têm um papel destacado no acompanhamento e na formulação de políticas públicas e na fiscalização do Executivo. Além disso, nas Comissões é possível ouvir técnicos, lideres políticos e outros cidadãos. Por essas razões, fortalecer o papel das Comissões contribui para a democratização do Legislativo. Vale lembrar que essa realidade está mais presente em cidades médias e grandes. Em pequenos municípios é no Plenário que, muitas vezes, todo debate político se concentra.

No item 4.1.2.2 são apresentadas ações que podem melhorar a estrutura e a ação política das Comissões Permanentes.

2.4 Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs)

2.4.1 O que são Comissões Parlamentares de Inquérito

As Comissões Parlamentares de Inquérito, muitas vezes denominadas apenas Comissões de Inquérito, têm função fiscalizadora. Nos municípios, suas regras são definidas pelas leis orgânicas e Regimentos Internos. São criadas mediante aprovação de requerimento em Plenário (Anexo 5) para apurar determinado fato ou conjunto de fatos, relativos a acontecimentos políticos, abusos ou ilegalidades da administração. Em geral têm que ser aprovadas por um terço dos integrantes da Câmara. O número de membros das

Comissões varia de acordo com o previsto no requerimento de sua criação, mas na sua composição deverá ser respeitada a proporcionalidade das bancadas. A Comissão é tradicionalmente presidida pelo autor do requerimento, o relator é eleito pela maioria de seus membros. As Comissões devem ter prazo para conclusão de seus trabalhos. Caso esse prazo não seja cumprido, a Comissão poderá ser extinta, a menos que seja autorizada, por deliberação de plenário, sua prorrogação. Os Regimentos Internos costumam estabelecer limites para o número de Comissões que podem funcionar simultaneamente.

2.4.2 O funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito

• COMPETÊNCIA: as Comissões de Inquérito não julgam e não têm competência para estabelecer punições. Elas investigam e propõem soluções, encaminhando suas conclusões ao Poder Judiciário, ao Ministério Público ou à Procuradoria do Estado, quando for o caso. Os membros das Comissões, durante a investigação, poderão fazer vistorias e levantamentos em repartições públicas, onde terão livre acesso, e solicitar a apresentação de documentos e esclarecimentos que considerem necessários. Poderão também tomar o depoimento de quaisquer autoridades, ouvir indiciados e inquirir testemunhas[4].

• RELATÓRIO: ao término dos trabalhos, é elaborado relatório para deliberação da Comissão. Sua elaboração deve ser minuciosa e dele devem constar os depoimentos dos integrantes da Comissão, bem como de todos aqueles que foram convocados ou convidados a dela participar. Caso não haja concordância com seus termos, poderão ser votadas alterações de conteúdo ou até mesmo apresentado um "voto em separado", ou seja, um relatório alternativo que será colocado em votação em contraposição àquele elaborado pelo relator. O relatório, que será publicado no *Diário Oficial*, é encerrado com recomendações a diversos órgãos públicos que possam ou devam atuar no

4. MOURA, Márcia Pupo de (coord.). *Manual do processo legislativo.* 2ª edição. São Paulo, Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo/IMESP, 2004.

sentido de corrigir os eventuais problemas apontados pela Comissão (Anexo 6).

2.4.3 A importância política das Comissões Parlamentares de Inquérito

Instituídas pela Constituição de 1988, as CPIs têm desempenhado um importante papel na fiscalização da administração pública e na defesa de interesses da sociedade. Não são poucos os exemplos de CPIs, instaladas nos planos nacional, estadual ou municipal, cujos resultados foram relevantes para a moralização de práticas políticas e para o combate à corrupção. Historicamente, os parlamentares do PT têm utilizado de maneira destacada esse recurso, tendo proposto a criação, e sendo responsável pela condução, de muitas Comissões de Inquérito (Anexo 7).

Atualmente o PT vive uma contradição nesse assunto. Nos últimos anos o partido cresceu e conquistou o governo de muitos estados e municípios. Como as CPIs são, em especial, um instrumento utilizado pelos partidos de oposição, como deve o partido agir nas cidades em que é "situação"? Embora essa seja uma questão a ser amadurecida nas várias instâncias partidárias, vale a pena mencionar uma reflexão que pode ser importante não apenas para clarear esse ponto, mas também para pensar a relação de bancadas petistas com governos administrados pelo partido:

> "Quando a bancada é uma bancada de situação, isto é, quando o prefeito pertence ao mesmo partido ou a partido coligado, o trabalho em certa medida fica facilitado porque os vereadores têm acesso mais fácil às propostas do Executivo e recebem melhores informações. Em contraposição, cresce muito o trabalho e a responsabilidade de ter que responder, em nome do partido, aos ataques dirigidos contra a administração municipal. Existe também o risco de os vereadores se deixarem levar por uma atitude oposta e nociva, no estabelecimento de relações com o Executivo: a de abster-se de criticar os atos ou as proposições da prefeitura, julgando que, assim, estarão respeitando o princípio da lealdade partidária. Isso é um engano, porque uma das responsabilidades bá-

sicas do vereador é a de exercer a fiscalização sobre os atos do Executivo e a de analisar criticamente as proposições apresentadas, com a finalidade de complementá-las, aperfeiçoá-las ou mesmo de dar parecer contra a sua apresentação. Acreditar que tudo que vem do prefeito – quando ele é do PT – deve ser defendido cegamente por ser, sempre, correto e justificável é uma atitude equivocada, que prejudica os interesses da população e do próprio partido, destruindo uma oportunidade de revisão de eventuais erros, imperfeições e omissões dos atos dos nossos administradores" (Encontro de vereadores realizado no Instituto Cajamar, em 1993. Expositores Paulo Fiorillo e Zilah Wendel Abramo).

3.
Elaboração de proposições

3.1
Critérios para a apresentação de proposições

As proposições de parlamentares petistas devem estar em sintonia com seus compromissos partidários e com os movimentos sociais que seu mandato representa. Por isso, ao elaborar um projeto o vereador petista deve:

- "Atender a premissas do partido, mesmo reconhecendo particularidades relacionadas ao tamanho do município e à condição de o PT ser ou não governo municipal;
- Apresentar à bancada e/ou ao partido os projetos antes de esses serem apresentados ao Plenário para que sejam discutidos internamente, visando afiná-los com os projetos políticos do PT"[1].

Outro aspecto a ser considerado é o das limitações legais e institucionais decorrentes da restrição de competências do Legislativo. O *Curso de formação a distância para vereadores do PT*, da Fundação Perseu Abramo, de 2001, apresenta a seguinte reflexão sobre esse tema:

1. Texto extraído de *Vereadores e vereadoras: proposta de mandato – O modo petista de legislar* (Partido dos Trabalhadores/GTE, 2004).

"Uma questão a ser analisada, e que encontra respostas divergentes dentro do próprio PT, é se vale a pena apresentar emendas e projetos considerados inconstitucionais como, por exemplo, os que criam despesas e os que invadem a competência do Executivo ou de outras esferas do Legislativo (federal e estadual). Nesse módulo, a principal recomendação é no sentido de intensificar a luta para que se ampliem as prerrogativas do Legislativo e as competências dos municípios e se eliminem os obstáculos para a participação popular na apresentação de projetos de lei.

Enquanto isso não acontecer, trata-se de discutir quando e como devem ser apresentadas proposições que possam ser tachadas de inconstitucionais. Em primeiro lugar, é preciso observar que a interpretação do que é inconstitucional varia no tempo e de Câmara para Câmara. Projetos da mesma natureza já foram considerados constitucionais ou não, em momentos diversos, pela mesma Comissão de Constituição e Justiça. Então, nos casos em que não forem flagrantemente inconstitucionais, vale a pena tentar.

De maneira geral, a questão de apresentar ou não projetos inconstitucionais deve ser decidida pela avaliação da eficácia, a ser realizada de forma muito criteriosa, tendo em vista o alcance dos seguintes objetivos:

– denunciar as limitações institucionais;

– pressionar os outros Poderes e o Executivo municipal para que tomem as iniciativas proibidas aos vereadores;

– sensibilizar os interessados para que lutem pela alteração do quadro institucional".

3.2
Noções de técnica legislativa

Antes de elaborar um projeto, convém observar os seguintes pontos:

- a quem compete a iniciativa da lei (ao prefeito, ao vereador, à Mesa da Câmara Municipal);
- se o projeto busca adaptar o que dispõe uma lei anterior (como, por exemplo, a Constituição ou lei federal, ou a Constituição

ou lei estadual, ou a Lei Orgânica Municipal) ou se se trata de iniciativa original;

• se o projeto atende ao disposto no artigo 30 da Constituição Federal, ou seja, se ele se restringe a "assuntos de interesse local".

3.2.1 Estrutura do projeto

Para assegurar clareza e adequação ao ordenamento jurídico, a redação de um projeto deve se basear em algumas regras. Muitas vezes, as Constituições Estaduais definem normas técnicas a serem seguidas, por isso é importante consultá-las antes de elaborar uma propositura. Em geral, a estrutura de um projeto é a seguinte:

• PREÂMBULO (CABEÇALHO): parte inicial do projeto, não faz parte do texto e pode dividir-se em epígrafe (nome e data), ementa (resumo do assunto) e fórmula de promulgação (autoridade que determina sua execução);

• CORPO: capítulos, artigos, parágrafos, incisos, itens e alíneas organizados de acordo com princípios da técnica legislativa:

– o *artigo* deve ser escrito por extenso e seguido de algarismos arábicos. A numeração será ordinal até o artigo 9º e cardinal a partir do 10;

– o *parágrafo* é representado pelo sinal § seguido de numeração, hífen e letra maiúscula. Quando o artigo tiver um único parágrafo, este não deve ser numerado, mas seguido da expressão "Parágrafo Único";

– o *inciso* é grafado com algarismos romanos seguidos de hífen e letra minúscula. Tanto o parágrafo como o inciso são subdivisões que se seguem ao artigo, diferenciando-se pelo conteúdo que carregam – o parágrafo transmite uma idéia, o inciso enumera ou discrimina;

– o *item* é numerado em algarismos arábicos, seguidos por ponto e letra minúscula, e detalha aspectos do parágrafo ou inciso;

– a *alínea* é indicada por letra minúscula, seguida de parêntese e letra minúscula, e é desdobramento do inciso ou do item;

– os artigos podem ser agrupados em Subseções e Seções, Capítulos, Títulos, Livros e Partes (ver esta estrutura na Constituição e em outras leis).

• DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS: só nos casos em que houver necessidade de sua inclusão. As Disposições Transitórias têm numeração independente, tratam de situações especiais de caráter temporário e são normalmente utilizadas para resolver situações de transição, que serão revogadas quando a nova situação legal passar a vigorar.

• ANEXO: só nos casos em que houver necessidade de sua inclusão. Exemplo de anexo é tabela de vencimentos de servidores.

• JUSTIFICATIVA: exposição dos motivos que fundamentam a propositura. A justificativa é a expressão da intenção do legislador.

• FECHO: encerramento com a assinatura do(s) autor(es).

Exemplo:

Projeto de Lei nº ..., de 2005 – EPÍGRAFE

Institui o programa de... – EMENTA

Câmara Municipal de ... decreta: – FÓRMULA DE PROMULGAÇÃO

Artigo 1º - Fica instituído o programa de... – ARTIGO

§ 1º - O programa será implantado... – PARÁGRAFO

I – o programa será avaliado anualmente... – INCISO

a) caberá ao Chefe do Serviço de... avaliar – ALÍNEA

Justificativa: o presente projeto objetiva... – JUSTIFICATIVA

Sala das Reuniões, em ...

Vereador(a).... – ENCERRAMENTO

3.2.2 Regras de redação

Estão em vigor a Lei Complementar nº 95/98 e a Lei nº 107/2000, que a modificou. Estas leis federais definem regras para elaboração, redação e consolidação de leis. Muitas vezes, as Constituições Estaduais definem normas técnicas a serem seguidas, por isso é importante consultá-las antes de elaborar uma propositura.

Resumidamente, algumas das regras de redação são as seguintes:

- O texto deve ser claro e objetivo:
  – usar palavras e expressões em seu sentido comum, ou seja, mais usado, a não ser quando se tratar de assunto técnico, quando se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;
  – usar frases curtas;
  – construir as orações na ordem direta (sujeito, verbo, predicado);
  – usar tempos verbais de modo uniforme.
- O texto deve ser preciso e articulado:
  – usar linguagem clara, que transmita o conteúdo e o sentido que o legislador pretende dar ao projeto;
  – expressar a idéia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras;
  – evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ou ambigüidade ao texto;
  – simplificar a linguagem. Por exemplo, a frase "tem o dever de", pode ser substituída simplesmente por "deve";
  – não usar expressões vagas como "entre outros", pois a lei deve expressar, de forma explícita, todas as possibilidades de sua aplicação;
  – grafar por extenso quaisquer referências a números e percentuais, exceto data, número de lei e nos casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto;
  – restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto;
  – desenvolver os aspectos complementares à norma enunciada no *caput* do artigo e as exceções à regra por este estabelecida, por meio de incisos, alíneas e itens.

3.3
Tipos de proposições

As proposições que, em geral, constam dos Regimentos, são as seguintes:

- PROJETO DE LEI: proposta apresentada por um vereador ou pelo prefeito para ser submetida a análise e, se aprovada, transformada em lei.
- PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO: destina-se a modificar ou suprimir os dispositivos da Lei Orgânica do Município ou acrescentar-lhes novas disposições. Pode ser proposto pelo prefeito ou, como muitos Regimentos prevêem, por um terço dos vereadores ou, ainda, quando subscrito por percentual da população do município, que é fixado pela Lei Orgânica.
- PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO: trata-se de proposta que a Câmara pode publicar independentemente da sanção do prefeito, ou seja, a decisão só compete ao Legislativo. Um exemplo é a concessão de título de cidadão do município.
- PROJETO DE INICIATIVA POPULAR: é um projeto que tem origem na própria sociedade civil e deve ser assinado por um determinado número de eleitores. A Constituição de 1988 determina o mínimo de 5% do eleitorado do município. Sua regulamentação deve estar prevista na Lei Orgânica do Município, mas nem todos os municípios incluíram o Projeto de Iniciativa Popular nas suas LOMs. Esse é um aspecto importante a ser discutido (ver também item 4.2.1 sobre Comissão de Participação Legislativa).
- PROJETO DE RESOLUÇÃO: destina-se a regulamentar assuntos internos da Câmara, como, por exemplo, a remuneração dos parlamentares ou alterações do Regimento Interno.
- EMENDA: proposta apresentada por um vereador para mudar pontos de uma propositura. A emenda pode ser:
  - *Supressiva*: quando retira parte do texto de uma proposição. Exemplo de Emenda Supressiva:

EMENDA Nº , AO PROJETO DE LEI N°....., DE 2005

Suprima-se o artigo 3º do Projeto de Lei nº..., de 2005, renumerando-se os demais.

JUSTIFICATIVA
A presente emenda visa...

Sala de Reuniões, em...
Vereador(a)

– *Modificativa*: quando visa alterar a proposição sem mudá-la substancialmente. Exemplo de Emenda Modificativa:

EMENDA Nº , AO PROJETO DE LEI N°....., DE 2005

Dê-se ao artigo 4º do Projeto de Lei nº...., de 2005, a seguinte redação:

"Artigo 4º - Farão jus ao benefício instituído ..."

JUSTIFICATIVA
A presente emenda visa...

Sala de Reuniões, em...
Vereador(a)

– *Aditiva*: quando acrescenta algo novo à proposição em análise. Exemplo de Emenda Aditiva:

EMENDA Nº , AO PROJETO DE LEI N°....., DE 2005

Acrescente-se ao Projeto de Lei nº...., de 2005, onde couber, o seguinte artigo:
"Artigo ... - Fica criada a Ouvidoria Parlamentar da Câmara Municipal de..."

JUSTIFICATIVA
A presente emenda visa a...

Sala de Reuniões, em...
Vereador(a)

– *Substitutiva*: quando propõe alterações que mudam de tal forma o texto original que, uma vez aprovada, acaba por substituí-lo. Exemplo de Emenda Substitutiva:

SUBSTITUTIVO Nº ..., AO PROJETO DE LEI Nº ..., DE 2005

Dê-se ao Projeto de Lei nº..., de 2005, a seguinte redação:

"Projeto de Lei nº..., de 2005

Dá denominação a estabelecimento de ensino

A Câmara Municipal de... decreta:

Artigo 1º - ..."

JUSTIFICATIVA
A presente emenda visa a...

Sala de Reuniões, em...
Vereador(a)

• INDICAÇÃO: proposição pela qual são sugeridas ao Executivo medidas de interesse público que não sejam da esfera de competência do Legislativo, como, por exemplo, o asfaltamento de uma rua, a colocação de um semáforo etc. Em muitas Câmaras, a Indicação é encaminhada diretamente, não dependendo de deliberação do Plenário nem das Comissões. Modelo de Indicação:

INDICAÇÃO Nº ..., DE 2005

INDICO, nos termos do artigo... do Regimento Interno, ao Sr. Prefeito que adote as providências necessárias, junto aos órgãos competentes, para a construção de uma creche no bairro ...

JUSTIFICATIVA

A presente Indicação objetiva a construção de uma creche no bairro ..., pois sua população*...(argumentação).*

Sala de Reuniões, em...
Vereador(a)

• MOÇÃO: proposição por meio da qual o parlamentar propõe ao Plenário da Câmara manifestação de aplauso, protesto ou apelo a ser enviada a outras esferas de poder do município, do estado ou do país. Modelo de Moção:

MOÇÃO nº , DE 2005

Entre os muitos problemas existentes na área da educação, destaca-se.... *(descrição do problema).*
Dados do Ministério da Educação mostram a necessidade de se rever.... *(argumentação)*;
Diante do exposto, e dada a gravidade da situação,

A CÂMARA MUNICIPAL DE... apela para o Excelentíssimo Senhor Presidente da República, a fim de que determine ao Ministério da Educação a elaboração de estudos e a adoção de providências para... *(proposta de solução).*

Sala de Reuniões, em...
Vereador(a)

• REQUERIMENTO: é todo pedido verbal ou escrito feito ao presidente da Câmara sobre assuntos relativos ao processo legislativo. Há requerimentos que são internos à Câmara, como, por exemplo, requerimento de retirada de proposição, requerimento de inclusão de proposição na Ordem do Dia, requerimento de instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito e, até mesmo, requerimento solicitando licença de vereador. Há também os que são enviados pela Câmara a outros órgãos públicos ou a cidadãos. Entre esses, destacamos:

– *Requerimento de Informações*, que pode ser utilizado para pedir informações ao Executivo municipal. Por meio desse tipo de requerimento, o vereador pode solicitar qualquer tipo de informação, como, por exemplo, aquelas referentes a gastos realizados pela prefeitura, número de servidores e execução orçamentária. Trata-se de importante recurso de fiscalização, pois facilita o acompanhamento da aplicação de recursos no município, assim como o controle dos gastos e a comparação de custos. Além disso, esse tipo de requerimento pode ser usa-

do para obtenção de informações adicionais sobre projetos enviados pelo Executivo que não apresentam elementos satisfatórios para análise das propostas encaminhadas.
Modelo de Requerimento de Informações:

REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES N° , DE 2005

REQUEIRO, nos termos do artigo..., do Regimento Interno, sejam solicitadas ao Sr. Prefeito as seguintes informações:

Houve concorrência para a realização da obra...?
Que empresas concorreram...?
Qual o critério adotado para escolher a empresa vencedora?
Que empresa apresentou a melhor proposta?

JUSTIFICATIVA

A imprensa tem noticiado a existência de*... (apresentação do problema).*
Justifica-se, portanto, o presente Requerimento para que *... (apresentação de motivos)*.

Sala de Reuniões, em...
Vereador(a)

– *Requerimento de congratulações ou de pesar*. Por ele, o autor pode manifestar congratulações por ato público ou acontecimento relevante para a sociedade, bem como pesar pelo falecimento de autoridade ou personalidade. O vereador pode solicitar que seja dada ciência do requerimento ao(s) interessado(s).
Exemplo de Requerimento de Congratulações:

REQUERIMENTO nº..., de 2005

Requeiro, nos termos do artigo..., do Regimento Interno, que se registre um voto de congratulações com os integrantes da Associação..., pelo 30º aniversário de sua fundação.
Requeiro, ainda, que desta manifestação dê-se ciência ao...

JUSTIFICATIVA

O presente requerimento pretende homenagear...

Sala de Reuniões, em...
Vereador(a)

– *Requerimento de Convocação de Autoridade*. Neste caso, o requerimento visa a convocar autoridades como secretários do município e dirigentes de órgãos públicos, entre outros. Para sua apresentação deve haver previsão regimental.
Exemplo de Requerimento de Convocação de Autoridade:

REQUERIMENTO nº..., de 2005

Requeiro, nos termos do artigo..., do Regimento Interno, a convocação do Excelentíssimo Senhor... (cargo e nome do convocado), com o objetivo de prestar à Comissão... informações sobre...

JUSTIFICATIVA
O presente requerimento visa...

Sala de Reuniões, em...
Vereador(a)

4.
Os instrumentos de democratização das atividades parlamentares

O Brasil tem vivido um aprimoramento das instituições democráticas. Embora lento, esse processo vem ocorrendo com a introdução de mecanismos que têm ampliado a participação da população e dos movimentos sociais no plano político. No caso das casas legislativas, são crescentes as pressões da sociedade por mais democratização e transparência em suas atividades.

Os parlamentares petistas têm contribuído para concretizar essas transformações, fazendo uso de instrumentos de democratização das atividades parlamentares. A seguir apresentamos sugestões de alguns desses recursos que podem contribuir para aproximar a sociedade do Legislativo.

4.1
"Tribuna Livre"

Uma das propostas que o PT tem apresentado sobre esse tema é a "Tribuna Livre". Trata-se da utilização do Plenário por cidadãos ou por representantes de grupos organizados da sociedade civil para manifestação sobre temas diversos.

O Parlamento e os movimentos sociais

"Os movimentos sociais são tradicionalmente parceiros do PT na construção de políticas públicas e na mobilização da população pela garantia de direitos de cidadania, incorporando também os interesses da sociedade não-organizada. Por isso é fundamental a relação entre o Parlamento e os movimentos sociais.
A experiência parlamentar permite uma inserção na sociedade que pode nuclear interesses e criar nexos entre setores. Essa articulação pode, por meio de mecanismos de participação cidadã (audiências, debates, "Tribuna Livre", fóruns etc.), gerar novas propostas e iniciativas, fortalecendo a vocação do PT para propor, construir, democratizar e governar.
Os vereadores e as vereadoras devem desenvolver um trabalho sintonizado com os movimentos sociais, incentivando-os a se organizarem cada vez mais, mantendo-os informados sobre os assuntos debatidos no Legislativo e participando das atividades promovidas pelas comunidades locais" (*VEREADORES e vereadoras: proposta de mandato – O modo petista de legislar*. Partido dos Trabalhadores/Grupo de Trabalho Eleitoral 2004, 2004).

4.1.1 Como instituir a "Tribuna Livre"

A instituição da "Tribuna Livre" deve ser feita por meio de projeto de resolução. Embora cada município tenha suas peculiaridades, apresentamos roteiro do conteúdo de uma propositura. Há cidades onde essa regulamentação já foi realizada. Nessas situações, o roteiro abaixo pode ser importante para avaliar se há algum aspecto novo a ser introduzido:

- Os oradores poderão fazer uso da tribuna da Câmara sobre projeto em tramitação ou sobre assunto de interesse geral.
- Os pronunciamentos deverão ser feitos fora do horário das sessões, por período determinado (das 11:00 às 12:00h, por exemplo) e em periodicidade a ser definida (diário, semanal etc.).
- Os interessados poderão se inscrever no mesmo dia em que fizerem uso da palavra, devendo ser obedecida a ordem de chegada dos inscritos.
- Os oradores poderão falar por até ... minutos.
- Se possível, o pronunciamento será transmitido, ao vivo, pela TV Câmara e/ou rádio Câmara ou, ainda, por rádio local.

• O *Diário Oficial* publicará, na íntegra, a manifestação do orador (Anexo 8).

4.1.2 Exemplos de utilização da "Tribuna Livre"

Os temas a serem abordados na "Tribuna Livre" podem ser os mais diversos. Apresentamos abaixo alguns exemplos de ementas (resumos) de assuntos tratados na tribuna:

• A "Tribuna Livre" da Câmara Municipal de... foi ocupada por integrantes de instituições da comunidade negra da região de ... . Eles solicitaram a aprovação de um projeto de lei do vereador... (PT). Ele institui como feriado, no município de..., o dia ... em homenagem ao Dia da Consciência Negra.

• O presidente do Sindicato..., ..., denunciou casos de perseguição aos funcionários da ....

• A União dos Movimentos de Moradia de... solicitou intervenção dos parlamentares pela aprovação de.....

• Funcionários públicos da ativa e aposentados, além de pensionistas, estiveram presentes na galeria do Legislativo. O diretor do Sindicato, ..., questionou a proposta da prefeitura de reajuste salarial do funcionalismo.

• A "Tribuna Livre" contou com a participação do reverendíssimo Sr..., bispo da Diocese de..., que fez um pronunciamento a respeito da divulgação do documento da CNBB (Confederação Nacional dos Bispos no Brasil) que trata do tema... [1].

4.2 Comissões criadas para receber diretamente propostas de projetos elaborados pela população (Comissão de Participação Legislativa)

A Constituição de 1988 instituiu o projeto de iniciativa popular, posteriormente regulamentado pela Lei Federal n° 9.709, de 1998, que prevê a possibilidade de qualquer cidadão apresentar suges-

1. Ementas adaptadas de relatório de utilização da "Tribuna Livre" da Câmara Municipal de Santo André.

tão de propositura para apreciação do Legislativo. A regulamentação da iniciativa estabeleceu, todavia, regras muito rígidas e de difícil aplicação. Assim, surgiu a necessidade de criar novos mecanismos capazes de aprofundar a participação da população no debate político. A Câmara Federal e o Senado criaram, então, a Comissão Permanente de Participação Legislativa, que recebe propostas da sociedade e, após examiná-las, pode transformá-las em projetos que tramitarão na Câmara. A Comissão tem o objetivo de

> "imprimir maior dinâmica às atividades legislativas, e, acima de tudo, abrir-se à sociedade brasileira como foro especialmente adequado à discussão e ao encaminhamento dos pleitos de seu interesse. Essa iniciativa foi tomada também por várias Câmaras Municipais como, por exemplo ..."[2].

4.2.1. Como instituir a Comissão de Participação Legislativa

Nos municípios em que as Comissões de Participação Legislativa ainda não foram criadas, sua regulamentação poderá ser feita por meio de projeto de resolução. No projeto devem ser definidos os seguintes pontos:

- Número de membros. Como se trata de Comissão Permanente, o número de membros na sua constituição deverá respeitar a proporcionalidade entre as bancadas e ser compatível com o dimensionamento das outras Comissões (se, por exemplo, as Comissões têm, em média, cinco membros, esse poderá ser o número de integrantes da nova Comissão);
- Definição de competência. A realidade de cada município será o referencial para estabelecer quais deverão ser ou não as atribuições da Comissão. Os pontos abaixo são sugestões que poderão ser incorporadas ao projeto de resolução.
  - A Comissão poderá receber, examinar e transformar em proposição de sua iniciativa, quando aprovadas, sugestões de proposições legislativas apresentadas por associações, órgãos

2. Justificativa do Projeto de Resolução n° 51, de 2001, de autoria da senadora Marina Silva (PT-AC).

de classe, sindicatos, conselhos, organizações não-governamentais e entidades organizadas da sociedade, excetuando-se os partidos políticos;

– promover pareceres técnicos e exposições sobre experiências inovadoras em gestão pública, participação popular e transparência administrativa;

– requisitar informações, relatórios e documentos sobre a aplicação de leis, programas e despesas do município;

– propiciar o envolvimento da cidadania em assuntos de interesse social, promovendo o direito da sociedade à informação e à participação[3].

• Definição de regras para a apresentação e a tramitação de propostas:

– Para a apresentação de proposta à Comissão poderá ser estabelecida a exigência de um número mínimo de eleitores que deverão subscrever projeto de lei e nele registrar endereço e número do título eleitoral.

– Nos casos em que o autor da sugestão legislativa for uma entidade ou associação de qualquer natureza, poderá ser exigida a apresentação de documentação de comprovação de sua existência legal, como, por exemplo, registro em cartório.

– Como se trata de uma Comissão Permanente, as regras para a tramitação de projetos poderão ser a mesmas de proposituras apresentadas pelos parlamentares (Anexo 9).

4.3. Audiências públicas

As audiências públicas com a sociedade civil foram previstas pela Constituição Federal de 1988 (artigo 58, parágrafo 2º, inciso II). São encontros promovidos por iniciativa das Comissões Permanentes realizados para debater assuntos de interesse da comunidade ou proposições que tramitam na Câmara. A audiência pública é im-

3. Comissão Mista Permanente de Participação Legislativa Popular da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul – www.al.rs.gov.br

Participação direta

"O Legislativo pode criar instrumentos para ampliar a participação direta da sociedade na Câmara, reforçando e estimulando projetos de lei de iniciativa popular, a tribuna livre, as audiências e as consultas públicas, os referendos, os fóruns de discussão, a Câmara itinerante, entre outros, bem como a transparência nas pautas da Câmara e sua divulgação antecipada.
Isso é fundamental especialmente porque os movimentos populares dependem disso para reivindicar e defender seus interesses, em contraposição aos *lobbies* realizados pelos poderes econômicos no Parlamento" (*VEREADORES e vereadoras: proposta de mandato – O modo petista de legislar*. Partido dos Trabalhadores/Grupo de Trabalho Eleitoral 2004, 2004).

portante instrumento de participação popular e mecanismo a ser explorado por vereadores petistas para ampliar a influência da população e dos movimentos sociais nas decisões da Câmara.

4.3.1. Como funcionam as audiências públicas

A seguir são apresentados pontos relativos à forma de organização de audiências públicas (esses itens podem também ser úteis na elaboração de projeto a ser apresentado nas cidades onde ainda não haja regulamentação de seu funcionamento):

- Tratam de assuntos de interesse geral da comunidade ou de proposições que tramitam na Câmara.
- Podem ser realizadas por iniciativa das Comissões Parlamentares ou, ainda, a pedido de cidadãos ou entidades representativas.
- Caberá às Comissões Permanentes deliberar sobre pedidos de audiência pública, bem como sobre autoridades e cidadãos a serem ouvidos.
- As datas, horários e pautas das audiências públicas devem ser divulgados pelo *Diário Oficial* e pela imprensa com o destaque e a antecedência devidos, de modo a assegurar a transparência necessária e estimular a participação dos interessados no debate.

• No caso de haver opiniões divergentes sobre o tema a que se refere a audiência, deverá ser assegurada, por meio de inscrição prévia, a palavra aos defensores dos diferentes pontos de vista.
• Devem ser definidos os procedimentos de exposição, como o tempo a que cada orador terá direito, a forma de apresentação de interpelações, o direito a réplica ou a tréplica, entre outros.
• Os debates realizados nas audiências públicas serão, se possível, taquigrafados e publicados no *Diário Oficial* do município ou transmitidos pela TV Câmara ou rádio (Anexo 10).

4.4. Ouvidoria Parlamentar

A Ouvidoria Parlamentar é órgão que pode fazer parte da estrutura da Câmara para ser um instrumento de comunicação entre o cidadão e o Poder Legislativo, o que permite à sociedade maior interatividade com seus representantes. A Ouvidoria Parlamentar já foi implantada em algumas Câmaras Municipais, especialmente em cidades de médio e grande porte. Por meio da Ouvidoria, a comunidade pode fazer reclamações, denúncias, sugestões e avaliar as ações dos parlamentares.

4.4.1. Como funcionam as Ouvidorias Parlamentares

A seguir são apresentados pontos relativos à forma de organização das Ouvidorias Parlamentares (esses itens podem também ser úteis na elaboração de projeto a ser apresentado nas cidades em que ainda não haja regulamentação de seu funcionamento):

• As Ouvidorias podem ter como competência:
– receber, examinar e encaminhar aos órgãos competentes reclamações ou representações que tratem de: abuso de poder, atos discriminatórios ou atentatórios a direitos e liberdades fundamentais, ilegalidades e mau funcionamento dos serviços da Câmara;
– proceder à apuração das denúncias, avaliar sugestões e adotar medidas para regularização de procedimento. Se for o caso,

propor à Mesa da Câmara a abertura de sindicância ou de inquérito administrativo;
– requisitar de qualquer órgão da Câmara documentos necessários à apuração de fatos;
– responder aos interessados quanto às providências adotadas em decorrência de suas denúncias, queixas ou sugestões.

- O ouvidor:
  – será nomeado pelo presidente da Câmara, ou pela Mesa Diretora, para cumprir mandato por tempo determinado. Sua indicação poderá ser baseada em lista tríplice resultante de plenária convocada para tal fim;
  – poderá requerer informações e documentos de qualquer órgão da Câmara, bem como promover diligências e investigações (Anexo 11);
  – em municípios maiores o ouvidor poderá contar com equipe para assessorá-lo.

5.
TV e rádio

As rádios e TVs legislativas podem ser importantes instrumentos para a divulgação das ações dos parlamentares. A transmissão ao vivo, sem cortes, das sessões realizadas no Plenário e nas comissões contribui para dar mais transparência ao funcionamento das Câmaras e ao posicionamento político dos vereadores.

5.1.
TV Legislativa

As TVs legislativas estão presentes apenas nos grandes municípios. Atualmente, a transmissão é feita por canais fechados, via cabo, e, em geral, o tempo é dividido com o das TVs das Assembléias Legislativas. Sua implantação exige a contratação de profissionais especializados, que pode ser feita por meio de concurso público ou terceirizada. Dada a natureza política das Câmaras municipais, as TVs devem ter, além de pessoal preparado para sua operação, um Conselho Editoral, que pode estar vinculado à Mesa Diretora e ter atribuições como a de definir a grade de programação. Recentemente, foi criada a Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e TVs Legislativas (Astral), que tem defendido, entre outras coisas, a transmissão em canal aberto da programação das TVs Legislativas.

5.2
Rádio Legislativa

A situação das rádios legislativas, embora seja semelhante à das TVs, tem um diferencial. Em muitas cidades pequenas ou médias, a(s) rádio(s) local(is) transmite(m) as Sessões da Câmara. Nos locais em que isso ainda não acontece, vereadores petistas podem propor a contração de emissoras para esse fim.

Resumo

Participação na Mesa Diretora

O que é Mesa Diretora de Câmara?

É o órgão de direção das Câmaras Municipais. Em geral, seus cargos executivos são Presidência, Primeira Secretaria e Segunda Secretaria. Pode também haver cargos suplentes, como Primeira Vice-Presidência ou Terceira Secretaria.

Quando o PT deve participar da disputa por cargos na Mesa Diretora?

A participação do PT na Mesa Diretora pode contribuir para a mudança do funcionamento das Câmaras, tornando-as mais democráticas, éticas e preparadas para cumprir suas funções. A participação do PT na disputa por cargos da Mesa não deve, todavia, se dar a qualquer preço. Para avaliar a conveniência de disputar esses cargos, a bancada do Partido pode se orientar pelos seguintes pontos:

- realizar avaliação conjunta com o partido;
- considerar a correlação de forças: bancadas pequenas ou unitárias podem apoiar candidaturas de outros partidos. Se a correlação de forças permitir, a bancada deve reivindicar cargos mais importantes na Mesa;

• conduzir uma negociação programática: tanto nas situações em que a bancada petista seja majoritária como naquelas em que seja minoritária, os parlamentares petistas devem negociar sua participação com base em pontos programáticos. A ocupação de cargos na Mesa só se justifica se princípios defendidos pelo PT puderem ser implementados;
• priorizar o interesse político: o interesse pela estrutura oferecida pelos cargos da Mesa, em cidades médias e grandes, não pode se sobrepor ao cálculo político mais amplo;
• agir coletivamente: o parlamentar petista integrante da Mesa deve ter condições de agir em conjunto com a bancada e o partido.

Quais devem ser as ações petistas nas Mesas Diretoras?

Ao ocupar um cargo na Mesa Diretora, o vereador petista deve buscar viabilizar propostas que correspondam ao acúmulo político do PT sobre o funcionamento do Parlamento. Abaixo, seguem sugestões de ações nos campos administrativo e político:

- Ações administrativas:
  – informatizar a área administrativa e o processo legislativo: em Câmaras de cidades pequenas a compra de computadores pode ser um passo importante para dar mais transparência e eficiência ao seu funcionamento. Já em cidades maiores, Planos Diretores de Informática podem ser implementados;
  – introduzir instrumentos de planejamento e gerenciamento;
  – promover a moralização da gestão pública: combater privilégios é um grande desafio, mas trata-se de compromisso histórico do PT. O saldo desse enfrentamento pode ser muito positivo para o mandato e para o partido.
- Ações políticas:
  – abolição do voto secreto dos parlamentares: a instituição de voto aberto de parlamentares pode ser feita por meio de alteração da Lei Orgânica;

– ampliação e fortalecimento da estrutura das Comissões: as Comissões têm um papel importante no acompanhamento e na formulação de políticas públicas e na fiscalização do Executivo. Para fortalecê-las, podem ser contratados funcionários especializados em políticas públicas ou, ainda, funcionários de outros órgãos públicos podem ser comissionados, ou seja, emprestados para a Câmara. Essa última sugestão pode ser uma boa alternativa para pequenas cidades.
– consolidação de legislação: reunir as leis/regulamentos sobre um determinado assunto dá mais transparência à ação do poder público e facilita a consulta à legislação;
– realização de audiências públicas: ver página 91.
– Instituição da Tribuna Livre: ver página 87.
– Instituição da Comissão de Participação Legislativa: ver página 89.
– Instituição de Ouvidoria Parlamentar: ver página 93.

Resumo

Tribuna, Plenário e Comissões

Utilização da tribuna – Qual a importância do uso da tribuna luta política?

Da tribuna é possível divulgar propostas do Partido e dos movimentos sociais e fazer a defesa de acusações feitas contra o PT.

O parlamentar petista deve comparecer à tribuna sempre que haja uma posição partidária ou de seu mandato relativa a temas que estejam em debate na sociedade (não apenas no plano municipal, mas também no estadual e nacional).

Como preparar um pronunciamento?

Na elaboração de um pronunciamento podem ser utilizadas as seguintes fontes de consulta:

- AGENTES POLÍTICOS: procurar companheiros de bancada e de partido e lideranças de movimentos sociais para estar mais bem preparado para o debate político e técnico;
- MATERIAL DO PT: consultar publicações do PT para atuar em sintonia com o partido;
- BIBLIOTECA: consultar *Diários Oficiais*, leis, artigos etc., para atuar com mais qualidade;

• INTERNET: quando possível, pesquisar na internet. Há *sites* de partidos políticos, de outras Câmaras, de ministérios etc., além dos chamados *sites* de busca, que são importante instrumento de pesquisa (Anexo 3).

Atuação em Plenário

Os regimentos internos têm algumas regras comuns para os parlamentos municipais. Entretanto, há diferenças que estão especialmente relacionadas com o "tamanho" das Câmaras. Em cidades pequenas, alguns procedimentos são mais "informais". É preciso estar atento para que essa informalidade não leve ao descumprimento de normas básicas do convívio parlamentar.

Como são organizadas as sessões das Câmaras Municipais?

• PREPARATÓRIAS: destinam-se à eleição e posse da Mesa Diretora.
• ORDINÁRIAS: São as sessões regulares. Normalmente são divididas em:
– *Pequeno Expediente*: destinado à leitura da ata da sessão anterior e a pronunciamentos de vereadores;
– *Grande Expediente*: destinado a discursos mais longos;
– *Ordem do Dia*: fase da sessão destinada à discussão e votação de projetos;
– *Explicação Pessoal*: caso a Ordem do Dia termine antes do horário regimental, o vereador poderá fazer uso da palavra.
• EXTRAORDINÁRIAS: realizadas em horário diverso das Sessões Ordinárias. São convocadas pelo presidente para deliberação de projeto(s) específico(s);
• SOLENES OU ESPECIAIS: convocadas para realização de homenagens ou comemorações.

Como atuar no Plenário?

Antes de tudo, é preciso conhecer bem o Regimento Interno da Câmara. Em geral, encontramos nos regimentos as seguintes fases:

- DISCUSSÃO: etapa de discussão de proposições. Nessa fase o recurso da obstrução pode ser utilizado. A obstrução é um meio de protelar a votação de uma propositura para realizar negociações ou levar grupos de pressão à Câmara.
- ENCAMINHAMENTO DE VOTAÇÃO: representante da bancada orienta a bancada antes da votação.
- VOTAÇÃO: fase de deliberação de projeto. A deliberação pode se dar por maioria simples, maioria absoluta ou por dois terços dos membros da Câmara (mais detalhes na página 68). O processo de votação pode ser simbólico, nominal, no qual todos os vereadores devem declarar seu voto, ou, em alguns casos, secreto.
- QUESTÃO DE ORDEM: é toda dúvida sobre interpretação do Regimento Interno, na sua prática ou relacionada com as Constituições Federal ou Estadual, ou, ainda, com a Lei Orgânica do Município.
- VERIFICAÇÃO DE PRESENÇA E DE VOTAÇÃO: o parlamentar pode pedir a chamada nominal de vereadores para constatar sua presença em plenário ou seu voto.
- PRORROGAÇÃO, SUSPENSÃO OU LEVANTAMENTO DE SESSÃO: a sessão poderá ser prorrogada, suspensa por determinado período, ou levantada, isto é, encerrada antes do horário previsto no regimento.
- APARTE: uso da palavra mediante a aprovação do orador.
- DESTAQUE: é a votação separada de parte do texto de um projeto.

Resumo

As Comissões Permanentes

O que são Comissões Permanentes?

As Comissões Permanentes são integradas por vereadores que, anualmente, são eleitos por seus pares. Além da Comissão de Constituição e Justiça, existente em todas as Câmaras, que é a primeira a analisar uma proposição, considerando seus aspectos legais e constitucionais, há também as comissões de mérito, que dão pareceres sobre questões específicas (saúde, educação etc.). Na composição das comissões deve ser assegurada, na medida do possível, a representação proporcional dos partidos.

Como funcionam as Comissões Permanentes?

Os pareceres que são votados nas comissões são muito importantes, pois recomendam a aprovação ou rejeição de um projeto, e, algumas vezes, incorporam emendas ou substitutivos ao texto em análise (Anexo 4). Por essa razão, os pareceres elaborados por vereadores do PT devem ter qualidade, isto é, devem estar bem fundamentados, apontando problemas políticos e técnicos. Os pareceres são elaborados por um relator designado pelo presidente da Comissão. Qualquer vereador poderá pedir vista do

processo, caso necessite de mais tempo para analisá-lo, que será concedida com base em prazo definido pelo Regimento Interno.

Qual a importância política das Comissões Permanentes?

As Comissões têm um papel destacado no acompanhamento e na formulação de políticas públicas e na fiscalização do Executivo. Além disso, nas Comissões é possível ouvir técnicos, líderes políticos e outros cidadãos. Por essas razões, fortalecer o papel das Comissões significa democratizar o Legislativo. Vale lembrar que essa realidade está mais presente em cidades médias e grandes. Em pequenos municípios, muitas vezes é no Plenário que todo debate político se concentra.

Resumo

Comissões Parlamentares de Inquérito

O que são as Comissões Parlamentares de Inquérito?

As Comissões Parlamentares de Inquérito têm função fiscalizadora. São instaladas depois de votação de requerimento (Anexo 5) apresentado para apurar fato determinado. O número de seus membros varia de acordo com o previsto no pedido de criação e, normalmente, é o autor do requerimento que a preside. Na sua composição deve ser respeitada, tanto quanto possível, a proporcionalidade entre as bancadas.

Como funcionam as Comissões Parlamentares de Inquérito?

As CPIs não julgam e não punem. Elas investigam e enviam suas conclusões ao Ministério Público, ao Poder Judiciário e a outros órgãos, quando for o caso. Instalada para funcionar por tempo determinado, a CPI termina com a votação de relatório pormenorizado, onde constam a análise de documentos apreciados, os depoimentos realizados e os encaminhamentos a serem dados.

Qual a importância política das Comissões Parlamentares de Inquérito?

As CPIs têm sido importante instrumento de fiscalização e de defesa de interesses da sociedade. Historicamente, o PT tem se utilizado com freqüência desse recurso (Anexo 6). Atualmente, o Partido vive uma contradição, pois a CPI é um instrumento utilizado, em especial, na oposição. E o PT "na situação", como deve agir? Sem a pretensão de responder a essa questão, reproduzimos, na página 74, texto que contribui para a reflexão sobre esse desafio.

Resumo

Elaboração de proposições

Quais são os critérios básicos para a apresentação de projetos?

Os parlamentares petistas devem apresentar proposições em sintonia com seus compromissos partidários e com os movimentos sociais que seu mandato representa.

Outra questão a ser considerada antes da apresentação de um projeto é a da validade de se dar entrada em uma proposição mesmo que ela seja inconstitucional. Trata-se de questão a ser avaliada caso a caso. Como a constitucionalidade é, muitas vezes, uma questão polêmica, sugerimos que a apresentação de projeto só não seja feita quando este for claramente inconstitucional.

Qual é a estrutura básica de um projeto?

A redação de um projeto deve seguir algumas regras. Segue, abaixo, modelo de estrutura de projeto:

Projeto de Lei nº ..., de 2005 – EPÍGRAFE

Institui o programa de... – EMENTA

Câmara Municipal de ... decreta: – FÓRMULA DE PROMULGAÇÃO

Artigo 1º - Fica instituído o programa de... – ARTIGO

§ 1º - O programa será implantado... – PARÁGRAFO

I – o programa será avaliado anualmente... – INCISO

a) caberá ao Chefe do Serviço de... avaliar – ALÍNEA

Justificativa: o presente projeto objetiva... – JUSTIFICATIVA

Sala das Reuniões, em ...
Vereador(a).... – ENCERRAMENTO

Quais são os princípios da técnica legislativa?

Antes de elaborar um projeto deve ser observado a quem cabe a iniciativa (quem pode ser o autor) e se seu conteúdo é adequado à legislação vigente. Um projeto deve ser estruturado da seguinte forma: Preâmbulo, Corpo – artigo, parágrafo, inciso, item, alínea –, Encerramento, Disposições Transitórias (se for o caso), Anexo (se for o caso), Justificativa e Fecho.

O texto deve ser claro, objetivo, preciso e articulado.

Quais são os tipos de proposições?

- PROJETO DE LEI: propõe lei nova ou alteração de lei já em vigor;
- PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICa: modifica dispositivos da Lei Orgânica;
- PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO: trata de matéria que compete só ao Legislativo;
- PROJETO DE INICIATIVA POPULAR: projeto que pode ser apresentado pela população. Nem todos os municípios regulamentaram esse tipo de propositura;

• PROJETO DE RESOLUÇÃO: destina-se a regulamentar assuntos internos da Câmara;
• EMENDA: proposta apresentada para alterar uma propositura;
• INDICAÇÃO: proposição que sugere ao Executivo medidas que não são da competência do Legislativo;
• MOÇÃO: proposição enviada a outras esferas de poder manifestando aplauso, protesto ou apelo sobre determinado assunto;
• REQUERIMENTO: todo pedido verbal ou escrito feito ao presidente sobre assuntos relativos ao processo legislativo. O Requerimento de Informações é enviado ao Executivo para que este esclareça a Câmara sobre assuntos como gastos e/ou execução orçamentária. Além desses, pode haver outros tipos de Requerimento, como o de Congratulações e o de Convocação de Autoridade.

Resumo

Os instrumentos de democratização das atividades parlamentares

Tribuna Livre

A "Tribuna Livre" é a utilização do plenário da Câmara por cidadãos ou por representantes de grupos organizados da sociedade.

Como instituir a "Tribuna Livre"?

A "Tribuna Livre" pode ser instituída por projeto de resolução (Anexo 8), que estabelecerá:

- o tempo de utilização da tribuna;
- os dias e horários da semana em que sua utilização será possível;
- as formas de inscrição;
- a obrigatoriedade da publicação no *Diário Oficial* da manifestação do orador ou a possibilidade de sua transmissão por TV ou rádio.

Quais assuntos podem ser tratados na tribuna?

Não deve haver restrição a nenhum assunto que seja de interesse da comunidade.

Comissão de Participação Legislativa

A Comissão de Participação Legislativa já existe em alguns municípios. Trata-se de uma Comissão Permanente, cujo papel é receber propostas da sociedade e examiná-las, podendo transformá-las em projetos que irão tramitar na Câmara.

Como instituir a Comissão de Participação Legislativa?

Pode ser instituída por projeto de resolução (Anexo 9). O projeto deve definir:
• número de membros;
• atribuições. A Comissão poderá, além de transformar sugestões da comunidade em projetos, pedir informações ao Executivo, elaborar pareceres e promover debates sobre temas de interesse do município;
• número mínimo de assinaturas para apresentação de propostas e exigências de documentação de seus autores;
• regras de tramitação na Câmara.

Audiências públicas

As audiências públicas são encontros promovidos por iniciativa das Comissões Permanentes. São realizadas para tratar de assuntos de interesse da comunidade ou de proposições que tramitam na Câmara.

Como funcionam as audiências públicas?

As audiências públicas podem ter as seguintes características (o roteiro abaixo pode servir de base para elaboração de projeto de resolução em cidades em que as audiências públicas ainda não foram regulamentadas – Anexo 10):

• podem ser realizadas por iniciativa de Comissões Permanentes ou a pedido da comunidade/cidadãos, desde que esse pedido seja aprovado pela Comissão;

• deve ser dada ampla publicidade tanto para a convocação de suas reuniões como para a divulgação de seus resultados;
• devem ser definidos aspectos como: tempo destinado a cada orador; direito a réplica ou tréplica e formas de inscrição que assegurem o direito à exposição de pontos de vista divergentes.

Ouvidoria Parlamentar

A Ouvidoria Parlamentar é um órgão que pode fazer parte da estrutura da Câmara. Sua função é receber, examinar e dar soluções para reclamações, denúncias ou sugestões da população.

Como funciona a Ouvidoria Parlamentar?

As Ouvidorias Parlamentares podem ter as seguintes características (o roteiro abaixo pode servir de base para elaboração de projeto de resolução em cidades em que as Ouvidorias Públicas ainda não foram regulamentadas – Anexo 11):

• receber e dar encaminhamento a reclamações, denúncias ou sugestões relativas a assuntos da Câmara;
• propor a abertura de sindicância ou inquérito administrativo, além de poder requisitar documentos da Câmara necessários à apuração dos fatos;
• ter um Ouvidor, que será nomeado pela presidência, ou pela Mesa Diretora, para cumprir mandato por tempo determinado e que, em municípios maiores, poderá contar com estrutura de assessoramento.

Módulo 3

Fundamentos políticos e bases legais do poder local

No Módulo 1 deste livro enfatizamos a importância que teve a Constituição de 1988 para a ampliação da responsabilidade do município na formulação e na execução de políticas públicas. No presente módulo destacamos outras alterações recentes nas bases legais que regulam a vida do município e que contribuíram para a introdução de novos mecanismos de planejamento da gestão dos recursos públicos, de participação cidadã e controle social e de ampliação da capacidade do município de promover desenvolvimento econômico e social.

A própria Constituição de 1988 alterou o modelo de elaboração. Com a mudança, a administração pública passou a contar, além das leis orçamentárias anuais, com leis que estabelecem, no médio prazo, diretrizes gerais de planejamento, como o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Posteriormente, a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, trouxe outros elementos ao funcionamento desse sistema, como o fortalecimento de mecanismos de planejamento, a ampliação da transparência e do controle social sobre os gastos do governo e o estabelecimento de limites para o endividamento público.

Além dos aspectos constitucionais e legais que garantem aos municípios instrumentos de planejamento governamental e de execução de políticas públicas, acrescentaram-se, nos últimos anos, outros fatores que ampliaram a capacidade do poder local na promoção do desenvolvimento econômico e social, a saber:

- estabelecimento de princípios e diretrizes relacionados ao desenvolvimento sustentado;

- aumento do poder de planejamento e ordenamento dos espaços urbano e rural através da Lei Orgânica e do Estatuto da Cidade[1];
- ampliação dos espaços de participação da sociedade nos processos de elaboração e acompanhamento da execução das políticas públicas e do planejamento urbano.

A ampliação dos espaços de participação popular na esfera pública local tem se traduzido no surgimento de diversos conselhos ligados às políticas sociais e urbanas (Criança e Adolescente, Saúde, Assistência Social, Transporte, Moradia, Meio Ambiente e outros), alguns operando nos três níveis de governo e outros apenas nos municípios.

Entre as novas formas de participação popular que incidem diretamente no processo de planejamento no âmbito do poder local, destaca-se também a prática do Orçamento Participativo, embora ainda restrita a alguns poucos municípios e desvinculada de legislação ordinária.

Nesse contexto, a responsabilidade dos parlamentares aumentou, especialmente no que diz respeito aos desafios que envolvem as relações entre Poder Legislativo, Poder Executivo e sociedade, e, em particular, aos processos de representação direta da população na tomada de decisão sobre políticas públicas e planejamento governamental e urbano.

1. Lei Orgânica e Estatuto da Cidade são tratados nos itens 3.4.1 e 3.4.2 deste módulo.

1.
Planejamento das finanças dos municípios

Como já indicamos, apesar de a Constituição prever uma descentralização político-administrativa, dando aos estados e municípios considerável autonomia em relação à União, temos ainda uma forte concentração de poder e recursos no governo federal. O Fundo de Participação dos Municípios é um exemplo. Os recursos provenientes do Fundo, que são transferidos pelo governo da União, levam muitos municípios a depender quase exclusivamente desses repasses.

Fundo de Participação dos Municípios

O Fundo de Participação dos Municípios é uma transferência constitucional (Constituição Federal, artigo 159, I, b), composta de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. A distribuição dos recursos aos municípios é feita de acordo o número de habitantes. São fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual. O mínimo é de 0,6 para municípios com até 10.188 habitantes, e o máximo é 4,0 para aqueles acima 156 mil. Os critérios atualmente utilizados para o cálculo dos coeficientes de participação dos municípios estão baseados na Lei n.º 5.172/66 (Código Tributário Nacional) e no Decreto-Lei n.º 1.881/81. Do total de recursos, 10% são destinados aos municípios das capitais, 86,4% para os demais municípios e 3,6% para o fundo de reserva a que fazem jus os municípios com população superior a 142.633 habitantes (coeficiente de 3,8), excluídas as capitais (www.apremej.org.br).

A difícil situação financeira dos municípios – que decorre também de profundas desigualdades regionais, fruto das condições históricas do modelo de desenvolvimento do país, e das condições pelas quais muitos deles foram criados –, embora tenha, na maioria dos casos, apresentado melhoria após a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda é um desafio a ser enfrentado.

O aumento das receitas públicas dos municípios – pelo combate à sonegação, sem aumento da carga tributária, e também por maior disciplina de gastos –, para permitir a ampliação dos programas de governo, permanece um objetivo a ser alcançado.

Nesse cenário, ainda que as condições de financiamento não possam se resolver estritamente no âmbito municipal, torna-se indiscutível a importância da Câmara Municipal no acompanhamento da composição dessas receitas, bem como na realização de gastos, uma vez que é prerrogativa do Legislativo apreciar e aprovar os Planos Plurianuais, as Leis de Diretrizes Orçamentárias, os Orçamentos Anuais e as contas do Executivo. Os vereadores devem ainda acompanhar a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e participar ativamente do debate do financiamento do Estado, em particular no âmbito municipal.

Portanto, o vereador deve tomar conhecimento das fontes de receita dos municípios, bem como dos elementos que compõem as despesas previstas (Anexo 12).

1.1 Instrumentos institucionais de planejamento: Plano Plurianual/Lei de Diretrizes Orçamentárias/ Lei Orçamentária Anual

1.1.1 A importância do sistema orçamentário

O Plano Plurianal (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são leis integradas entre si que compõem o sistema orçamentário nacional. Essa estrutura de legislação foi instituída pela Constituição de 1988 com o objetivo de introduzir na administração pública mecanismos mais eficientes e democráticos de planejamento e gestão. O PPA é a lei mais genéri-

ca, pois estabelece diretrizes de médio prazo, e a LOA a mais específica, pois trata, em números, de um único exercício financeiro. Essas leis estão interligadas, ou seja, as leis mais específicas devem seguir os princípios da legislação mais abrangente (se, por exemplo, o PPA estabelecer que o município deve investir na expansão do transporte público, a LDO e a LOA devem, obrigatoriamente, respeitar essa regra geral). Ao longo dos anos, esse modelo apresentou limitações. Há, por exemplo, situações nas quais o Executivo encaminha Planos Plurianuais e Leis de Diretrizes Orçamentárias muito vagos, para ficar menos comprometido no momento da apresentação da Lei Orçamentária. Apesar disso, esse sistema tem favorecido a transparência das ações do poder público e permitido uma relativa democratização das decisões referentes à destinação dos recursos. Como os projetos são votados nas Câmaras, há espaço para a ação dos vereadores e a possibilidade de manifestação das necessidades e reivindicações da população, especialmente nas cidades onde haja, ou venha a ser implantado, o Orçamento Participativo. Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que foi sancionada em maio de 2000, estabelece o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão dos Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos.

O parlamentar petista deve atuar firmemente quando os projetos são encaminhados à Câmara, propondo alterações, apresentando emendas, votando e negociando mudanças que sejam coerentes com as propostas do PT.

O vereador petista deve ainda envolver e mobilizar setores sociais na participação desse processo. O conjunto das leis orçamentárias é o mais importante instrumento de definição de políticas públicas, pois é por meio dele que se estabelece a aplicação dos recursos municipais. Por essa razão, o parlamentar deve estimular e organizar a participação popular nos Orçamentos Participativos, onde eles existirem, e promover audiências públicas na Câmara Municipal com o objetivo de discutir os projetos orçamentários. Durante o trâmite desses projetos na Câmara, o vereador deve estar atento para que o resultado do processo de participação da população seja respeitado e, em especial, no caso da Lei Orçamentá-

ria Anual, deve buscar evitar que as margens de suplementação e de remanejamento orçamentário – que permitem a alteração pelo Executivo da aplicação das verbas municipais no decorrer do ano – sejam elevadas, pois isso poderia distorcer a execução do orçamento, frustrando todo o debate que o precedeu.

1.1.2 As leis

1.1.2.1 O Plano Plurianual (PPA)

Trata-se de projeto de lei que deve ser apresentado a cada quatro anos, sendo elaborado no primeiro ano de gestão do prefeito empossado, com vigência até o final do primeiro ano do mandato seguinte. O projeto deve conter: diagnóstico global da situação, indicando as carências existentes mediante análise dos problemas; exposição das diretrizes, da estratégia e das políticas econômica, financeira e social; explicitação dos objetivos do plano e exposição circunstanciada dos programas a serem desenvolvidos. Em resumo, o PPA define as prioridades do município em uma gestão.

1.1.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A LDO é uma lei que apresenta projetos, programas, ações e investimentos para o ano seguinte, respeitando as diretrizes determinadas pelo Plano Plurianual. O projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias deve ser enviado pelo Executivo à Câmara e votado no primeiro semestre de cada ano. A Lei de Diretrizes Orçamentárias não tem cifras, mas fixa metas e estabelece programas e ações para a execução de políticas públicas. É com base nela que o município elabora o Orçamento.

A Lei de Responsabilidade Fiscal determina que a LDO deva ser acompanhada de dois anexos: Anexo de Metas Fiscais e Anexo de Riscos Fiscais.

O *Anexo de Metas Fiscais* deverá conter: 1) avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior; 2) demonstrativo das metas anuais – receitas, despesas, resultado nominal e primário e o montante da dívida pública para o exercício a que se referir e para os dois anos seguintes – instruído com memória e metodologia de

cálculo; 3) evolução do patrimônio líquido; 4) demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado; 5) avaliação da situação financeira e atuarial.

O Tribunal de Contas e os sistemas de controle interno da prefeitura e da Câmara Municipal devem fiscalizar o cumprimento das metas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que a cada dois meses deverá ser verificado se a receita permitirá o cumprimento das metas. Em caso contrário, o prefeito e a Câmara Municipal deverão cortar despesas por meio de limitação de empenho e movimentação financeira, até que o equilíbrio seja restabelecido.

Ao final de cada quadrimestre (maio, setembro e fevereiro), o prefeito deverá demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais em audiência pública perante a Câmara Municipal.

Em relação à receita pública, destaca-se ainda, para efeito de fiscalização, que a concessão ou ampliação de renúncia de receitas deverá ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e da comprovação de que a referida renúncia está em acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, assim como na previsão de receitas da Lei Orçamentária Anual.

O *Anexo de Riscos Fiscais* deve conter avaliação dos passivos e dos riscos que possam afetar as finanças do município, assim como informar o que se pretende fazer se esses riscos se concretizarem.

1.1.2.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Lei Orçamentária Anual estabelece como será gasto o dinheiro proveniente do pagamento dos impostos pelos contribuintes. Essa lei determina de que forma e quanto será investido em saúde, educação, habitação, segurança, saneamento, transporte etc. Como exemplos de despesas públicas, podemos citar a manutenção de órgãos públicos, os sistemas de saúde e educação, os investimentos e o pagamento de juros da dívida pública. É no Orçamento que o cidadão identifica a destinação dos recursos que o governo recolhe sob a forma de tributos e outras receitas. Nenhuma despesa pública pode ser realizada sem estar prevista

no Orçamento, que é o coração da administração financeira pública. A Lei Orçamentária, que é a Lei de Diretrizes Orçamentárias traduzida em números, é elaborada no segundo semestre de cada ano e vigora no ano seguinte.

1.2 Lei de Responsabilidade Fiscal

1.2.1 Objetivos e histórico da lei

A Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), é o instrumento jurídico que normatiza os procedimentos relativos ao planejamento, à elaboração e à execução dos recursos financeiros dos três níveis de governo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal tem como objetivos principais:

- o aperfeiçoamento da ação governamental pela via do *planejamento*;
- a *transparência*, com amplo acesso da sociedade às informações sobre contas públicas e fortalecimento dos mecanismos de *controle*;
- a prevenção de *déficits* crônicos;
- a limitação da *dívida pública* em níveis prudentes;
- a preservação do *patrimônio público*;
- a limitação do *gasto continuado* (despesas com pessoal e despesas decorrentes de manutenção de investimentos);
- a *responsabilização* dos agentes públicos e dos próprios entes federados em caso de desobediência.

Percebe-se, pois, que a LRF contém elementos que aperfeiçoam o planejamento governamental e ampliam a transparência no uso de recursos públicos. Seu principal objetivo, porém, é estabelecer um comportamento fiscal de modo a alcançar um equilíbrio entre receitas e despesas nas contas públicas, visando ainda, de imediato, a redução do déficit público existente nas três esferas de governo, assim como evitar novos desarranjos financeiros e as conhecidas operações de socorro realizadas pela União.

Por essas razões, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi aprovada e promulgada em meio a uma grande polêmica. Por muitos foi saudada como uma ferramenta capaz de pôr fim ao crônico desequilíbrio das finanças públicas dos entes federados, especialmente dos estados e municípios. Os mais otimistas referiram-se a ela como um passo decisivo para que os recursos públicos e os contribuintes fossem levados a sério.

Na direção oposta, a lei recebeu críticas severas, especialmente por seu caráter economicista (ênfase no recurso financeiro e no controle fiscal). Pela LRF a prioridade no planejamento dos recursos públicos está fundamentada na responsabilidade fiscal (o nome da lei já é por si só bastante ilustrativo) em detrimento da responsabilidade social (os problemas sociais são relegados a um plano secundário). Dessa forma, a lei desconsidera desigualdades regionais, sociais e econômicas, e impõe sérias limitações à expansão de serviços como educação e saúde, na medida em que prevê austero controle da contratação de pessoal. Além disso, a lei é criticada por não levar em conta que a crise financeira do Estado está fortemente associada a uma política de juros elevados (Anexo 13).

Contudo, cabe ao vereador, sem fugir do debate posto em questão, estar atento ao que determina a Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como observar seu cumprimento.

Vale observar que atualmente há quem proponha a formulação de uma lei de responsabilidade social que, por ser uma proposta cujo debate apenas se inicia, poderia adquirir diferentes contornos, mas visaria, essencialmente, à busca do equacionamento das limitações estruturais às políticas sociais.

1.2.2 Principais pontos da Lei de Responsabilidade Fiscal

A lei fixa limites para despesas com pessoal, para a dívida pública e ainda determina que sejam criadas metas para controlar receitas e despesas. Além disso, segundo a LRF, nenhum governante pode criar uma nova despesa continuada (por mais de dois anos) sem indicar sua fonte de receita ou sem reduzir outras despesas já existentes. A LRF define, também, mecanismos adicionais de controle das finanças públicas em anos de eleição.

1.2.2.1 Gastos com pessoal

Os municípios não podem gastar com pessoal mais de 60% de sua Receita Corrente Líquida, assim distribuída: 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, e 54% para o Executivo. Se o governante verificar que ultrapassou os limites para despesa de pessoal, deverá tomar providências para se enquadrar. O ajuste deve ser feito num prazo máximo de oito meses, por meio das seguintes medidas: redução das despesas com cargos de confiança, redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos, exoneração dos servidores não-estáveis e, por último, exoneração dos servidores estáveis.

O aumento da despesa com pessoal, inclusive o dos inativos, que não cumprir as exigências constitucionais e legais será considerado nulo de pleno direito.

1.2.2.2 Dívida pública

Os governantes devem respeitar a relação entre a dívida e sua capacidade de pagamento. Ou seja, o governante não poderá aumentar a dívida para o pagamento de despesas do dia-a-dia.

Quando da prestação de contas, o prefeito deve demonstrar o desempenho da arrecadação em relação ao previsto, apresentando, ainda, as medidas de combate à sonegação, aquelas adotadas para recuperação dos créditos tributários, bem como outras estipuladas para incrementar a arrecadação.

A perda de receita, quando da concessão ou ampliação de incentivo e benefício tributário, por implicar renúncia de receitas e afetar as metas de resultados previstos, deve ser compensada, de forma criteriosa, por meio de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Deve-se também estar atento à melhoria da fiscalização e aos critérios que fundamentam eventuais isenções ou benefícios, de modo que sejam de interesse de todo o município, e não um privilégio concedido a grupos que tenham maior poder de pressão.

1.2.2.3 Metas fiscais

A LRF determina o estabelecimento de metas fiscais trienais para que o governante planeje as receitas e as despesas.

1.2.2.4 Ano eleitoral

A Lei de Responsabilidade Fiscal contém restrições adicionais para controle das contas públicas em anos de eleição, com destaque para os seguintes pontos:

- impede a contratação de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO);
- veda, nos últimos oito meses do mandato, a contratação de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para tanto. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissados a pagar até o final do exercício;
- limita, já no primeiro quadrimestre, a despesa total com pessoal;
- proíbe qualquer ação que provoque aumento da despesa de pessoal nos Poderes Legislativo e Executivo nos 180 dias anteriores ao final da legislatura ou mandato dos chefes do Poder Executivo.

1.2.2.5 Transparência

De acordo com a LRF, cada governante terá que publicar a cada quatro meses o Relatório de Gestão Fiscal, que vai informar, em linguagem simples e objetiva, a situação das contas públicas. Além disso, cada governante terá que publicar, a cada dois meses, balanços simplificados das finanças que administra. O acesso público deve ser amplo, inclusive por meio eletrônico (via internet).

Outro recurso importante está previsto na Lei nº 9.452, de 20 de março de 1997, em seu artigo 2º: "... a Prefeitura deve comunicar por escrito aos partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais com sede no Município a chegada da verba federal em um prazo de dois dias úteis". Esta mesma lei estabelece que os órgãos federais também devem comunicar às Câmaras Municipais o montante das verbas transferidas aos municípios.

1.2.2.6 Penalidades

Há dois tipos de sanções: as institucionais, previstas na própria LRF, e as pessoais, previstas na Lei n° 10.028/2000, que trata de Cri-

mes de Responsabilidade Fiscal. Segundo a LRF, os Tribunais de Contas fiscalizarão o cumprimento de suas normas.

Como exemplos de sanções institucionais, temos:

- para o governante que não prever, arrecadar e cobrar tributos (impostos, taxas e contribuições) que sejam de sua competência, serão suspensas as transferências voluntárias, que são recursos geralmente da União ou dos estados, transferidos, por exemplo, através de convênios, para a construção de casas populares, escolas, obras de saneamento e outras;
- para quem exceder 95% do limite máximo de gastos com pessoal, ficam suspensas a concessão de novas vantagens aos servidores, a criação de cargos, as novas admissões e a contratação de horas extras. Uma vez ultrapassado o limite máximo, ficam também suspensas a contratação de operações de crédito e a obtenção de garantias da União;
- quem desrespeitar os limites para a dívida, depois de vencido o prazo de retorno ao limite máximo e enquanto perdurar o excesso, não receberá recursos da União ou do Estado através de transferências voluntárias[1].

As sanções pessoais previstas na Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal podem responsabilizar pessoalmente e punir os governantes com perda de cargo, proibição de exercer emprego público, pagamento de multas e até prisão.

1. Estudo detalhado sobre as penalidades previstas na LRF, intitulado "Síntese da LRF e punições penais para municípios", de autoria de Amir Khair, pode ser encontrado em http://federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001481.pdf.

2.
Participação cidadã e controle social

2.1
Participação cidadã

O conceito de "participação cidadã" é relativamente recente e tem um sentido mais abrangente que participação popular. "Participação popular" é uma expressão que designa o envolvimento de agentes sociais integrantes de agrupamentos sociais marginalizados nos processos políticos e sociais. "Participação cidadã" tem um sentido mais amplo, pois implica o envolvimento na esfera pública de todos os agentes sociais, sejam eles marginalizados ou não – o que inclui classe média e empresariado.

Nos espaços públicos de participação cidadã interesses divergentes são expressos e disputados. Por isso, a organização desses fóruns de debate deve adotar regras democráticas, baseadas na ampla e eqüitativa participação de todos os cidadãos e cidadãs. Outra condição essencial para a dinâmica ideal desses fóruns é a garantia da divulgação de informação clara e inteligível em todo o processo, tanto para a população como no âmbito do próprio governo. Finalmente, vale destacar que esses processos não são neutros, ou seja, o próprio governo disputa, junto com a população, interesses em torno de seu projeto, pois "o governo é ator central do processo participativo e não mero porta-voz dos interesses difusos da sociedade".

2.2
Controle social

Controle social é a ação da população que, de forma organizada e no âmbito dos espaços institucionais, intervém na definição, na elaboração e na avaliação de processos político-administrativos e políticas públicas, compartilhando com o Estado a gestão da sociedade. Participação cidadã e controle social podem garantir uma participação mais efetiva da população nos processos decisórios da área pública.

Esses conceitos têm influenciado o pensamento político brasileiro e, com isso, estimulado a adoção de canais de participação e de controle social. Nos últimos anos foram sancionadas várias leis que dão mais transparência às ações dos governos e estabelecem a obrigatoriedade da realização de audiências e consultas públicas, da composição de conselhos municipais, comitês etc. Além disso, formas inovadoras de participação popular, muitas das quais propostas e difundidas pelo Partido dos Trabalhadores, como o Orçamento Participativo, têm se incorporado ao aparato institucional de muitos municípios.

2.2.1 Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo (OP) é uma inovação na prática política brasileira que foi difundida pelo Partido dos Trabalhadores. Sua aplicação em cada uma das cidades em que foi implantado tem características próprias, mas, basicamente, trata-se da reunião de representantes da sociedade civil e do governo local para a definição comum de prioridades relativas à aplicação de receitas do município. Antes de elaborar projeto de lei orçamentário, o Executivo municipal promove consultas à população para que a destinação de parte dos recursos a serem alocados em investimentos e obras seja definida conjuntamente. Trata-se de um processo em que o cidadão participa diretamente, em reuniões regionais, escolhendo prioridades e elegendo conselheiros que vão representá-lo nas etapas posteriores de negociação com representantes do governo local.

A adoção do OP significa uma mudança substantiva na relação do Estado com a sociedade civil, pois amplia os direitos de cidadania e também constitui-se em processo educativo para os atores sociais que dele participam.

> "O processo educativo presente na prática do Orçamento Participativo proporciona aprendizados significativos para o exercício de uma cidadania ativa, pelo qual as pessoas deixam de ser coadjuvantes na política para se tornarem cidadãos-sujeitos na definição e gestão das políticas públicas. O aprendizado da co-responsabilidade pelas questões do município, a ampliação da visão sobre os problemas do conjunto da cidade e o reconhecimento da sua participação como direito são alguns dos elementos que compõem a construção desta nova forma de exercício da cidadania."[1]

1. PONTUAL, Pedro. *Construindo uma pedagogia democrática: O Orçamento Participativo como "escola de cidadania"*, mimeo.

3.
Desenvolvimento local sustentável e planejamento urbano

3.1
O que é desenvolvimento sustentável

O conceito de desenvolvimento sustentável baseia-se na idéia de que o desenvolvimento não pode ser visto apenas sob o aspecto do crescimento econômico, mas deve envolver a superação da pobreza, promover a inclusão social e atender às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades. A busca do desenvolvimento sustentável implica a existência de mecanismos que assegurem a participação dos cidadãos no processo decisório que envolva assuntos relevantes da cidade. Para exemplificar, imaginemos a instalação de uma grande indústria em um determinado município. A decisão de autorizar ou não sua construção deve levar em consideração não apenas o resultado econômico imediato, mas também outros aspectos, como o efeito que será obtido na ampliação das oportunidades de trabalho ou, ainda, as conseqüências de seu potencial poluidor, para que não haja comprometimento ambiental que prejudique futuras gerações.

3.2
Pressupostos para o desenvolvimento local sustentável

O desenvolvimento sustentável dos municípios é determinado por iniciativas locais e por ações que vão além da cidade. Aspectos como a adoção de programas de capacitação ou a articulação do município com outras esferas de governo se combinam e compõem um conjunto de pressupostos para o sucesso de políticas de desenvolvimento sustentável. Abaixo apresentamos alguns desses pressupostos:

- INTEGRAÇÃO DE DIFERENTES NÍVEIS DE GOVERNO. O desenvolvimento local sustentável supõe iniciativas conjuntas que envolvam o município, a região onde este se encontra e os governos estadual e federal.

> "O governo federal é um importante indutor do desenvolvimento, e os municípios devem atuar de forma a se apropriar dessas oportunidades, adequando-se à regulamentação exigida para o acesso aos recursos disponíveis. [...] Por outro lado, o município muito pode fazer para induzir o desenvolvimento local. É de sua responsabilidade dialogar com todos os agentes econômicos e os setores excluídos, com outras instâncias de governo e com governos da região para encontrar possíveis formas e instrumentos de desenvolvimento, com geração de trabalho e renda [...] Além disso, é preciso potencializar os benefícios e condições favoráveis locais, o que implica articular um ou mais municípios em torno de projetos comuns que possam potencializar a riqueza de cada um, inclusive riquezas em termos de equipamentos e disponibilidades para atendimento a demandas da população em áreas básicas (saúde, educação, cultura, saneamento etc.)."[1]

- PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE. O desenvolvimento local sustentável deve ser um processo resultante da ação cooperativa entre governo e sociedade. A participação da população na cons-

1. *Diretrizes de Programa de Governo*. Partido dos Trabalhadores, 2004.

trução de um projeto de desenvolvimento, além de ser coerente com a visão de gestão democrática da cidade, defendida pelo Partido dos Trabalhadores, é indispensável para que os atores sociais, ao sentirem-se co-responsáveis pelo projeto, participem ativamente de sua execução.

• EMPREENDEDORISMO E INOVAÇÃO. Empreendedorismo e inovação, conceitos cada vez mais difundidos, são formulações importantes para viabilizar projetos articulados de desenvolvimento sustentável. Inovação é definida pela Lei nº 10.973/04 (Lei de Inovação Tecnológica) como a "introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo ou social, que resulte em novos produtos, processos ou serviços". Empreendedorismo é o processo que envolve a criação e a gestão de empreendimentos. Da perspectiva do interesse público, o empreendedorismo é um movimento social que busca a criação e a ampliação de emprego e renda.

• PARCERIAS E CONSTITUIÇÃO DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS. As parcerias podem reunir o poder público e instituições públicas ou não em torno de objetivos comuns que favoreçam o desenvolvimento local. Os Arranjos Produtivos Locais são, segundo definição do Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), "aglomerações de empresas, localizadas em um mesmo território, que apresentam especialização produtiva e mantêm vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais, tais como: governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa".

• PROGRAMAS DE APOIO E FORMAÇÃO. Programas de apoio, especialmente para micro e pequenos empreendedores, podem resultar em melhoria da produtividade e eficiência, com aumento da oferta de trabalho. No mesmo sentido podem também ser desenvolvidas experiências de formação profissional.

• MODERNIZAÇÃO E RACIONALIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA. O município deve buscar investir na melhoria da gestão pública. Para tanto, deve mobilizar seus melhores profissionais e, se possível, buscar financiamento ou apoio de organismos públi-

cos. Há programas, como o Programa de Modernização da Administração Tributária e Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT), do BNDES (www.bndes.gov.br), que se destinam à modernização da administração tributária e à melhoria da qualidade do gasto público em uma perspectiva de desenvolvimento local sustentado. Outro programa, o Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM), do Ministério da Fazenda (www.fazenda.gov.br), em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), apóia a implantação de projetos que visem à melhoria do planejamento, da gestão de recursos humanos, e outros de interesse da administração municipal.

• POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS DE RENDA. A implementação de políticas redistributivas de renda, como Bolsa Família, Bolsa Escola, Bolsa Trabalho e outras, articuladas às demais políticas sociais, podem combater a pobreza e fomentar setores da economia local.

• INVESTIMENTO EM INFRA-ESTRUTURA. O investimento realizado em infra-estrutura, feito diretamente pelo município, ou em parceria com o Estado ou com a União, pode eliminar obstáculos ao crescimento e, portanto, impulsionar o desenvolvimento local.

• LINHAS DE CRÉDITO. O município deve buscar abrir linhas de crédito ou obtê-las de outras esferas de governo para viabilizar projetos que tenham impacto no desenvolvimento econômico e social.

• FINANCIAMENTO EXTERNO. Os municípios podem, com base em projetos específicos de desenvolvimento, obter financiamento de organismos externos. O governo brasileiro tem, inclusive, um órgão, a Comissão de Financiamentos Externos (Cofiex), vinculada ao Ministério do Planejamento (www.planejamento.gov.br), que centraliza o processamento de pedidos de empréstimo ao exterior. A Cofiex tem um *Manual de financiamentos externos* que orienta, detalhadamente, os passos a serem seguidos para se conseguir um financiamento no exterior.

3.3
Experiências de desenvolvimento sustentável em municípios governados pelo Partido dos Trabalhadores[2]

O Partido dos Trabalhadores tem inovado em municípios onde é governo. Além de implementar novas práticas políticas, como a introdução e/ou o fortalecimento de experiências de participação da população e a ampliação da transparência no uso dos recursos públicos, o PT tem também formulado e adotado estratégias com o intuito de fomentar o desenvolvimento econômico sustentável.

Os vereadores petistas devem estar atentos ao tema do desenvolvimento local e, nesse sentido, devem conhecer o acúmulo do partido nesse campo, tornando-o referência para a ação parlamentar. Embora muitas vezes não caiba ao vereador a iniciativa de apresentar proposições que organizem a economia local ou regional, o parlamentar pode acompanhar as ações do Executivo municipal, e mesmo as de outras esferas de governo, para interferir no processo econômico, dinamizando-o e adequando-o às necessidades da população local, com ênfase especial na geração de empregos e na inclusão social. Abaixo seguem alguns relatos de experiências em municípios governados pelo PT:

- CAXIAS DO SUL (RS) – Por meio de acordos com os governos federal e estadual e parcerias com empresários e sindicatos, a prefeitura de Caxias do Sul construiu um ambiente de cooperação que aproveitou ao máximo os recursos humanos e materiais e conseguiu dinamizar os sistemas locais de produção. Foi organizado um pólo de informática, revitalizada a produção de uvas e vinho e estimulados o turismo e a agroindústria.
- ALTEROSA (MG) – Fora do período das safras de café e cana-de-açúcar, muitas famílias ficavam dependentes de caridade ou auxílio oficial para sobreviver. Em 2002 foi aplicado o programa Agrovida, que incentiva a agricultura e o trabalho coletivo em terras particulares arrendadas pela prefeitura. São 120

2. As experiências relatadas são um resumo de algumas matérias da revista *Cidades Vivas*, publicada pelo Partido dos Trabalhadores e pela Fundação Perseu Abramo em 2004.

famílias participantes do projeto. Cada uma delas recebe um lote, já plantado e adubado, e fica responsável por cuidar da plantação até o término da safra. Ao final, a produção é dividida de modo a beneficiar a todos os envolvidos no processo: 15% são destinados aos proprietários das terras arrendadas, 40% são reinvestidos no projeto e 45% são repartidos entre as famílias.

• ARACAJU (SE) – No campo da capacitação profissional, a prefeitura patrocina diversas oficinas abertas a toda a população. Há cursos de padeiro, artesão e até de *luthier,* profissional especializado na construção e no reparo de instrumentos musicais. O curso é ministrado pel*o luthier* Nino Karva, radialista que começou a lidar com madeira ainda criança. Karva vê boas perspectivas para os jovens que ingressam na atividade, já que violões de qualidade são muito procurados. "É indescritível a sensação de restaurar um violão em pedaços. É dar uma vida nova ao instrumento", explica. Renovar o que já não funcionava, como se vê, é palavra de ordem em Aracaju.

• ARAÇUAÍ (MG) – Região muito carente, o Vale do Jequitinhonha tem 50% de sua população com menos de 19 anos (muitos adultos migram em busca de emprego). Em 1996 a prefeitura inaugurou o projeto Ser Criança, em parceria com o Centro Popular de Cultura e Desenvolvimento (CPDC), uma organização não-governamental. O projeto valoriza a tradição musical e outras vocações culturais como forma de reforçar a auto-estima dos habitantes e vencer a exclusão. Setecentas crianças e adolescentes participam da iniciativa. Além das oficinas de dança, música e teatro, os integrantes do projeto aprendem técnicas artísticas baseadas em serralheria, carpintaria e pintura. Os adolescentes recebem uma bolsa da prefeitura e os que mais se destacam comercializam suas obras, gerando renda para a família.

• MACAPÁ (AP) – A Escola Amapá, em Macapá, aumentou o número de alunos em 30% em dois anos. Uma das razões desse aumento foi a melhoria da merenda após a adoção do projeto Caixa Escolar. Pelo projeto, a merenda passou a ser descentralizada, isto é, as escolas passaram a receber diretamente as ver-

bas destinadas à compra de alimentos ou ao pagamento de prestadores de serviço. Com essa iniciativa, além da economia de recursos e da melhoria da qualidade da merenda, a comunidade que mora e trabalha nas cercanias da escola, como feirantes, pescadores e comerciantes, foi beneficiada – a prefeitura recomenda que as compras e a contratação de serviços sejam feitas no próprio bairro, para impulsionar a economia local.

• CHAPECÓ (SC) – O município de Chapecó, pólo agroindustrial do oeste catarinense, implantou o programa Empresa-Mãe para enfrentar problemas como a qualificação da população carente e dificuldades de comercialização de seus produtos. O programa engloba cinco projetos. Um deles é o Empresa-Mãe de Base Industrial. Trata-se de um grande galpão onde ficam instaladas empresas que são apoiadas por uma estrutura que engloba de refeitório a assistência técnica, com os custos bancados pela prefeitura. As empresas ficam nessa "incubadora interna" por no máximo quatro anos. Depois disso, devem se mudar, mas continuam a receber assessoria e orientação. É a "incubadora externa". Os outros projetos são: Empresa-Mãe de Agroindústria Familiar, Empresa-Mãe de Base Tecnológica, Empresa-Mãe de Cooperativas Populares e Empresa-Mãe de Capacitação.

• JABOTICABAL (SP) – Jaboticabal saltou do 155º lugar (em 1991) na lista de cidades com maior Índice de Desenvolvimento Urbano (IDH) para o 87º (em 2000). Essa mudança foi fruto das ações de dois mandatos petistas que deram forma ao conceito de desenvolvimento sustentável. As obras de saneamento foram as mais destacadas. Os córregos foram alargados (a cidade sofria o problema das enchentes) e o município investiu na construção de uma usina de tratamento de esgotos. As obras se viabilizaram graças a um Fundo Especial de Investimento, oriundo de uma taxa de 15% sobre a conta de água. Além disso, a prefeitura investiu consideravelmente em educação e saúde. Em 1991 o Censo indicava que 7 mil pessoas tinham pouca ou nenhuma escolaridade. Em 2000 esse número caiu para 4.900. Já a mortalidade infantil passou para 7 por mil crianças nascidas vivas, ante 17,48 em 1992. Outra iniciativa importante foi a criação, em parceria com o Sebrae, de uma incubadora de em-

presas que, em 2003, com apenas 14 empresas, obteve o maior faturamento anual das incubadoras do país.

• XAPURI (AC) – O desenvolvimento no campo foi estimulado pela criação do Assentamento Extrativista do Cachoeira, que passou a fazer o manejo sustentável da madeira, ou seja, a extração de riquezas da floresta com base em técnicas que não levam à sua devastação. Todos os elos da produção passaram a ser monitorados, incluindo a serraria e o transporte. A prefeitura arrumou as estradas e, junto com a Caex (Cooperativa Agroextrativista de Xapuri), tornou-se responsável pelo escoamento da produção do primeiro assentamento no Brasil a comercializar madeira manejada. Na cidade foi criado um Pólo Moveleiro, com a fundação de uma escola de marcenaria e ebanesteria.

3.4 Instrumentos legais a serviço do desenvolvimento sustentável e do planejamento urbano

3.4.1 Lei Orgânica Municipal

3.4.1.1 A ESTRUTURA DA LEI

O artigo 29 da Constituição Federal determina que cada município reger-se-á por meio da sua Lei Orgânica, a ser elaborada e promulgada pelo Legislativo municipal. É essa lei que normatiza as competências do município e dos poderes públicos em âmbito local, em consonância com o disposto na Constituição Federal, em especial no seu "Capítulo IV – Do município". Trata-se de um instrumento fundamental para a organização político-administrativa do município, tanto no que se refere aos poderes públicos como à administração pública municipal.

A Lei Orgânica Municipal normalmente é composta pelos seguintes títulos: Da Organização Municipal; Da Organização dos Poderes; Da Ordem Econômica e Social; Da Organização da Administração Pública e Das Disposições Organizacionais Gerais e Das Disposições Transitórias. Esses títulos são organizados da seguinte forma:

• DA ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL: aborda a organização político-administrativa do município, suas competências e os direitos dos seus habitantes. Esse título normalmente contém questões relativas ao processo de planejamento urbano e à soberania popular. Esta última envolve a participação da população nos processos decisórios do Executivo e da Câmara Municipal.
• DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES: detalha a organização política do Poder Legislativo (Câmara Municipal) e do Poder Executivo. Trata, de modo geral, das atribuições da Câmara Municipal; dos impedimentos dos vereadores; do processo legislativo; do exercício e das atribuições do cargo de prefeito, bem como das de seus auxiliares, e das finanças públicas.
• DA ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL: trata dos princípios gerais da atividade econômica no âmbito local; das questões relativas à política urbana e da ordem social, ou seja, do conjunto das políticas sociais a cargo do Executivo municipal, tais como: saúde, assistência social, educação, cultura, esporte e lazer, meio ambiente, criança e adolescente, terceira idade, pessoas portadoras de deficiência, habitação e transporte público.
• DA ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: aborda os princípios e disposições gerais que regem a administração pública; regras gerais relativas aos servidores; estrutura administrativa; atos municipais; atos administrativos; e administração do patrimônio público.
• DAS DISPOSIÇÕES ORGANIZACIONAIS GERAIS: refere-se a assuntos ou temas organizativos que são específicos ao próprio município e que, dadas as suas peculiaridades ou por não se querer a eles dar destaque, não são tratados nos títulos acima.

O conhecimento da Lei Orgânica do Município (LOM) é fundamental para o vereador, pois ela é a própria Constituição municipal.

3.4.1.2 ASPECTOS IMPORTANTES DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO

A importância da Lei Orgânica do Município não está apenas no fato de regular a organização político-administrativa do município, mas também por se tratar de lei relevante para o planejamento

urbano, para a definição de mecanismos de participação popular e para a formulação de políticas públicas.

A LOM, por ser o instrumento que especifica as atribuições e o funcionamento do Poder Legislativo no âmbito do município, é referência para uma atuação independente do Parlamento no âmbito local. O parlamentar deve estar sempre atento à observância da lei, devendo recorrer ao Ministério Público ou ao Poder Judiciário caso haja descumprimento de seus dispositivos. Nesses casos, a disputa pode ser não apenas jurídica, mas sobretudo política, pois o desrespeito à lei pode contrariar princípios e práticas políticas defendidas pelo Partido dos Trabalhadores.

Além disso, é preciso estar atento à conciliação necessária entre as disposições da Lei Orgânica do Município, da Lei de Responsabilidade Fiscal, das leis do sistema orçamentário (PPA, LDO e LOA) e do Estatuto da Cidade, em especial no que se refere ao planejamento urbano e às políticas públicas.

Finalmente, vale destacar que o Legislativo municipal pode divulgar o conteúdo da Lei Orgânica do Município, e de outras de interesse da população, para que haja maior clareza da organização e das atribuições da Câmara Municipal, assim como para ampliar a participação popular nos processos de discussão e deliberação de temas de interesse da comunidade.

3.4.2 O Estatuto da Cidade

A Lei n.º 10.257 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, é fundamentada nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, relativos à política urbana.

O artigo 182 estabeleceu que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade e da propriedade, garantindo o bem-estar de seus habitantes, e definiu o Plano Diretor como instrumento básico de sua política. Por sua vez, o artigo 183 instituiu o usucapião urbano, ou seja, criou condições para a regulamentação de áreas ocupadas por favelas, vilas, alagados, invasões ou loteamentos clandestinos, transpondo estas formas de moradia para a denominada cidade formal.

O Estatuto da Cidade veio regulamentar o uso da propriedade urbana em benefício do interesse público, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, além de nortear importantes princípios básicos dessas ações.

Sendo assim, os princípios e ações essenciais que compõem o Estatuto da Cidade são:

- a função social da cidade, que, por meio do poder público, deve atender às necessidades dos cidadãos, quanto à qualidade de vida, desenvolvimento das atividades econômicas e justiça social;
- a justa distribuição dos benefícios e do ônus decorrentes do processo de urbanização, o que reafirma a obrigatoriedade do poder público de agir a favor do interesse coletivo;
- a recuperação da valorização imobiliária, decorrente dos interesses públicos em infra-estrutura social e física;
- o desenvolvimento urbano e a autonomia política do município;
- a sustentabilidade das cidades, que devem ser gerenciadas adequadamente, por meio do ordenamento dos territórios cultural, social, político, econômico, ambiental e institucional, da adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana, e da proteção, da preservação e da recuperação do patrimônio natural e construído;
- a articulação, a integração e a complementaridade dos meios rural e urbano;
- a regularização fundiária e a simplificação da legislação para ordenar o traçado urbanístico da cidade e reduzir os custos das construções realizadas pela população, aumentando a oferta de lotes e unidades habitacionais;
- a garantia da gestão democrática, com a participação da população nas decisões de interesse público.

3.4.2.1 Instrumentos previstos no Estatuto da Cidade

O Capítulo II do Estatuto da Cidade estabelece instrumentos com o objetivo de reparar as distorções geradas nas cidades em decorrência do crescimento e do desenvolvimento urbano desordenados. A título de exemplo, destacamos os seguintes pontos:

• IMPOSTO PREDIAL URBANO PROGRESSIVO: o proprietário cujo terreno esteja ocioso ou mal aproveitado, acarretando prejuízo para a população, terá aumento progressivo de imposto sobre a propriedade – a cada ano terá de pagar um valor maior – enquanto não se adequar à lei.
• DESAPROPRIAÇÃO COM PAGAMENTOS EM TÍTULOS: após cinco anos de aplicação de imposto progressivo, o proprietário que não regularizar a situação de seu imóvel poderá ter sua propriedade desapropriada pelo poder público, com pagamento em títulos da dívida pública.
• USUCAPIÃO ESPECIAL DE IMÓVEL URBANO: caso uma pessoa ocupe uma área de até 250 m^2 por cinco anos ininterruptos sem qualquer objeção do proprietário da área, ficará a ela garantido o direito de posse. Contudo, o beneficiário não poderá ser proprietário de nenhum outro imóvel, seja ele urbano ou rural.
• OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS: refere-se ao conjunto de medidas e intervenções coordenadas pelo município, com a participação de investidores privados, moradores, proprietários e usuários, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, notadamente com a ampliação de espaços públicos, organização do transporte coletivo, implantação de programas habitacionais de interesse social e de melhorias de infra-estrutura e sistema viário.
• ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA: qualquer projeto que possa afetar significativamente uma região deverá, antes de sua construção, ter seus pontos negativos e positivos previamente discutidos com a comunidade vizinha a tal empreendimento. Enquadram-se nesses estudos casos como os de construção de rodovia, instalação de aterro sanitário, exploração mineral e construção de presídios.

3.4.2.2 PLANO DIRETOR

O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, construído com a participação da sociedade. A participação da população pode ocorrer através de conselhos, comitês ou comissões de representantes.

De acordo com o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deve ser aprovado por lei municipal, devendo estar integrado ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias e ao Orçamento Anual. Suas diretrizes devem ser de longo prazo, não se limitando a uma única gestão governamental, e, embora possa ser alterado, as mudanças devem ser coerentes com seu propósito inicial. O Estatuto da Cidade estabeleceu um prazo de cinco anos para a aprovação dos Planos Diretores das cidades, ou seja, até julho de 2006. Findo esse prazo, o município que estiver em desacordo com a lei não poderá assinar convênios para a obtenção de recursos da União. O Plano só é obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes. Para cidades grandes e médias, ou seja, com mais de 500 mil habitantes, é obrigatória também a elaboração de plano de transporte urbano integrado, compatível com o Plano Diretor ou como parte dele.

A lei que instituiu o Plano Diretor deve ser revista a intervalos mínimos de dez anos.

3.4.2.3 Gestão democrática da cidade

O Capítulo IV do Estatuto da Cidade define instrumentos que garantem a gestão democrática da cidade, como a realização de conferências sobre assuntos de interesse urbano. A lei estabelece também a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para a aprovação do Estatuto pela Câmara Municipal. Além disso, os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

> "A noção de gestão democrática conforme disciplinada pelo Estatuto da Cidade é certamente uma condição para a realização de importantes instrumentos de direito urbanístico e de políticas públicas, como o Plano Diretor. Entende-se que o termo 'gestão democrática' possui profunda implicação, pois enseja a participação

dos cidadãos e habitantes nas funções de direção, planejamento, controle e avaliação das políticas urbanas. Diferencia-se portanto do termo 'gerenciamento', de abrangência mais reduzida."[3]

3.4.2.4 O Conselho das Cidades

Em 2004, por meio do Decreto nº 5.021, de 21 de abril daquele ano, foi disciplinado o funcionamento do Conselho das Cidades (ConCidades). O Conselho, órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integra a estrutura do Ministério das Cidades e tem por finalidade propor diretrizes para a formulação e a implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, bem como acompanhar e avaliar sua execução, conforme dispõe a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade. O decreto estabelece ainda procedimentos para a composição do Conselho, que é constituído por representantes de segmentos da sociedade civil e dos poderes públicos federal, estadual e municipal, representantes de entidades de movimentos populares, trabalhadores, empresários, organizações não-governamentais (ONGs), entidades acadêmicas e profissionais, e tem como missão assessorar e propor diretrizes para o desenvolvimento urbano, políticas de habitação, saneamento ambiental, trânsito, transporte e mobilidade urbana. Seus integrantes, que têm mandato de dois anos, foram eleitos na 1ª Conferência das Cidades, em novembro de 2003.

No *site* do Ministério das Cidades (www.cidades.gov.br) é possível encontrar todas as resoluções do ConCidades.

3.4.3 Conselhos Municipais

Os municípios têm a obrigação legal de instalar conselhos que participem da gestão de políticas públicas e do acompanhamento da destinação de recursos alocados para a implementação dessas políticas. Alguns dos conselhos são os seguintes:

---

3. VIEIRA, Ricardo Stanziola. "Desafios à realização do Estatuto da Cidade: o exercício da democracia rumo à maioridade social", www.anppas.org.br/gt/sustentabilidade_cidades/ Ricardo%20Stanziola%20Vieira.pdf.

• CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – O Conselho controla o dinheiro destinado à merenda, que vem do governo federal e da prefeitura. Além disso, analisa a qualidade da merenda e as condições de armazenamento e conservação dos alimentos. Sua composição é a seguinte:

– um representante da prefeitura;
– um representante da Câmara Municipal;
– dois representantes dos professores;
– dois representantes de pais de alunos;
– um representante de um sindicato ou de associação rural.

• CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE – O Conselho controla o dinheiro da saúde e acompanha a aplicação das verbas que chegam pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e por repasses de programas federais. Participa também da elaboração de metas para a saúde e controla as ações da área. Sua composição é a seguinte:

– representantes dos usuários do SUS;
– profissionais da área de saúde;
– representantes de prestadores de serviço de saúde;
– representantes da prefeitura.

• CONSELHO DO FUNDEF (Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) – Acompanha e controla a aplicação de recursos oriundos do Fundo. A maior parte da verba do Fundef (60%) é destinada ao pagamento de professores[4]. Além disso, o Conselho supervisiona anualmente o Censo da Educação. Sua composição é a seguinte:

– representante da Secretaria Municipal de Educação;
– representante dos professores e diretores das escolas públicas de ensino fundamental;
– representantes dos pais de alunos e dos servidores das escolas públicas de ensino fundamental.

• CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – Controla a aplicação das verbas destinadas aos programas de assistência social. Os programas são voltados para crianças (creches), idosos e portadores de deficiência física. Sua composição é a seguinte:

4. Lei nº 9.424/96 (lei de criação do Fundef).

– representantes indicados pela prefeitura;
– representantes indicados pelas entidades que fazem assistência social no município, como creches e associações comunitárias[5].

- Outros conselhos:
  – Conselho Municipal de Meio Ambiente – Comam;
  – Conselho Municipal de Transporte;
  – Conselho Municipal de Habitação;
  – Conselho Municipal de Defesa do Patrimônio Artístico, Histórico e Cultural.

5. Texto adaptado de *OLHO vivo no dinheiro público – Um guia para o cidadão garantir os seus direitos* (Brasília, Controladoria Geral da União, 2004).

Resumo

Planejamento das finanças dos municípios

A difícil situação financeira dos municípios, bem como a crescente preocupação com a adequada utilização de recursos públicos, estabelece para os vereadores o desafio de conhecer os mecanismos de funcionamento das finanças municipais. Assim, os parlamentares devem acompanhar e fiscalizar como são obtidas as receitas dos municípios, como são realizadas as despesas, como está sendo aplicada a Lei de Responsabilidade Fiscal e, em especial, devem participar ativamente do debate de projetos de lei como o dos Planos Plurianuais, o das Leis de Diretrizes Orçamentárias e o do Orçamento, uma vez que é prerrogativa do Legislativo a aprovação desses projetos.

O que são PPA, LDO e LOA?

Essas são abreviaturas de leis que, articuladas entre si, compõem o sistema orçamentário.

O PPA, ou Plano Plurianual, que deve ser elaborado no primeiro ano de gestão do prefeito, é uma lei que estabelece diretrizes de médio prazo – quatro anos. A LDO e a LOA devem seguir as diretrizes estabelecidas pelo PPA.

A LDO, ou Lei de Diretrizes Orçamentárias, é anual, deve ser votada no primeiro semestre de cada ano, de acordo com prazos estabelecidos na Lei Orgânica do Município, e tem o papel de definir diretrizes para o Orçamento. A LDO não apresenta cifras, mas fixa metas e estabelece programas e ações para a execução de políticas públicas. Por determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO deve vir acompanhada do Anexo de Metas Fiscais e do Anexo de Riscos Fiscais. Este último deve apontar possíveis riscos, bem como eventuais soluções, caso eles se concretizem, que possam afetar o cumprimento das metas fiscais.

A LOA, ou Lei de Orçamento Anual, que deve ser votada no segundo semestre de cada ano, para entrar em vigor no ano seguinte, estabelece como serão gastos os recursos do município.

O que é a Lei de Responsabilidade Fiscal?

A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), trata da normatização do uso dos recursos públicos. A lei pretende, entre outras coisas, aperfeiçoar o planejamento das ações governamentais, permitir maior controle da população sobre a gestão pública, prevenir déficits crônicos e controlar a dívida pública, além de estabelecer penalidades para os governantes que não a cumprirem.

Os principais pontos da LRF são:

- GASTOS COM PESSOAL: os municípios não podem gastar com pessoal mais de 60% de sua Receita Corrente Líquida, assim distribuída: 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, e 54% para o Executivo;
- DÍVIDA PÚBLICA: os governantes devem respeitar a relação entre a dívida e a capacidade de pagamento do município. Devem também combater a sonegação, compensar, de forma criteriosa, eventuais isenções ou benefícios tributários e prestar contas das ações relacionadas com arrecadação e gasto público;
- METAS FISCAIS: a LRF determina o estabelecimento de metas fiscais trienais para que o governante planeje as receitas e as despesas;

• ANO ELEITORAL: a lei apresenta restrições adicionais para o controle das contas públicas em anos de eleição, com limites para gastos com pessoal, restrições de despesas e impedimento de realização de operações de antecipação de receita;
• TRANSPARÊNCIA: os governantes devem dar transparência às suas ações, por meio de iniciativas diversas. Entre essas ações destacam-se a publicação quadrimestral de Relatório de Gestão Fiscal, que deve informar, em linguagem simples e objetiva, a situação das contas públicas, e a publicação bimestral de balanços simplificados das contas das finanças que administra;
• PENALIDADES: as sanções podem ser institucionais, previstas na própria LRF, e pessoais, previstas na lei que trata de Crimes de Responsabilidade Fiscal. Entre as muitas sanções institucionais previstas estão a suspensão de transferências voluntárias da União ou do Estado quando o governante não previr, arrecadar e cobrar tributos de sua competência, e a suspensão de operações de crédito e garantias da União quando o gasto com pessoal for superior a 95% do limite previsto.

Resumo

Participação cidadã e controle social

Participação cidadã é o envolvimento na esfera pública de todos os agentes sociais, venham eles ou não das camadas excluídas da população. O exercício da participação cidadã se dá em diferentes fóruns de debate e deve basear-se em regras democráticas, para assegurar a participação eqüitativa de todos, e no acesso à informação.

Controle social é a ação da população que, de forma organizada e no âmbito dos espaços institucionais, intervém na definição, na elaboração e na avaliação de processos político-administrativos e políticas públicas, partilhando com o Estado a gestão da sociedade. Entre as formas inovadoras de participação e controle social está o Orçamento Participativo (OP). O OP é um processo no qual a população é consultada sobre a formulação do Orçamento. Nesse processo o cidadão participa diretamente, em reuniões regionais, escolhendo prioridades e elegendo conselheiros que vão representá-lo nas etapas posteriores de negociação com representantes do governo local.

Resumo

Desenvolvimento local sustentável e planejamento urbano

O que é desenvolvimento sustentável?

O conceito de desenvolvimento sustentável baseia-se na idéia de que o desenvolvimento não pode ser visto apenas sob o aspecto do crescimento econômico, mas deve envolver a superação da pobreza, promover inclusão social e atender às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades. A busca do desenvolvimento sustentável deve supor também uma diretriz que assegure a participação dos cidadãos no processo decisório que envolva assuntos relevantes da cidade.

Quais são os pressupostos para o desenvolvimento local sustentável?

- INTEGRAÇÃO DE DIFERENTES NÍVEIS DE GOVERNO: o desenvolvimento local sustentável pressupõe iniciativas conjuntas que envolvam o município, a região onde este se encontra e os governos estadual e federal;
- PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE: o desenvolvimento local sustentável deve ser um processo resultante da ação cooperativa entre governo e sociedade;

• EMPREENDEDORISMO E INOVAÇÃO: inovação é definida pela Lei nº 10.973/04 (Lei de Inovação Tecnológica) como sendo a "introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo ou social, que resulte em novos produtos, processos ou serviços". Empreendedorismo é o processo que envolve a criação e gestão de empreendimentos;

• PARCERIAS E CONSTITUIÇÃO DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS: as parcerias podem reunir o poder público e instituições públicas ou não em torno de objetivos comuns que favoreçam o desenvolvimento local. Os Arranjos Produtivos Locais são aglomerações de empresas que apresentam especialização produtiva e mantêm vínculos entre si e com outras instituições locais;

• PROGRAMAS DE APOIO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL: a melhoria da qualificação profissional é condição indispensável para favorecer o desenvolvimento;

• MODERNIZAÇÃO E RACIONALIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA: o município deve buscar investir na melhoria da gestão pública. Para tanto, pode buscar o apoio de organismos públicos. O Programa de Modernização da Administração Tributária e Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT), do BNDES, e o Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM), do Ministério da Fazenda e do BID, são exemplos de iniciativas que auxiliam os municípios a implantar programas de fortalecimento institucional;

• POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS DE RENDA: programas como Bolsa Família, Bolsa Escola e outros, articulados às demais políticas sociais, podem combater a pobreza e contribuir para a emancipação dos beneficiários, além de fomentar setores da economia local;

• INVESTIMENTO EM INFRA-ESTRUTURA: o investimento em infra-estrutura, realizado de forma criteriosa, pode contribuir para eliminar obstáculos ao crescimento;

• LINHAS DE CRÉDITO: o município deve buscar abrir linhas de crédito ou obtê-las de outras esferas de governo para viabilizar projetos;

- FINANCIAMENTO EXTERNO: os municípios podem, com base em projetos específicos de desenvolvimento, obter financiamento de organismos externos.

Que instrumentos legais podem ser utilizados a serviço do desenvolvimento sustentável e do planejamento urbano?

LEI ORGÂNICA MUNICIPAL – O artigo 29 da Constituição Federal determina que cada município deve ser regido por uma Lei Orgânica, a ser elaborada e promulgada pelo Legislativo municipal. É essa lei que normatiza as competências do município e dos poderes públicos em âmbito local, em consonância com o disposto na Constituição Federal. A Lei Orgânica tem, em geral, a seguinte estrutura:

- ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL: aborda a organização político-administrativa do município, suas competências e os direitos dos seus habitantes;
- ORGANIZAÇÃO DOS PODERES: detalha a organização política da Câmara Municipal e do Poder Executivo;
- ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL: trata dos princípios gerais da atividade econômica no âmbito local e das questões relativas à política urbana e à ordem social;
- ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: aborda os princípios e disposições gerais que regem a administração pública;
- DISPOSIÇÕES ORGANIZACIONAIS GERAIS: referem-se a assuntos ou temas organizativos específicos do município.

A importância da Lei Orgânica do Município não está apenas no fato de ela regular a organização político-administrativa do município, mas também por se tratar de lei relevante para o planejamento urbano, para a definição de mecanismos de participação popular e para a formulação de políticas públicas. Por esse motivo, o parlamentar deve estar sempre atento à observância da lei e à sua compatibilidade com a Constituição, com as leis do sistema orçamentário, com a LRF, entre outras. Caso

haja descumprimento de seus dispositivos, deve-se recorrer ao Ministério Público ou ao Poder Judiciário.

O ESTATUTO DA CIDADE – A Lei n.º 10.257 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, regulamenta o uso da propriedade urbana em benefício do interesse público, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

As principais ações e princípios que compõem o Estatuto da Cidade são:

- a função social da cidade, que, por meio do poder público, deve atender às necessidades dos cidadãos, quanto à qualidade de vida, ao desenvolvimento das atividades econômicas e à justiça social;
- a justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização;
- o desenvolvimento urbano sustentável e a autonomia política do município;
- a articulação, a integração e a complementaridade dos meios rural e urbano;
- a regularização fundiária e a simplificação da legislação para ordenar o traçado urbanístico da cidade e reduzir os custos das construções realizadas pela população, aumentando a oferta de lotes e unidades habitacionais;
- a garantia da gestão democrática, com a participação da população nas decisões de interesse público.

O Estatuto da Cidade estabelece importantes instrumentos de intervenção nos municípios. Entre eles, destacamos:

- IMPOSTO PREDIAL URBANO PROGRESSIVO: o proprietário cujo terreno seja mal aproveitado ou esteja ocioso terá aumento progressivo de imposto sobre a propriedade enquanto não se adequar à lei;
- DESAPROPRIAÇÃO COM PAGAMENTO EM TÍTULOS: após cinco anos de aplicação de imposto progressivo, o proprietário que não regularizar a situação de seu imóvel poderá ter sua propriedade desapropriada pelo poder público;

• USUCAPIÃO ESPECIAL DE IMÓVEL URBANO: caso uma pessoa ocupe uma área de até 250 m² por cinco anos ininterruptos sem qualquer objeção do proprietário da área, ficará a ela garantido o direito de posse (desde que não possua outro imóvel);
• OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS: referem-se ao conjunto de medidas e intervenções com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental;
• ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA: qualquer projeto que possa afetar significativamente uma região deverá, antes de sua construção, ter seus pontos negativos e positivos previamente discutidos com a comunidade vizinha a tal empreendimento.

Outro ponto importante do Estatuto da Cidade é o da definição de regras para a elaboração de Planos Diretores para os municípios. O Plano Diretor deve ser aprovado por lei municipal e estar integrado ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias e ao Orçamento Anual. O Estatuto da Cidade estabeleceu um prazo de cinco anos para a aprovação dos Planos Diretores das cidades, ou seja, até julho de 2006. O Plano Diretor só é obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes. Para cidades grandes e médias, ou seja, com mais de 500 mil habitantes, é obrigatória, também, a elaboração de plano de transporte urbano integrado, compatível com o Plano Diretor ou como parte dele.

Em seu Capítulo IV, o Estatuto da Cidade define os instrumentos que garantem a gestão democrática da cidade, como a realização de conferências sobre assuntos de interesse urbano. Além disso, estabelece a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

CONSELHOS MUNICIPAIS – Os municípios têm a obrigação legal de instalar conselhos que participem da gestão de políticas pú-

blicas e do acompanhamento da destinação de recursos alocados para a implementação dessas políticas. Alguns dos Conselhos são os seguintes:

- CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: controla o dinheiro destinado à merenda. Além disso, analisa a qualidade da merenda e as condições de armazenamento e conservação dos alimentos;
- CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE: controla o dinheiro da saúde e acompanha a aplicação das verbas que chegam pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e por repasses de programas federais. Participa também da elaboração de metas para a saúde e controla as ações da área;
- CONSELHO DO FUNDEF (Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério): acompanha e controla a aplicação de recursos oriundos do Fundo. Além disso, o Conselho supervisiona anualmente o Censo da Educação;
- CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: controla a aplicação das verbas destinadas aos programas de assistência social.

Anexos

Anexo 1

Exemplo de curso da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP): Melhoria da gerência pública

Público-alvo: Servidores públicos que coordenem equipe.

Objetivos de aprendizagem: Ao final do curso, o participante deverá ser capaz de:

- compreender o papel do gerente público;
- identificar os conceitos e instrumentos para a melhoria da eficiência no trabalho e para a busca de resultados;
- compreender a importância do gerenciamento de equipes.

Principais tópicos:

- O gerente e o contexto da administração pública
- A função do gerente
- O gerente e a equipe
- O gerente e seu processo de trabalho

Outras informações: Turmas abertas realizadas nas instalações da ENAP.

Turmas sob demanda poderão ser realizadas na ENAP ou em outras localidades.

As demandas poderão ser encaminhadas para o e-mail: desenvolvimentogerencial@enap.gov.br.

(www.enap.gov.br/catalogo/curso_turma.asp?cod_curso=24).

Anexo 2

Modelo: Proposta de Emenda à Lei Orgânica do Município n°

Altera a Lei Orgânica Municipal, estabelecendo votação pública para as deliberações da Câmara Municipal de ...

A Mesa da Câmara Municipal de ..., no uso de suas atribuições e nos termos do artigo ... da Lei Orgânica Municipal, promulga a presente Emenda à Lei Orgânica:

Artigo 1°- O artigo ... (a regra que se pretende alterar pode estar também em *caput* de artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item, conforme disciplinado na Lei Orgânica) passa a ter a seguinte redação:

"Artigo ... - O voto será sempre público".

Artigo 2°- O artigo ... e o seu inciso ... (a regra que se pretende alterar pode estar também em *caput* de artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item, conforme disciplinado na Lei Orgânica) passa a ter a seguinte redação:

"Artigo ... - O processo de cassação do mandato do vereador observará os seguintes princípios:

IV - votação pública;"

Artigo 3°- O § ... do artigo ... (a regra que se pretende alterar pode estar também em *caput* de artigo, inciso, alínea ou item, conforme disciplinado na Lei Orgânica) passa a ter a seguinte redação:

"Artigo ... -

.....

§ ... - O veto será apreciado pela Câmara Municipal em sessão plenária, em votação aberta, dentro de ... dias a contar de seu recebimento e só será rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal."

Artigo 4º - O artigo ... (a regra que se pretende alterar pode estar também em *caput* de artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item, conforme disciplinado na Lei Orgânica) passa a ter a seguinte redação:

"Artigo ... - A votação do processo de cassação do mandato do prefeito será pública."

Artigo 5°- Esta Emenda entra em vigor na data de sua promulgação.

(CAMPAGNONE, Marcos Camargo. *Parlamento transparente – Sistema de avaliação de desempenho do Parlamento*. São Paulo, Fapesp/ Fundação Prefeito Faria Lima-Cepam, 2003.)

Anexo 3

Sites de interesse:

Partido dos Trabalhadores

PT – Partido dos Trabalhadores (www.pt.org.br)
Fundação Perseu Abramo (www.fpabramo.org.br)

Outros partidos

Para consultar *sites* de outros partidos políticos brasileiros é só usar o seguinte modelo: www.sigladopartido.org.br (por exemplo: www.pcdob.org.br).

Governo Federal e Ministérios

Governo Federal (www.brasil.gov.br)
Agricultura, Pecuária e Abastecimento (www.agricultura.org.br)
Ciência e Tecnologia (www.mct.org.br)
Defesa (www.defesa.org.br)
Desenvolvimento Agrário (www.incra.org.br)
Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (www.mdic.org.br)
Educação (www.mec.org.br)
Esporte (www.esporte.org.br)
Fazenda (www.fazenda.org.br)
Integração Nacional (www.integração.org.br)
Justiça (www.mj.org.br)
Minas e Energia (www.mme.org.br)
Planejamento, Orçamento e Gestão (www.planejamento.org.br)
Previdência Social (www.mpas.org.br)
Relações Exteriores (www.mre.org.br)
Saúde (www.saude.org.br)

Trabalho e Emprego (www.mtb.org.br)
Transportes (www.transportes.org.br)
Turismo (www.turismo.org.br)

Diversos

Câmara dos Deputados (www.camara.gov.br)
Senado Federal (www.senado.gov.br)
Diário Oficial da União (www.in.gov.br)
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (www.ibge.gov.br)
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (www.ipea.gov.br)

Sites de busca

Aonde (www.aonde.com)
Google (www.google.com)

Anexo 4

Modelo de parecer

PARECER N° ... , DE ...

DA COMISSÃO DE SAÚDE SOBRE O PROJETO DE LEI N.º ..., de .

De autoria do(a) vereador(a) ..., o projeto em epígrafe tem o objetivo de instituir a "Semana da Prevenção à AIDS".

Conforme o item ... do parágrafo único do artigo ... do Regimento Interno, a propositura esteve em pauta nos termos regimentais, sem receber emendas ou substitutivos.

Decorrido o prazo de pauta, foi a proposição encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça, a fim de ser analisada quanto a seus aspectos constitucional, legal e jurídico, nos termos do ... artigo ... do regimento citado, que exarou parecer favorável.

Na seqüência, foi o projeto enviado à Comissão de Saúde, em observância ao artigo ... do referido Regimento Interno, para manifestarmo-nos sobre a matéria quanto ao mérito.

Nesse sentido, verificamos que ... *(argumentação)*

Diante de todo o histórico apontado, entendemos justa a instituição da "Semana de Prevenção à AIDS", pois ... *(conclusão).*

Pelo exposto, somos favoráveis à aprovação do Projeto de lei nº..., de

É o parecer.

Vereador(a)

Relator(a)

Anexo 5

Exemplo de requerimento de constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito

Os(as) vereadores(as) ... requerem constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar as graves denúncias de irregularidades veiculadas pela rádio ... no dia ... no programa ...

Considerando que têm surgido várias informações de irregularidades na coleta de lixo em nosso município;

Considerando que a empresa contratada para efetuar esse serviço não tem cumprido as cláusulas contratuais estabelecidas;

Requeremos, na forma regimental, ouvido o Plenário, a constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar tais denúncias, pelo prazo de ... dias, a partir de sua constituição, composto por (n°) ... vereadores.

(*Curso de formação a distância para vereadores do PT*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo/Partido dos Trabalhadores, 2001).

Anexo 6

6.1
Roteiro para elaboração de relatório final de Comissão Parlamentar de Inquérito:

Os relatórios de CPI seguem, geralmente, o seguinte esquema básico:

1. Apresentação
Contém os motivos e indícios de irregularidades que fundamentaram a constituição da CPI.

2. O que é o problema ou assunto investigado
Relata, de forma circunstanciada, a questão objeto das investigações, incluindo:
   2.1 Conceituação e legislação adotada, quando houver.
   2.2 Metodologia de investigação adotada, quando houver.

3. Atividades da CPI
Relata, de forma circunstanciada, as atividades realizadas, os depoimentos colhidos, as deliberações quanto à ordem e aos processos de trabalho da CPI, inclusive seus atos constitutivos.

4. Fatos e delitos apurados
Contém as análises dos documentos, informações, depoimentos, constatação e documentação de delitos, bem como manifestações relevantes de técnicos, depoentes e parlamentares.

5. Conclusões
Voto do relator e conclusões sobre o tema, os fatos e os delitos investigados.

6. Propostas de medidas e encaminhamentos
Proposições legislativas necessárias para evitar a continuidade da ocorrência dos problemas constatados, medidas para o aprofundamento dos trabalhos etc.

7. Providências a serem adotadas
Arrolar as providências junto aos demais Poderes Públicos e outras necessárias à responsabilização dos envolvidos ou ao ressarcimento do Erário.

8. Anexos
Documentos mais relevantes e provas obtidas.

Observações especiais:

"Deve-se documentar todas as citações feitas, seja de depoimentos, seja de documentos ou de legislação [...] Diferentemente de um parecer sobre proposição ou processo, o relatório da CPI vai sendo elaborado no transcurso das investigações. Não se faz sobre matéria acabada e sim sobre as informações, depoimentos, fatos relevantes, documentos coligidos, bem como sobre diligências, análises de relacionamentos entre informações prestadas e demais processos típicos de autoridades judiciárias e de inteligência investigativa. Por isso, é de fundamental importância que as informações, conclusões de análises e deliberações sejam registradas, de forma sistematizada e com metodologia, durante todo o transcurso da atuação da CPI, de forma a permitir a redação do relatório, final ou parcial, sem a necessidade de retornar a toda documentação acumulada que, em todos os casos, é sempre muito vasta."

(MOURA, Márcia Pupo de (coord.) *Manual do processo legislativo*. 2ª edição. São Paulo, Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo/IMESP, 2004.)

6.2
Modelo de relatório final de Comissão Parlamentar de Inquérito

RELATÓRIO FINAL DA CPI DAS COOPERATIVAS
Comissão Parlamentar de Inquérito 003/ 2003.
Relatório Conclusivo
Índice
Assuntos

I – Do Conhecimento do Fato .....
II – Da Constituição, Composição e Funcionamento da CPI.....
III – Das Testemunhas Convocadas e Resistências ao Trabalho da CPI.....
IV – Do Prazo Para Apuração .....
V – Dos Documentos Acostados aos Autos .....
VI – Dos Documentos Apartados (Anexos I a IX) .....
VII – Do Relatório dos 32 Depoimentos .....
VIII – Da Violação da Lei nº 9.424/96 – Fundef .....
IX – Da Conclusão Preliminar .....
1. Dinâmica da Fraude
2. Das Empresas que Fornecem Mão-de-Obra para a Prefeitura
3. Das Contradições Verificadas nos Depoimentos
4. Da Caracterização e Materialização da Fraude
X – Do Relatório .....
A - Da Denúncia
B - Das Provas
XI – Da Conclusão Final, das Providências e do Parecer da CPI .

(Câmara Municipal de Nova Iguaçu, setembro de 2003,
vereador Carlos Ferreira/PT –
Relator – www.cmni.rj.gov.br/leis.htm)

Anexo 7

Histórico de duas Comissões Parlamentares de Inquérito conduzidas por parlamentares do PT

7.1
CPI da Máfia dos Fiscais em São Paulo, instalada com base em requerimento apresentado pelo então vereador José Eduardo Martins Cardozo

A instalação da CPI

Uma pressão popular sem precedentes, motivada pelo apoio de toda a mídia, levou a Câmara Municipal de São Paulo a, finalmente, aprovar por unanimidade, em 2 de março de 1999, a instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que uma semana antes havia sido rejeitada pela maioria dos votos dos vereadores governistas. O primeiro pedido de CPI foi apresentado em 17 de dezembro de 1998 pelo vereador José Eduardo Cardozo (PT) em razão das denúncias de corrupção contra fiscais e da prisão em flagrante do chefe do setor de fiscalização da Administração Regional de Pinheiros, amplamente divulgadas pela Rede Globo de Televisão. Após 7 (sete) tentativas de votação e apesar da firme e decisiva atuação da "força-tarefa" integrada pelo Ministério Público Estadual e Polícia Civil, o requerimento do vereador José Eduardo foi rejeitado na sessão de 23 de fevereiro de 1999 com o resultado de 29 (vinte e nove) votos contrários, dados pela maioria dos vereadores que davam sustentação ao prefeito Celso Pitta na Câmara Municipal e 24 (vinte e quatro) favoráveis à CPI. O aumento da pressão popular e o forte apoio da mídia obrigaram os vereadores situacionistas, que até então se recusavam a apurar as denúncias contra a administração municipal, a rever suas antigas posições. Assim, em 2 de março de 1999, um novo pedido de CPI, elaborado pelos partidos de oposição – PT, PSDB e PCdoB – e apresentado pelo vereador José Eduardo Cardozo, foi votado e aprovado pelos 53 (cinqüenta e três) vereadores presentes. A Comissão foi composta por 5 (cinco) membros, proporcionalmente, de acordo com a

representação partidária, sendo presidida pelo vereador José Eduardo Cardozo (PT), tendo como demais integrantes os vereadores Dalton Silvano (PSDB), Milton Leite (PMDB), Brasil Vita (PPB) e Wadih Mutran (PPB). Em 12 de março de 1999 instalou-se a CPI e nessa primeira sessão, além de encaminhamentos procedimentais, realizou-se a eleição do relator. Cumprindo uma prerrogativa conferida ao presidente da Comissão, o vereador José Eduardo indicou o vereador Dalton Silvano (PSDB) para exercer a relatoria. No entanto, os vereadores situacionistas indicaram e elegeram como relator, por serem a maioria, o vereador Milton Leite (PMDB).

O resultado da CPI da Máfia da Propina: uma vitória da população

A CPI da Máfia da Propina, com certeza, irá entrar para a história da cidade de São Paulo. Em apenas 90 dias de trabalho ela conseguiu o que para muitos era impossível: reunir provas materiais e testemunhais suficientes para incriminar três vereadores e um deputado estadual, dando assim o passo inicial para cassação de seus mandatos. O primeiro a perder a cadeira foi Vicente Viscome. Um dia depois foi a vez do ex-vereador e então deputado estadual Hanna Garib, que viu a Assembléia Legislativa cassar seu mandato e suspender seus direitos políticos até 2010. Os outros dois vereadores investigados pela CPI da Máfia da Propina, Maeli Vergniano e José Izar, já respondem a processos de cassação na Câmara Municipal. O relatório final da CPI também pode ser apontado como uma vitória na luta contra a corrupção na cidade de São Paulo. Ele traz diversas sugestões, como implantação de subprefeituras, conselhos de representantes e corregedoria independente, que, caso sejam colocadas em prática, poderão evitar que, mais uma vez, a população paulistana seja surpreendida com a divulgação de denúncias envolvendo órgãos municipais como, infelizmente, vem ocorrendo.

(www.joseeduardocardozo.com.br)

7.2
CPI para averiguar irregularidades na prefeitura de Ouro Preto, instalada com base em requerimento apresentado pelo vereador Wanderley Rossi Júnior (Kuruzu)

Os integrantes da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que investiga denúncias contra a prefeita Marisa Xavier (PDT) entregam, no dia 9 de julho, ao Ministério Público, o relatório aprovado pelos

três vereadores que compõem a comissão. O relatório será entregue à Promotoria Especializada em Crimes de Prefeitos, ao Tribunal de Contas e à Câmara Municipal de Ouro Preto.

A entrega do relatório à Promotoria de Crimes contra Prefeitos acontece às 15h. Segundo o vereador Wanderley Rossi Júnior, o Kuruzu, tanto a Câmara Municipal quanto o Ministério Público podem processar a prefeita e pedir o seu afastamento. Kuruzu (PT) é o presidente da CPI.

A CPI investiga denúncias de irregularidades em processos de licitação e mau uso do dinheiro público em Ouro Preto. O relatório final aponta cinco irregularidades cometidas pela administração atual na contratação de serviços de transporte em veículos particulares; serviços de publicidade; de advogados; das empresas contratadas para a realização dos Carnavais de 2001, 2002 e 2003; e nos contratos e pagamentos das empreiteiras Jalk, Inelto e Global Engenharia. As empreiteiras seriam responsáveis pela implantação das redes de abastecimento, esgoto, iluminação e combate a incêndio.

(www.ouropreto.com.br).

Anexo 8

Modelo de projeto que institui "Tribuna Livre"

Projeto de Resolução nº ..., de ...

Institui o Programa "Tribuna Livre" na Câmara Municipal de ... e dá outras providências:

A Câmara Municipal de ... decreta:

Artigo 1º – Fica instituído o Programa "Tribuna Livre" na Câmara Municipal de ..., que tem por objetivo assegurar ao cidadão o direito à livre expressão do pensamento.

Artigo 2º – O Programa "Tribuna Livre" consistirá na possibilidade de todo e qualquer cidadão fazer uso da palavra em plenárias instituídas especificamente para esse fim.

Artigo 3º – A instalação da "Tribuna Livre" dar-se-á diariamente, no período compreendido entre 10:00h e 11:00h da manhã.

Artigo 4º – O uso da palavra na "Tribuna Livre" será assegurado mediante inscrição efetuada no mesmo dia e local em que se fizer uso da palavra, obedecendo-se à ordem de chegada dos inscritos.
Parágrafo Único - Cada orador inscrito terá direito a expressar-se durante o período máximo de dez (10) minutos.

Artigo 5º – A utilização da tribuna deverá obedecer aos princípios éticos e morais instituídos por esta Casa, sendo o orador responsável por todo e qualquer conteúdo expresso por intermédio deste Programa.

Artigo 6º – O Programa "Tribuna Livre" será integralmente transmitido pela TV/rádio ..., em horário a ser definido.

Artigo 7º – A Mesa Diretora da Câmara baixará os atos necessários à execução desta resolução.

Artigo 8º – As despesas decorrentes da execução desta lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Artigo 9º – Esta resolução entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICATIVA

O artigo 220 da Constituição da República Federativa do Brasil diz: "A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo, não sofrerão qualquer restrição, observando o disposto nesta Constituição".

Visando assegurar e ampliar este direito, que opera no cerne do sistema democrático, o Programa "Tribuna Livre" vem trazer ao cidadão comum a possibilidade de expressar publicamente suas opiniões, interagindo com o Poder Legislativo e aproximando-se de suas decisões.

Sala das Sessões, em

(Projeto adaptado de propositura apresentada
pelo deputado Enio Tatto,
na Assembléia Legislativa de São Paulo, em 2003.)

Anexo 9

Modelo de Projeto de Resolução que cria Comissão de Participação Legislativa

Projeto de Resolução nº ..., de ...

Altera o *caput* do art. ..., acrescenta o inciso ... ao art. .., da Resolução nº ..., de ... – Regimento Interno da Câmara Municipal de ..., para inserir a Comissão de Participação Legislativa.

A Câmara Municipal de ... decreta:

Art. 1º Fica acrescido o seguinte inciso ao artigo ... da Resolução nº ..., de ... – Regimento Interno da Câmara Municipal de ...:
"Art. .....
VII. A Comissão de Participação Legislativa."

Art. 2º O *caput* do artigo ... da Resolução nº ..., de ... – Regimento Interno da Câmara Municipal de ..., passa a vigorar com a seguinte redação:
"Art. .... A Comissão de Legislação, Justiça e Redação, a Comissão de Economia, Finanças e Fiscalização, a Comissão de Serviço Público e a Comissão de Participação Legislativa compor-se-ão de 9 (nove) membros e as demais, de 5 (cinco)."

Art. 3º Fica acrescido o seguinte inciso ao artigo ... da Resolução nº ..., de ... – Regimento Interno da Câmara Municipal de ...:
"Art. .....
VII. À Comissão de Participação Legislativa, o recebimento e processamento de pareceres, propostas e sugestões legislativas, apresentadas por pessoas jurídicas de direito privado, sem finalidade lucrativa, inclusive entidades de classe, excetuadas as organizações internacionais, os partidos políticos, os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta. "

Art. 4º O parágrafo único do artigo ... da Resolução nº ..., de ... – Regimento Interno da Câmara Municipal de ..., passa a vigorar com a seguinte redação:
"Art. .....
Parágrafo único. Excetuam-se do disposto neste artigo as proposições de iniciativa do vereador reeleito e da Comissão de Participação Legislativa, que se consideram automaticamente reapresentadas, retornando ao exame das Comissões Permanentes".

(Texto adaptado de Projeto de Resolução apresentado na Câmara Municipal de Curitiba, em 2004, por vereadores integrantes de Comissão Especial constituída para criar a Comissão de Participação Legislativa.)

Anexo 10

Exemplo de regulamentação de realização de audiências públicas

CAPÍTULO III
Da Audiência Pública
Artigo 259-E - As Comissões Permanentes, por proposta de qualquer de seus membros ou a requerimento de entidades, poderão realizar reunião de audiência pública, dentro ou fora da sede do Poder Legislativo, para instruir matéria legislativa em trâmite ou tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes às suas áreas de atuação.
§ 1º - Para os fins deste artigo as entidades deverão estar legalmente constituídas há pelo um ano e cadastradas perante a Comissão Permanente cuja temática mais se aproxime de seu objeto social.
§ 2º - A entidade que não preencher os requisitos para cadastramento poderá pleitear a celebração de protocolo de intenções com a Comissão Permanente cuja temática mais se aproxime de seu objeto social, ficando-lhe assegurado, tão-somente, o direito ao recebimento de informações sobre a tramitação de proposições de seu interesse, nos termos do disposto no § 6º deste artigo.
§ 3º - Quando houver solicitação de uma ou mais entidades cadastradas será assegurada a realização de pelo menos uma audiência pública por assunto, garantindo-se a participação e oitiva das entidades solicitantes.
§ 4º - Não será admitida a designação de relator especial antes da realização de reunião de audiência pública já requerida.
§ 5º - As Comissões, a seu critério ou por convocação do presidente da Assembléia, poderão realizar reunião de audiência pública conjunta.
§ 6º - As Comissões prestarão às entidades, cadastradas ou que tenham firmado protocolo de intenções junto às suas secretarias, informações atualizadas sobre a tramitação de todas as proposições de interesse das mesmas, remetendo-lhes, em especial:

1. informações sobre realização de sessões plenárias e reuniões de Comissões relativas a temas de interesse da entidade;
2. informações sobre realização de audiências públicas que versem sobre assuntos de interesse da entidade ou difusos;
3. cópias das proposições, quando da distribuição das mesmas às Comissões para apreciação.
§ 7º - As entidades prestarão esclarecimentos às Comissões sempre que solicitadas, sob pena de descadastramento.
§ 8º - Antes do encerramento da sessão legislativa será realizada audiência pública de prestação de contas das atividades da Assembléia Legislativa, sob a presidência do Presidente da Assembléia, assegurando-se a manifestação de avaliação das entidades, cadastradas ou que tenham firmado protocolo de intenções com as Comissões, devendo ser reservadas para essas manifestações, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) do tempo total estimado para a audiência.

Artigo 259-F - A Comissão selecionará, para serem ouvidas, as autoridades e os especialistas no assunto e as pessoas indicadas pelas entidades participantes, cabendo ao seu Presidente expedir os convites.
§ 1º - Na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, a Comissão procederá de forma que possibilite a oitiva e os debates das diversas correntes de opinião.
§ 2º - Os expositores deverão limitar-se ao tema ou questão em debate e disporão, para tanto, de dez minutos, prorrogáveis a juízo da Comissão, não podendo ser aparteados.
§ 3º - Caso os expositores desviem-se do assunto ou perturbem a ordem dos trabalhos, o presidente da Comissão poderá advertilos, cassar-lhes a palavra ou determinar sua retirada do recinto.
§ 4º - Os expositores poderão valer-se de assessores credenciados, se para esse fim tiverem obtido o consentimento do presidente da Comissão.
§ 5º - Os deputados inscritos para interpelar os expositores poderão fazê-lo estritamente sobre o assunto da exposição, pelo prazo de cinco minutos, tendo o interpelado igual tempo para responder, facultadas a réplica e a tréplica, pelo mesmo prazo, vedado ao orador interpelar quaisquer dos presentes.
§ 6º - Os representantes de entidades e o público presente na audiência, mediante inscrição e a juízo da Comissão, disporão de três minutos para expressarem suas opiniões sobre a matéria.

Artigo 259-G - As atas das reuniões, os pronunciamentos escritos, as notas taquigráficas e demais documentos entregues na audiência pública serão sistematizados e arquivados, devendo ser juntados por cópia aos autos da proposição examinada, sempre que necessários à sua instrução.
Parágrafo único - Será admitida a consulta, o traslado de peças e o fornecimento de cópias aos interessados.

(Capítulo de Projeto de Resolução da Mesa Diretora da Assembléia Legislativa de São Paulo, apresentado em 2001, disciplinando a realização de audiência pública.)

Anexo 11

Modelo de Regimento Interno que prevê a existência de Ouvidoria

Capítulo ... – Da Ouvidoria da Câmara
Art. ... - A Ouvidoria da Câmara Municipal de ... constitui-se em órgão que tem como principal função ser a ponte de ligação entre os munícipes e o Legislativo municipal no que diz respeito ao seu funcionamento administrativo.
Parágrafo Único – A criação desse canal de cidadania na Câmara Municipal de ... deve proporcionar aos cidadãos e cidadãs livre acesso para apresentar suas reclamações, denúncias ou sugestões relativas à qualidade e à prestação de serviços no âmbito do Legislativo municipal.

Art. ... – Compete à Ouvidoria:
I- receber, examinar e encaminhar aos órgãos competentes da Câmara as reclamações ou representações de pessoas físicas ou jurídicas sobre:
a) qualquer forma de discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais ocorrida no seu espaço de funcionamento;
b) mau funcionamento dos serviços legislativos e administrativos da Casa.
c) assuntos recebidos no atendimento à população;
II- ouvir e acolher reclamações, denúncias e sugestões, bem como apurá-las, encaminhá-las, solicitar esclarecimentos e tomar providências cabíveis por lei para corrigir desvios de ações ou omissões;
III- contribuir para garantir os direitos individuais e coletivos, bem como para formulação de propostas que aperfeiçoem o atendimento à população no âmbito do Legislativo municipal;
IV- requisitar, diretamente de qualquer órgão da Câmara Municipal de ..., informações, certidões, cópias de documentos ou volumes de autos relacionados com investigações em curso;

V- manter sigilo, quando solicitado, sobre denúncias e reclamações, bem como sobre sua fonte;
VI- propor medidas necessárias à regularidade dos trabalhos legislativos e administrativos, bem como ao aperfeiçoamento da organização da Câmara;
VII- propor à Presidência, quando cabível, a abertura de sindicância ou inquérito destinado a apurar irregularidades de que tenha conhecimento na área administrativa;
VIII- responder aos cidadãos e às entidades quanto às providências tomadas pela Câmara sobre os procedimentos legislativos e administrativos de seu interesse.

Art. ...- A Ouvidoria é composta de um(a) ouvidor(a) nomeado(a) pela Presidência entre os membros indicados em lista tríplice extraída em plenária pública convocada exclusivamente para tal fim, para um mandato de dois anos.
§1º.- São requisitos para ser ouvidor(a):
I- ter mais de 21 (vinte e um) anos de idade;
II- não possuir antecedentes criminais que desabonem sua reputação;
III- não fazer parte do quadro funcional da Câmara Municipal de ....
§2º.- O(a) ouvidor(a) poderá ser reconduzido(a) ao cargo uma única vez por igual período.
§3º.- O(a) ouvidor(a) somente poderá ser destituído(a) por iniciativa do presidente, desde que tal ato seja fundamentado, em decorrência de conduta considerada incompatível com o exercício das funções do cargo, devidamente comprovada em procedimento próprio.

Art. 225D- Para o cumprimento inicial de suas funções, o ouvidor da Câmara Municipal de ... poderá contar com a colaboração da sociedade e dos demais órgãos do Legislativo municipal.
§1º.- A Ouvidoria da Câmara Municipal de ... é parte integrante da estrutura administrativa da Câmara Municipal e compreende:
I- Gabinete do ouvidor;
II- Assistência Administrativa;
§2º.- Os serviços auxiliares do ouvidor serão efetuados sempre por servidores efetivos da Câmara Municipal de ....

Art. 225E- O ouvidor-geral, no exercício de suas funções, poderá:

I- solicitar informações ou cópia de documentos a qualquer órgão ou servidor da Câmara Municipal de ...;
II- ter vista no recinto da Casa de proposições legislativas, atos e contratos administrativos e quaisquer outros que se façam necessários;
III- requerer ou promover diligências e investigações, quando cabíveis.
Parágrafo Único – A demora injustificada na resposta às solicitações feitas ou na adoção das providências requeridas pela Ouvidoria poderá ensejar a responsabilização da autoridade ou do servidor.

Art. 225F- Toda iniciativa provocada ou implementada pela Ouvidoria da Câmara Municipal de ... será de domínio público, salvo os casos estabelecidos em lei.

Art. 225G- As petições, reclamações, representações ou queixas apresentadas por pessoas físicas ou jurídicas contra atos ou omissões dos funcionários ou parlamentares serão recebidas e examinadas pela Ouvidoria, que poderá repassá-las, caso assim o entenda, às Comissões ou à Mesa, conforme o caso, desde que:
I- encaminhadas por escrito ou por meio eletrônico, devidamente identificadas em formulário próprio, ou por telefone, sem identificação do autor;
II- o assunto envolva matéria de competência da Câmara Municipal.

(Texto adaptado do Regimento Interno
da Câmara Municipal de Campinas.)

Anexo 12

Fontes de receita dos municípios

Receitas tributárias

São definidos como tributos de competência municipal:

1. Impostos sobre:
   - propriedade predial e territorial urbana (IPTU);
   - transmissão inter vivos (ITBI), a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos à sua aquisição;
   - serviços de qualquer natureza (ISS), não compreendidos os serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, definidos em lei complementar.
2. Taxas arrecadadas:
   - em razão do exercício do poder de polícia (exemplo: taxas de Licença para Localização e Funcionamento);
   - pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição (exemplos: Taxa de Limpeza Pública, Taxa de Iluminação Pública, uso de cemitérios etc.). Quando a prestação de serviço é realizada por entidade da administração indireta, sua cobrança passa a denominar-se tarifa (exemplo: tarifa de ônibus).

Receitas de contribuições

- Contribuição de melhoria. Cobrada quando há valorização de imóvel em razão da realização de obra pública.
- Contribuição para custeio de serviço de iluminação pública.

Receitas patrimoniais

O patrimônio público do município é constituído de bens móveis e imóveis, e pode, quando explorado economicamente, gerar receitas patrimoniais mobiliárias e imobiliárias, tais como aplicações financeiras, venda de bens móveis e imóveis, aluguéis e outros.

Outras receitas correntes

Constituem este grupo as multas e outras penalidades não-tributárias, isto é, as administrativas ou decorrentes dos códigos de posturas, obras e outros regulamentos municipais, a atualização monetária e a cobrança da dívida ativa – tributária e não tributária.

Receitas de transferências constitucionais

Além das receitas enumeradas acima, o município recebe, por força de dispositivos constitucionais, parte da arrecadação de tributos de competência exclusiva da União e do estado, que são os seguintes:

- ESTADO – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). A Constituição Federal prevê que 25% (vinte e cinco por cento) da arrecadação do ICMS, que é um imposto arrecadado pelo estado, deva ser destinada ao município. O estado é obrigado a publicar mensalmente a arrecadação do ICMS e, semanalmente, o estabelecimento oficial de crédito deposita na conta especial do município a parcela devida. A Constituição estabelece também que 50% (cinqüenta por cento) da arrecadação do IPVA serão destinados ao município onde for licenciado o veículo sobre o qual incide o tributo.
  Há que se registrar, ainda, a obrigatoriedade de o estado transferir ao município 25% (vinte e cinco por cento) dos 10% (dez por cento) da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados que receber da União.
  A distribuição desses recursos é feita por meio de mecanismos e critérios próprios, estabelecidos na Constituição Federal ou em leis específicas.
- UNIÃO – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Produtos Industrializa-

dos (IPI) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM). A União transfere 50% (cinqüenta por cento) da arrecadação do ITR aos municípios onde estejam localizados os imóveis sobre os quais incida o imposto. O IR retido na fonte sobre rendimentos do trabalho e títulos da dívida pública pagos pela prefeitura fica integralmente no município. O mecanismo de transferência do IPI está descrito no item anterior.

Já o FPM foi criado para transferir parte da arrecadação do IR e do IPI para os municípios. Atualmente, 22,5% (vinte e dois e meio por cento) do montante desses impostos, que são arrecadados pela União, são transferidos para as cidades. Esse Fundo possui os seguintes aspectos:

– a receita proveniente do FPM é contínua, isto é, entra para os cofres municipais a cada dez dias, permitindo um planejamento racional das despesas municipais e dos desembolsos, ou seja, da programação orçamentária e financeira;

– o Fundo tem suas cotas calculadas pelo Tribunal de Contas da União, funcionando o Banco do Brasil como agente repassador;

– o Fundo é fiscalizado pelo Legislativo Municipal e pelo Tribunal de Contas da União.

Compensação financeira

A compensação financeira tem caráter indenizatório pela exploração de recursos naturais no território, nas adjacências e na plataforma continental dos municípios. Os recursos provêm da exploração do petróleo ou gás natural, de recursos hídricos e de recursos minerais, e a parcela de cada município varia na razão direta da área inundada de seu território, no caso da geração de energia elétrica; da exploração de minerais dentro dos seus limites territoriais; do petróleo produzido em seu território, ou na proximidade das áreas de produção, quando o petróleo é extraído da plataforma submarina, e ainda da localização em seu território de instalações petrolíferas (*royalties*).

(Texto adaptado da matéria "Receitas Municipais" do Instituto Brasileiro de Administração Pública – www.ibam.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm)

Quadro resumido das fontes de receita dos municípios

Receitas próprias	• **Impostos**: IPTU, ISS, ITBI • **Taxas**: por exercício do poder de polícia, por prestação de serviços (limpeza, iluminação etc.) • **Receitas de contribuições** • **Receitas patrimoniais** • **Outras receitas correntes**
Repasses do Estado	• Do **ICMS**: 25% • Do **IPVA**: 50%
Repasses da União	• **FPM:** 22,5% (do total da arrecadação de IR e IPI) • **ITR:** 50% • **IPI:** 25% (o Estado, que recebe 10% da arrecadação que a União faz desse imposto, repassa 25% deste valor aos municípios) • **IR**: 100% (do imposto de renda retido na fonte sobre os rendimentos do trabalho e dos títulos da dívida pública pagos pela prefeitura) • **Compensação financeira**

Anexo 13

"Responsabilidade fiscal", de João Sayad

[...] A lei não tem impacto ou preocupação macroeconômica, isto é, relacionada a problemas como inflação e desemprego decorrentes do déficit público.

Primeiro, porque se um prefeito corrupto tivesse feito um empréstimo para construir um chafariz desnecessário em 1994 por 1 milhão de reais, com as taxas de juros que vigoraram desde então até hoje, teria deixado para o sucessor uma dívida de 6 milhões de reais.

Ainda que o chafariz tenha sido inútil, ou superfaturado, o prefeito irresponsável deveria responder por apenas 1/6 do problema. Os outros 5/6 da dívida são de responsabilidade da política monetária e do Banco Central durante o período.

O desequilíbrio financeiro do setor público não tem origem fiscal, isto é, decorrente de salários, aposentadorias, subsídios ou investimentos.

É de origem financeira – taxas de juros da ordem de 30% a.a. acima da inflação no período considerado [...].

A LRF reproduz, como não podia deixar de ser, os preceitos mais importantes da Lei nº 4.320 de 1964 que regula as finanças públicas do país com duas diferenças importantes: primeiro, transforma em crime a desobediência aos artigos da lei.

Depois, tem coragem de escrever que os juros são despesas que devem ser pagas prioritariamente, isto é, antes que as despesas com saúde, transportes públicos ou segurança.

O legislador realizou os sonhos de todos os secretários de Fazenda. A palavra do administrador do dinheiro se torna lei, e a desobediência, crime. Os funcionários públicos querem aumento? Não pode, é crime. Estourou a adutora da cidade? Não pode consertar, é crime. Os juízes querem mais dinheiro? Não pode, é crime.

No caso da prefeitura de São Paulo, por exemplo, o Ministério Público acusa a prefeitura, há alguns anos, de não cumprir a Cons-

tituição ao gastar menos do que 30% da receita com escolas. A prefeitura constrói escolas para obedecer à Constituição, mas não pode contratar professores.

A contratação de qualquer despesa continuada (um professor é uma despesa continuada) precisaria ser financiada por novo imposto ou pelo corte de outra despesa continuada. Não pode ser feita com base em crescimento da arrecadação ou corte geral de gastos. Precisa ser compensada por corte de despesa continuada específica ou novo imposto [...]

De acordo com a LRF, se o país tiver dobrado de tamanho daqui a 20 anos, o setor público deverá ser do mesmo tamanho absoluto de hoje, e o resto – as novas escolas, prisões, estradas, ruas, hospitais e sinais semafóricos – será privado [...]

A Lei da Responsabilidade Fiscal é um documento da nossa época. A folha de pagamentos é considerada pecaminosa, as despesas com juros, sagradas. O administrador público aflito num país com 50 milhões de pobres, sem educação, saúde, casas e estradas, onde o crime e a droga ameaçam a todos em todas as esquinas, é condenado à prisão se não conseguir resolver problemas insolúveis.

Será que a lei é um documento exagerado, radical e rígido que marca o fim de uma época? Podemos esperar o início de uma nova civilização nos próximos cem anos?

(Originalmente publicado no *Jornal do Brasil*,
Rio de Janeiro, em 9 de maio de 2001.)

Apêndice

Autonomia municipal e democracia direta na Alemanha

Elaborado pelo Dr. Manfred Klaus em outubro de 2004

1. O que significa representação local na Alemanha?

1.1 As atribuições da representação local

O território da Alemanha é subdividido em 16 estados federados, 323 distritos e *13.416 municípios*. Destes, aproximadamente 11.800 têm até 10 mil habitantes e neles também mora a maior parte da população (aproximadamente 82,4 milhões de pessoas).

Os municípios gozam do *direito de autonomia municipal*, um privilégio que remonta ao início da Idade Média. Seus princípios foram desenvolvidos como forças de oposição contra o poder central estadual e registrados como lei em 1808 no Estatuto Prussiano da Cidade. Esses princípios garantem a soberania dos municípios para:

selecionar, contratar, promover e demitir seus próprios funcionários administrativos; organizar a seleção dos órgãos e colocar em prática a organização interna; planejar a ordem e as decisões sobre ocupação do espaço municipal mediante o estabelecimento de planos diretores para as obras públicas; exercer o Poder Legislativo na decretação de diretrizes municipais; decidir com autonomia as questões financeiras na economia de receitas e despesas e as questões tributárias no recolhimento de impostos municipais. Estes princípios são até hoje uma base importante do direito municipal estabelecido na Constituição da Alemanha e nas diretrizes municipais dos respectivos estados. O artigo 28, inciso 2 da Constituição dispõe: "Os municípios deverão ter o direito de resolver todas as questões da comunidade local com responsabilidade própria, obedecendo às disposições legais".

O princípio garantido na Constituição e a situação real colocam-se, porém, diametralmente opostos na Alemanha. Na vida real, a autonomia municipal foi reprimida e anulada. As condições gerais estabelecidas pela União, pelos estados e também, cada vez mais, pela União Européia limitam a liberdade de planejamento dos municípios. Quase todas as áreas de atribuições municipais já estão predeterminadas por leis e portarias, assim como por padrões muitas vezes bastante detalhados. Isso, via de regra, ocorre sem a respectiva consideração da situação local, sem um equipamento financeiro adequado e sem as respectivas possibilidades de colaboração das representações municipais ou das associações municipais da Alemanha. Muitos se queixam, e com razão, de que o espaço para as decisões municipais hoje representa no máximo 10%. Mas, acima de tudo, falta dinheiro. O déficit de financiamento municipal será em 2004, como já no exercício anterior, de 10 bilhões de euros. A causa principal para a mais grave crise financeira municipal na história da Alemanha são os desenvolvimentos negativos na política da União e dos estados, especialmente na política tributária e orçamentária, assim como uma conjuntura desfavorável que já persiste há anos. Por esse motivo, por exemplo, na última década os investimentos municipais na Alemanha inteira foram reduzidos em 30%, enquanto, ao mesmo tempo, as despesas municipais com benefícios sociais aumentaram explosivamente

no mesmo porcentual. Hoje muitos municípios mal conseguem cumprir algumas de suas atribuições.

Esses indícios negativos precisam ser considerados quando analisamos o *campo de atuação* dos municípios. Este campo tem um âmbito diferente em cada estado, mas pode, em geral, ser caracterizado da seguinte forma: fazem parte das *tarefas autônomas do próprio campo de atuação* a criação harmoniosa do desenvolvimento dos municípios, inclusive as decisões de localizações, levando em conta a compatibilidade ambiental e a proteção do patrimônio histórico, os planos diretores para as obras públicas, o incentivo à economia e ao comércio, a garantia do transporte público, o abastecimento de energia e água, a condução e o tratamento de esgotos sem danos para o meio ambiente, a melhora da situação residencial (por meio da construção de habitações subsidiadas, do incentivo à construção privada ou cooperativa, da distribuição socialmente justa das habitações), o acompanhamento da saúde pública e de questões sociais, a garantia e o incentivo de uma ampla oferta de instituições de educação e creches, o desenvolvimento das condições de lazer e a recuperação da vida cultural, bem como a proteção ao meio ambiente e a manutenção da limpeza pública.

Em relação ao grau de compromisso das atribuições municipais autônomas, há diferenças nos estatutos dos municípios de um estado para outro. Eles determinam, por exemplo, como *atribuições obrigatórias* legalmente estabelecidas a elaboração de planos diretores para obras públicas, a manutenção dos corpos de bombeiros e das escolas públicas, a realização do transporte público coletivo, a iluminação e a limpeza das vias públicas, a proteção e a ampliação das águas, a coleta de esgotos, assim como o alojamento para os requerentes de asilo político. São classificadas como *atribuições voluntárias* as questões culturais e sociais, o incentivo à economia no plano municipal, o incentivo de associações, as parcerias com cidades estrangeiras e outros. Essa "voluntariedade" gera uma desvantagem: quando as finanças municipais estão limitadas, os partidos neoliberais começam a economizar exatamente nessas questões, reduzindo o nível dos padrões sociais. Por esse motivo, os atores políticos municipais da esquerda argumentam há muito tempo contra essa divisão arbitrária das atribuições no

âmbito da autonomia municipal. Eles exigem um financiamento adequado para que sejam cumpridas todas as atribuições dos municípios.

No mais, há ainda as *tarefas transferidas*. Essas atribuições são transferidas pela União e pelos estados aos municípios por meio da delegação de poderes. Exemplos disso são as tarefas na área de emissão de passaportes e de registro de habitantes, a Lei da Polícia e Ordem Pública, a vigilância sanitária e veterinária, a Lei de Alvarás para Restaurantes, a execução do Código Industrial, assim como a realização de eleições para os Parlamentos dos estados, da União e da União Européia.

1.2
Membros, órgãos e instâncias da representação local

Os representantes do povo no plano local – aqui no texto denominados *vereadores*[1] – são escolhidos pelos cidadãos em eleições gerais, diretas, livres, iguais e secretas. O período de mandato difere de um estado para outro, mas, via de regra, é de quatro a cinco anos. Os vereadores e as vereadoras detêm um denominado mandato livre, portanto não estão vinculados a ordens e obrigações, podendo exercer o seu *cargo* voluntário, sem remuneração para o bem da comunidade nos termos da lei e de acordo com a sua livre consciência.

A situação legal do vereador é determinada por um amplo leque de *direitos de participação*, por exemplo o *direito de requerimento,* como o de apresentar propostas, de alteração do regimento interno; o *direito de consulta* perante o prefeito ou a prefeita e a administração; o *direito de pronunciamento* nas sessões; o *direito de informação* (entre outros, para vista de documentos municipais); o *direito de colaboração* em órgãos municipais; o *direito de participar em eleições e votações* e ainda o *direito do registro* de declarações pessoais ou da declaração de voto na ata da sessão. Os vereadores podem exigir todos esses direitos por via judicial, se necessário.

1. A denominação para os vereadores na Alemanha difere de um estado para outro: *Ratsmitglied*, *Stadträtin* e *Stadtrat*, *Ratsfrau* e *Ratsherr*, *Gemeindevertreterin* e *Gemeindevertreter*, *Stadtverordnete*, *Mitglied des Magistrats*, *Mitglied des Rates der Stadt* e outros.

Fazem parte de suas *obrigações de natureza jurídica* a *obrigação de participar das sessões* da Câmara Municipal e das demais instâncias para as quais forem eleitos ou nomeados; a *obrigação de executar o mandato de acordo com a lei e o bem da comunidade*; a *obrigação de manter sigilo* sobre todas as questões cujo segredo é legalmente obrigatório, especificamente determinado ou necessário de acordo com a sua natureza; a *obrigação de declarar suspeição* – segundo essa norma, um vereador não pode atuar nem na consultoria nem na decisão, caso esta possa trazer benefício ou malefício direto e palpável para si, para algum de seus familiares ou alguma pessoa natural ou jurídica representada por ele. As *obrigações morais* são especialmente a *obrigação de competência, de informação e de diligência.*

A principal autoridade do município é o *prefeito*. Via de regra, ele é eleito diretamente pelos cidadãos e é o representante legal do município. A chefia da prefeitura[2] e sua organização (ou seja, a divisão da administração em cargos e departamentos, a distribuição das tarefas aos funcionários e a transferência do poder de representação) fazem parte de suas atribuições. O prefeito pode ou não ser remunerado, dependendo do tamanho do município.

O órgão principal do município é a *Câmara Municipal*[3], que é constituída pelos vereadores e pelo prefeito. A Câmara Municipal é a instituição de governo e controle, responsável por todas as questões do município. Uma de suas principais atribuições é coordenar as posições, muitas vezes divergentes, dos membros, por meio de discussões e votações para obter uma única "vontade do município" – tarefa muitas vezes difícil devido às diferenças dos pontos de vista políticos e profissionais.

Na Câmara Municipal aplica-se o princípio de que todas as sessões deverão ser públicas. Somente no caso de uma decisão relativa a questões de funcionários, benefícios sociais, questões de terrenos, créditos ou impostos, ou quando o sigilo é necessário para

---

2. Em alguns estados a administração é chefiada exclusivamente por um segundo órgão além do prefeito, isto é, pelo diretor municipal em pequenos municípios ou pelo diretor municipal superior em cidades maiores.

3. Os órgãos da representação municipal têm nomes distintos: *Gemeinderat* ou *Stadtrat*, *Gemeindevertretung*, *Stadtverordnetenversammlung*, *Magistrat*, *Rat der Stadt* e outros.

manter a privacidade das pessoas envolvidas, as sessões podem ser fechadas ao público. Deliberações tomadas mediante violação do princípio da publicidade são nulas (a anulação, no entanto, deve ser feita em processo judicial). A publicidade deve garantir que a população tenha a possibilidade de se informar diretamente sobre as atividades da Câmara Municipal e de seus membros. Isso também deverá incentivar a colaboração direta na administração autônoma do município. O único problema é que o público que comparece às sessões raramente tem acesso a todas as discussões realizadas previamente, aos fundamentos da decisão, assim como aos pareceres realizados por peritos. Além disso, os espectadores das sessões públicas da Câmara Municipal via de regra não têm o direito de se pronunciar. Por isso, muitas vezes somente as pessoas diretamente envolvidas e a imprensa costumam estar presentes antes de uma decisão. Essa situação poderia ser solucionada com a distribuição de informativos para o público com um resumo da questão e a relação de todos os itens a favor e contra.

Comitês permanentes ou temporários são os órgãos da Câmara Municipal. Estes deverão facilitar o trabalho da Câmara Municipal preparando as decisões com informações objetivas. Também podem atuar no controle da administração. Os municípios possuem um *Comitê principal*, que coordena os trabalhos de todos os comitês e atua na preparação das deliberações da Câmara Municipal ou em caso de defesa contra risco iminente. Os demais comitês são previstos nos respectivos Estatutos dos Municípios ou podem ser constituídos conforme a necessidade *para finanças, auditoria, recursos humanos, questões sociais, desenvolvimento urbano, economia, obras públicas, contratações públicas, planejamento, cultura, esporte, proteção da natureza e ambiental, corpo de bombeiros, imóveis* e outros. Estes deverão ser ocupados em sua maioria por vereadores. Um certo número de cidadãos competentes podem também ser convocados para um comitê, mas sem direito a voto.

Infelizmente os vereadores isolados ou de bancadas pequenas não têm direito a qualquer lugar em um comitê. Cada vereador pode e deve se informar regularmente sobre as agendas e as atas das sessões dos comitês. A colaboração em comitês proporciona tanto aos vereadores como aos cidadãos convocados uma ferra-

menta adicional sob o ponto de vista da democracia. Especialmente por ter o comitê menor número de membros do que a Câmara Municipal, cada membro pode apresentar a sua posição a respeito dos itens específicos da agenda. Nas sessões da Câmara Municipal isso nem sempre é possível devido à grande quantidade de problemas e ao tempo limitado.

Uma vantagem do trabalho em comitês é ainda que neles se pode atuar muito mais com elementos políticos informais. Assim pode-se, por exemplo, chamar convidados para uma conversa informal, por estes estarem particularmente envolvidos em um determinado assunto ou por possuírem conhecimentos de especial interesse para o município. Isso também, via de regra, é pouco eficiente na Câmara Municipal, na qual é necessário observar mais rigidamente as estratégias político-partidárias e os procedimentos formais.

Com a formação de *conselhos municipais*, muitas administrações municipais ampliam as suas possibilidades de atendimento. Há, portanto, conselhos para *ecologia*, *saneamento da cidade*, *agenda local 21*, *crianças e jovens*[4], *estrangeiros*, *mulheres*, *terceira idade*, *prevenção de crimes*, *planejamento local*, *turismo*, entre outros. Nesses conselhos trabalham habitantes interessados em cargos honorários, que representam um determinado assunto específico ou grupos de interesses específicos. Não há disposições legais sobre seus direitos e deveres, com exceção de alguns direitos de serem ouvidos nos *conselhos locais* dos bairros. As normas da Câmara Municipal competente diferem de um município para o outro. A esquerda na Alemanha está há muito exigindo disposições legais com amplos poderes de colaboração para os conselhos municipais. A estes deverá, por exemplo, ser concedido o direito de submeter declarações, conselhos e sugestões à Câmara Municipal e aos comitês; o direito de serem ouvidos, de submeter petições e o direito de palavra na Câmara Municipal e nos comitês, em assuntos que lhes dizem respeito; o direito de serem informados pela Câmara sobre todas as questões importantes para a atividade do conselho; o direito de apresentar um relatório anual sobre a

4. Via de regra denominado Parlamento das crianças e dos jovens.

situação em sua área de especialização perante a Câmara e de submeter consultas à administração, as quais deverão ser respondidas em um determinado prazo.

1.3 Experiências de trabalho dos vereadores e atividades de publicidade dos vereadores da esquerda

O sucesso dos vereadores da esquerda na Alemanha muitas vezes está intimamente ligado ao seguinte modo de trabalho estratégico: por um lado, não deixam de criticar necessidades e carências sociais, assim como erros, falhas, cabides de emprego e ignorância na própria prefeitura e no município; por outro, elaboram sugestões alternativas e encaminham proposições específicas, com as quais a gestão da comunidade pode ser realizada de forma mais democrática, socialmente justa e ecologicamente sustentável. Ambas as formas de atuação pressupõem que os vereadores da esquerda "sejam muito bons na sua profissão". Nesse contexto carece estudar com afinco todos os estatutos e as formas de atendimento, procurando exatamente os itens que propiciam ou que impedem os próprios ideais políticos. Além disso, é necessário que os vereadores se informem constantemente sobre tudo o que ocorre no município. Isso exige, no mínimo, noções básicas dos fundamentos legais de seu trabalho, a utilização de literatura especializada, o acompanhamento da mídia local, a informação do público, assim como o compromisso com os habitantes de estar sempre à disposição nas questões de interesse do município.

No entanto também os vereadores da esquerda são leigos em muitas áreas. Eles precisam de consultoria técnica, ajuda confiável e apoio solidário. Precisam ser informados em tempo hábil sobre suposições falsas, sobre a superestimação e a subestimação de riscos, e também deverão estar à disposição para responder aos cidadãos de forma não-burocrática sobre o trabalho por eles realizado e sobre seus projetos. Tudo isso não acontece automaticamente, precisa ser estabelecido e organizado pelos próprios vereadores. Para isso eles precisam muito ter contatos regulares com partidos, associações, empresas, partes envolvidas, grupos orga-

nizados, peritos, sindicatos, igrejas e também com a população em geral.

Bons resultados foram obtidos ainda com a constituição de *grupos de trabalho voluntários para a política municipal*, os quais auxiliam as bancadas da esquerda da Câmara ou determinados vereadores, tanto na forma de um grupo regular como na de um grupo temático provisório, em diferentes locais na Alemanha. Com o apoio destes grupos pode-se criar um parecer preliminar, esclarecer os prós e os contras de alternativas e também pode ser aproveitado o conhecimento específico de muitos no trabalho na Câmara. Eles também representam uma base sólida para todos os procedimentos da democracia direta. Às vezes, pessoas interessadas na política municipal estão somente aguardando um contato específico ou um convite para participar. Outra receita de sucesso é uma troca regular de experiências e informações sobre projetos específicos que os vereadores da esquerda coletaram ou introduziram em outros municípios.

Mesmo que outros partidos, via de regra, pouco se identifiquem com as posições e as reivindicações da esquerda, e que não defendam as exigências e as questões sociais com o vigor necessário, ou até mesmo as subestimem, é importante procurar *aliados em questões específicas* na Câmara. Em questões concretas é necessário verificar quais seriam as possibilidades de comunicação e cooperação com outras bancadas ou vereadores, de forma politicamente justificável. Por outro lado – isso também ficou claro com o decorrer do tempo –, os outros partidos procuram igualmente o apoio da esquerda em relação a questões específicas, inclusive porque no caso de votação muitas vezes o seu voto é necessário. E, por que não, se as questões em pauta forem importantes! Muitas vezes trata-se dos casos de menor importância da gestão municipal. Mas vale a pena lutar pela fixação mais adequada de intervalos de tempo nos sinais de trânsito, ou pela instalação de uma via para pedestres. Crianças, idosos e portadores de deficiência devem ter o direito de poder atravessar com segurança as avenidas com alta incidência de acidentes. Apesar dos problemas financeiros, vale a pena lutar por uma distribuição justa dos parcos meios financeiros que o município tem à sua disposição. É importante discutir com os centros de

atendimento social, os clubes de jovens e os grupos organizados sobre o subsídio que poderiam receber do município – ou (se eles não tiverem peso na Câmara) defender os seus direitos. Estes contatos geram muitas questões que originam propostas específicas da esquerda à Câmara Municipal.

Essas *propostas específicas* têm as melhores chances de serem aprovadas se em sua justificativa forem apresentados fatos e dados incontestáveis, sugestões para sua solução ou alternativas, e, se possível, cálculo de despesas adicionais ou perdas de receita, acompanhado de sugestão para a cobertura de custos e, se for o caso, definição de responsabilidades, prazos etc. formulados com clareza. Quando a proposta inclui alguns itens que, de antemão, se espera que possam ser rejeitados, é uma boa idéia ter um substitutivo ou uma sugestão de compromisso, que certamente pode ser utilizado como "curinga" durante o debate. A experiência mostra que nesse caso as chances para um resultado positivo são bastante grandes. Desse recurso até mesmo as minorias na Câmara podem se aproveitar.

Os vereadores da esquerda precisam "informar o povo" sobre suas iniciativas, atividades, idéias e decisões. Para isso é necessário o *trabalho de divulgação*. Muitos contatos são estabelecidos por meio de associações, clubes, iniciativas e a mídia local. Estes contatos deverão ser constantemente atualizados, não somente na época das eleições. Importante é a utilização de eventos públicos, sejam eles festas de crianças, eventos esportivos e culturais ou manifestações de protesto. Neste ponto a própria presença é importante, mas também o apoio na organização ou a discussão das idéias. Estas atividades, via de regra, são acompanhadas pela imprensa, uma vez que podem ser utilizadas imagens, e portanto são mais facilmente aceitas pelo público. A imprensa, ademais, está sempre interessada em cobrir assuntos polêmicos e opiniões divergentes. Por esse motivo, informações bem redigidas para a imprensa escrita, fotos atuais ou relatórios cuidadosamente preparados pela esquerda sobre questões municipais têm boas chances de serem publicados ou divulgados.

Os vereadores da esquerda na Alemanha trabalham segundo o princípio da "prefeitura de vidro". As sessões de suas bancadas e

de seus grupos de trabalho são, em geral, públicas. Somente quando muitos habitantes tiverem conhecimento do que ocorre por trás dos muros da prefeitura as questões públicas se tornarão verdadeiramente públicas. Mas a prática municipal muitas vezes é outra. Freqüentemente as pessoas são pegas de surpresa pelas mudanças na vida municipal, ficam a par do que acontece somente depois do aumento das taxas ou do aparecimento de escavadeiras. Muitos gostariam de participar antes que fosse tarde demais para mudar o rumo dos acontecimentos, inclusive quanto à deliberação do orçamento municipal, à organização da administração etc. Esse potencial pode ser aproveitado.

1.4
Projetos para a organização de auxílio social

A luta pela justiça social, por um clima solidário nos municípios, é considerada uma "característica de qualidade" da política municipal da esquerda. Aqui devemos mencionar a luta na questão dos impostos municipais, tarifas e aluguéis socialmente justos, assim como a garantia de propostas de auxílio e consultoria para os menos privilegiados. Queremos, neste contexto, apresentar quatro projetos concretos que foram iniciados com sucesso em muitos municípios da Alemanha por bancadas e vereadores da esquerda.

O *passe social* permite às pessoas que se encontram em situação financeira complicada ou em uma situação emergencial que participem da vida pública no município, impedindo que se isolem. O passe social pode se tornar um elemento importante de política social preventiva. Trata-se aqui de um cartão para a utilização de transportes públicos, a visita a eventos culturais, à piscina pública, ao teatro municipal, às escolas populares e a outras instituições culturais ou esportivas do município. Esse passe dá direito à utilização gratuita desses benefícios ou com reduções de até 50%. Mediante deliberação da Câmara Municipal, os portadores desse passe também podem ficar isentos de novos aumentos de taxas (por exemplo, das mensalidades para creches ou refeições escolares). As pessoas que têm direito a utilizar os benefícios são cidadãos de baixa renda, famílias, pais solteiros, portadores de deficiência,

aprendizes, estudantes, conscritos do serviço militar ou serviço social, aposentados.

Para evitar a discriminação dos menos privilegiados, geralmente só consta do passe o nome do município. Por exemplo, o passe social da cidade de Luckenwalde é denominado somente *Luckenwalde-Pass*. O passe é emitido gratuitamente mediante solicitação (observando-se limites de renda determinados) pelo departamento social do município. Os cidadãos e cidadãs que recebem benefícios sociais também receberão automaticamente o passe. A perda de receitas decorrente da utilização do passe social é compensada pelos municípios, quando possível, com os lucros de suas atividades econômicas. Esse é também um dos motivos pelos quais os vereadores da esquerda e grande parte da população se manifestam contra a privatização de empresas municipais.

A *bolsa de móveis usados* traz benefícios sociais e ecológicos. Os colaboradores e as colaboradoras desse projeto municipal para o bem da comunidade buscam gratuitamente, nas residências em que eles não são mais utilizados, móveis que ainda podem ser aproveitados. Depois de uma reforma, os móveis são vendidos aos menos privilegiados por um preço baixo. Isso evita também que uma grande quantidade de móveis usados se acumule nos depósitos de lixo.

O *atendimento para pessoas com dívidas* abrange todas as questões que se referem à regulação da situação de um devedor (por exemplo, aluguel, contas de luz e água, créditos de consumo) com os seus credores (locador, concessionárias, estabelecimentos comerciais etc.). Além disso, é realizada uma consultoria para o desenvolvimento de estratégias pessoais para evitar dívidas a longo prazo, assim como o planejamento de despesas para o dia-a-dia e de aquisições mais freqüentes (por exemplo, propõe-se a organização de um "livro-caixa" com todas as entradas e saídas de dinheiro, elaboração prévia de lista de compras em supermercados, pesquisa de produtos de baixo preço, bloqueio de números de telefone de serviços que cobram altas tarifas, utilização de telefones celulares pré-pagos).

Neste caso o serviço de atendimento para pessoas com dívidas – e essa é a diferença entre as propostas remuneradas de advogados – questiona diretamente as normas de comportamento e ques-

tões de *status* geradas pela sociedade, que muitas vezes deram origem às dívidas (entre outras a exibição de um determinado padrão de consumo através da aquisição de produtos de determinadas marcas mais dispendiosas). O atendimento para pessoas com dívidas beneficia, portanto, os devedores de diversos níveis sociais, e não somente as pessoas pobres. Aqui a consultoria também inclui o efeito preventivo, propondo ações anteriores às situações de endividamento.

As caixas econômicas municipais são, até o momento, as únicas instituições de crédito da Alemanha que apóiam ativamente o atendimento a pessoas com dívidas. Em muitos estados foram criados fundos que colocam anualmente um determinado valor à disposição dos serviços de atendimento. Isso permitiu a contratação de atendentes, o que é um passo em direção ao incentivo de criação de empregos públicos (ver item 1.6).

O *planejamento social municipal* visa a manutenção dos padrões sociais e com isso uma oferta suficiente de serviços sociais e locais de atendimento. Esse processo pode ser classificado sistematicamente de duas formas: de acordo com os respectivos grupos de tarefas ou conforme o público destinatário (auxílio para a terceira idade, auxílio para pessoas menos privilegiadas, apoio para dependentes químicos, auxílio para portadores de deficiências), de acordo com as propostas (auxílios para atendimento em ambulatório, internação parcial ou completa), de acordo com as fontes de financiamento e os mantenedores, que realizarão as tarefas. O planejamento social na Alemanha é em parte estabelecido por leis (por exemplo, o planejamento do auxílio para jovens). No entanto, especialmente as tarefas realizadas fora do contexto das disposições legais concretas, têm cada vez mais importância. Esses serviços são regularmente debatidos, tendo em vista a geralmente complicada situação financeira dos municípios. Portanto, o planejamento social é também um resultado da formação de vontades políticas. Deliberações sobre planos sociais deverão garantir essas "tarefas voluntárias" a longo e médio prazos.

O planejamento social deverá contribuir para a realização de importantes princípios da política social municipal. Além da orientação de acordo com a necessidade e do princípio da vizinhança

do cidadão e da participação, há também as questões da prevenção e de auxílios abertos, o princípio de priorizar atendimento ambulatorial, antes da internação, da eficiência e da economia, da transparência e da publicidade, da proximidade aos municípios e da rede de ofertas sociais. A condição prévia para a elaboração de um plano social é uma análise qualificada do que existe e das necessidades. Isso não pode ser realizado somente pela administração. Os vereadores da esquerda de cidades maiores na Alemanha defenderam a contratação de parceiros sociais. Essas pessoas deverão coordenar a colaboração das sociedades de assistência, dos cidadãos, de grupos organizados etc. e serem vinculadas aos projetos municipais de emprego.

1.5 *Checklist* e medidas para o desenvolvimento de ciclos econômicos regionais e locais

A regionalização do mercado de trabalho é uma questão importante para os políticos municipais da esquerda na Alemanha. Os ciclos econômicos regionais e locais são, por exemplo, um projeto com essas atribuições [5]. No seu desenvolvimento deverão ser observados quatro *objetivos* de qualidade que estão relacionados entre si:

- o aumento das relações de compra e venda entre os sujeitos da economia de uma região com os produtos e serviços;
- o início e a continuação de relações de cooperação entre os sujeitos econômicos de uma região;
- o aumento dos movimentos de material (relações de fornecimento, transportes) entre os sujeitos econômicos de uma região;
- a manutenção e a aplicação de capital na região.

As representações municipais e seus atores enfrentam muitos problemas quanto às possibilidades de influenciar o desenvolvi-

5. Por motivos de simplificação lingüística, o texto só fala de ciclos econômicos regionais. O que foi dito acima aplica-se analogamente aos ciclos econômicos em um espaço maior na região.

mento de ciclos econômicos. Um deles é que basicamente não têm conhecimento das prioridades e estruturas de decisões de empresas e bancos. Além disso, as possibilidades de incentivo e as modalidades para requerimentos dos estados, da União e da União Européia são pouco conhecidas e também pouco compreensíveis (fala-se até mesmo de uma "selva dos instrumentos de subsídio"); ao mesmo tempo, as margens financeiras para o incentivo de processos econômicos regionais estão cada vez menores.

A base de todos os esforços da política regional nos ciclos econômicos é uma *sólida análise da situação econômica e social na região*. Para isso, a administração pode e deve ser incluída. Isso pode ser realizado, por exemplo, na forma de relatórios sobre a situação da economia regional e de suas empresas, com a ampliação dos relatórios sobre a constituição de meios de subsistência (os quais também evidenciam a eficácia da administração em auxiliar as empresas), com relatórios sociais etc. Há também a possibilidade de entrevistas com funcionários nos próprios municípios.

Para isso temos um *checklist* elaborado para os atores da política municipal destinado a analisar o desenvolvimento de ciclos econômicos regionais, como, por exemplo, no distrito brandenburguês de Uckermark:

- Há projetos que configurem uma imagem para o desenvolvimento regional? Quem são os nossos parceiros no desenvolvimento de idéias de política econômica? Que vínculos existem entre eles? Quais perspectivas eles têm na nossa região?
- Quais atividades tradicionais devem ter continuidade no desenvolvimento regional? Quais os nichos do mercado não utilizados ou pouco utilizados? Que inovações ou exigências dos mercados modernos podem ser exploradas? Qual eficácia podemos esperar em relação ao local de trabalho ou mercado?
- Quais concepções para o desenvolvimento de economia regional, social, cultural e da política de emprego já existem na região? Como estas concepções estão interligadas e quais são os seus pontos fracos?
- Qual é a demanda de produtos e serviços regionais? Quais possibilidades ainda podem ser ampliadas?

• Qual o grau de conhecimento sobre os diferentes meios de incentivos e fundos que podem ser aplicados na política econômica e de empregos? Como é organizada e aplicada a consultoria sobre a utilização desses meios? Os atores da economia conhecem os programas de incentivo e suas condições? Eles sabem a quem podem pedir informações em sua região?
• Qual é o poder de capital e de aquisição na região? Com quais desenvolvimentos podemos contar?
• Quais são os procedimentos da caixa econômica municipal na concessão de créditos para a economia regional? A caixa econômica possui os respectivos princípios de negócios obrigatórios? Como são as atividades e as atitudes dos demais institutos de crédito que atuam na região?
• Em que condições e com que amplitude são concedidas fianças municipais?
• Que idéias e projetos existem nas representações municipais e nas administrações para atrair investidores em potencial? As concepções são desenvolvidas em cooperação com empresas dispostas a se estabelecer e com as suas necessidades em relação ao local?
• Qual é o papel dos princípios da economia regional e dos princípios do mercado de empregos (ou também exigências) na contratação de projetos públicos no município?
• Quais são a atratividade e a eficiência do *site* do incentivo econômico municipal na internet? Qual é a qualidade do serviço *on-line* sobre os estatutos e os planejamentos municipais para as empresas?
• Como são os contatos entre a política municipal e as empresas estabelecidas no local (por exemplo, visitas regulares da administração pública na empresa, encontros informais com os empresários)? Quais medidas são realizadas para melhorar a imagem da região?
• Quais projetos e redes atuam no âmbito nacional ou global na área do desenvolvimento de ciclos econômicos regionais? Que experiências e que apoio eles oferecem às regiões e aos municípios? Como nossa região poderá aproveitar-se deles?

Com base na situação existente, levantada com esse questionário, pode-se realizar o próximo passo, ou seja, a formulação de um *lema para o desenvolvimento regional* e a constituição de um *pacote de medidas para a realização de idéias para a política econômica regional* em cujo contexto também podem ser garantidos os empregos existentes ou gerados novos empregos. Aqui também recaem concepções de *marketing*, acordos de cooperação dos atores na economia, círculos de *marketing*, instalação de mercados regionais, introdução de uma marca regional própria com efeito de reconhecimento e incentivo de compra, instituição de moedas complementares regionais ("dinheiro regional"), serviços econômicos regionais com informações gerais e rápidas para todas as empresas locais, utilização local dos potenciais das sociedades de incentivo econômico no município, levantamento de instrumentos de subsídio, feiras e congressos econômicos regionais, formação de uma opinião pública positiva sobre esse assunto pela mídia regional etc.

A liderança para isso deverá ser coordenada entre as representações municipais da região e os atores que fomentam a economia municipal. Essa tarefa só pode ser realizada com a criação de uma grande quantidade de estruturas informais. "Mesas-redondas" ou fóruns econômicos (ver item 2.4) com os representantes da política regional, de empresas, administração, bancos e caixas econômicas, sindicatos e representações de pessoal, igrejas, da agenda local 21, de associações e clubes, assim como da mídia regional, são especialmente adequados para isso.

1.6 Instrumentos da política de emprego e do incentivo econômico municipal

A *política de emprego municipal* dos municípios da Alemanha encontra-se atualmente em uma fase de transformação. Com a entrada em vigor da denominada reforma do mercado de trabalho em 1° de janeiro de 2005 (as denominadas "Leis Hartz"), os instrumentos para o incentivo de empregos municipais serão sensivelmente reduzidos. Os programas praticados até o momento como "trabalho em vez de auxílio social", "ajuda para trabalho", "medidas para a

geração de empregos" ou "medidas de adaptações estruturais" não serão mais realizados, ou continuarão a ser realizados apenas de forma reduzida. Na vigência desses programas era concedido um salário, conforme o acordo coletivo, para ajudar as pessoas a se firmarem no mercado de trabalho e não dependerem do auxílio social. Esses programas correm o risco de serem substituídos por "oportunidades de trabalho no interesse público", com uma "remuneração" de um euro por hora por um período de seis até no máximo nove meses. Isso irá destruir completamente a esperança das pessoas de conseguirem um trabalho regular.

Uma alternativa desejável seria a constituição de um *setor de trabalho com subsídio público*. Com isso poderiam ser incentivadas relações de trabalho ilimitadas em clubes, projetos e iniciativas nas áreas social, ambiental e cultural (ver exemplo do atendimento às pessoas endividadas no item 1.4) com salários que correspondessem ao acordo coletivo e com seguro social. As respectivas concepções e propostas, inclusive as sugestões de financiamento, foram apresentadas pelas bancadas da esquerda nos municípios e distritos, assim como nos governos estaduais da Alemanha, nos quais estão representadas. Se houvesse um co-financiamento dos estados (como foi iniciado no caso de Mecklenburg-Vorpommern) e da União, a política municipal para a geração de empregos poderia ter continuidade.

As possibilidades de criar novos empregos nas administrações municipais são praticamente nulas, devido aos constantes problemas financeiros dos municípios e à decorrente pressão para racionalizar a oferta de empregos. Mesmo assim, tenta-se em algumas prefeituras oferecer ao menos algumas vagas para a formação profissional, para combater, pelo menos em parte, a péssima situação da formação profissional.

Porém, o que continua a ser possível são as atividades no âmbito dos *instrumentos de incentivo municipal da economia*. Neste item podemos enumerar:

- A *manutenção do status quo* com o objetivo de manter as empresas estabelecidas no município. Para isso há a necessidade de manter e melhorar as condições de desenvolvimento para as empresas. Aqui pode-se mencionar a eliminação ou redução de impedimentos a investimentos, assim como o auxílio

no caso de reestruturações ou sucessões nas empresas. Para isso, é necessário conhecer os problemas das empresas no local. Estes podem ser levantados em encontros informais com os empresários e em visitas às empresas.

• O *desenvolvimento de empresas existentes* baseia-se na idéia de que a vizinhança pode incentivar sinergias e colaborações inovadoras. Partindo de um conhecimento exato dos potenciais de localidades e aquisição, as medidas de incentivo do fomento da economia municipal se concentram mais nos setores que complementam a estrutura empresarial existente.

• A *política de estabelecimento* objetiva atrair novas empresas para o município, criando assim novos empregos e aumentando a arrecadação de impostos. Para isso, os municípios oferecem as suas áreas comerciais e mostram boa vontade às empresas, interessadas muitas vezes em sua política imobiliária e também no estabelecimento de taxas – o que não quer dizer que não haja a necessidade de observar a legislação e até mesmo em determinados casos ainda recusar as autorizações. As negociações de investimentos realizadas entre a administração e as empresas deverão, portanto, ser acompanhadas com olhar crítico pela Câmara Municipal.

• O *incentivo de bases de subsídio*. Os fundadores de empresas precisam, além do capital de risco, especialmente de qualificação, contatos e uma infra-estrutura que corresponda ao objetivo da empresa. Nisso o município pode ajudar, por exemplo, por meio de centros municipais de empreendedores. Neste caso, jovens empresários receberão salas, serviços de escritórios e outros serviços de infra-estrutura a preços moderados. Os centros de empreendedores organizam consultorias e intermedeiam contatos, por exemplo, através de foros de discussão, serviços de consultoria, convenções de economia e feiras locais.

2.
Como funciona a democracia direta nos municípios na Alemanha?

2.1
Democracia direta no plano municipal

Nos últimos 15 anos as necessidades individuais e da sociedade na participação e na decisão autônoma de questões públicas aumentaram muito na Alemanha. A vontade de constituir um município de cidadãos cresce. E aqui não se trata meramente de um aumento na participação e na decisão. Trata-se da emancipação dos habitantes da concepção política e administrativa de um Estado autoritário. Trata-se de um contrapeso à constante alienação da sociedade dos processos de decisões políticas em virtude da globalização.

Trata-se de uma democratização radical de processos deliberativos dos municípios, os quais permitem a todos os habitantes influenciar as decisões e decidir autonomamente.

Esse desenvolvimento recebeu fortes impulsos nacionais com o sucesso do movimento dos cidadãos de 1989-1990 durante a revolução pacífica na República Democrática Alemã (RDA). Essa foi especialmente caracterizada por debates centralizados e também locais, a favor da votação direta para cargos municipais e empresariais, assim como outras formas de participação pouco convencionais na Alemanha. Com a esperança de que uma maior participação dos cidadãos também proporcione uma reforma do sistema político da antiga República Federal da Alemanha (RFA), formou-se na década de 1990 a iniciativa de cidadania "Mehr Demokratie e.V.", a favor de mais democracia. Concentrando-se primeiramente no estado da Baviera, foi possível obter mudanças consideráveis na legislação estadual. Hoje a atuação dessa iniciativa já se alastrou por todo o território federal. Além da exigência de mais processos de democracia direta no plano dos municípios, procura-se especialmente a introdução de plebiscitos no plano federal e de iniciativas de democracia direta nos estados.

O Poder Legislativo precisou se adaptar a esse desenvolvimento. Passo a passo foram incluídos elementos da democracia direta nos últimos anos em todas as constituições municipais da Alemanha. Com os instrumentos de democracia direta de petição e de plebiscito (ver item 2.2) é agora possível uma participação nos termos da lei, iniciada pela população em questões específicas, no nível municipal. Além disso houve, paulatinamente, mudanças no direito de votação municipal, no sentido da democracia direta, embora se saiba que esses avanços ainda não são concedidos em todos os estados (por exemplo, as eleições diretas para prefeitos, o rebaixamento da idade eleitoral passiva e ativa para 16 anos) e mesmo que existem muitas reivindicações que ainda não foram conseguidas (por exemplo, o direito dos cidadãos estrangeiros de países que não sejam parte da União Européia com residência constante na Alemanha de participar das eleições municipais). Também o direito de visto de documentos para os habitantes, até o momento, somente foi concedido em dois estados.

A procura de mais democracia nos municípios da Alemanha é encorajada pelo crescente conhecimento e por informações sobre as formas de democracia direta no exterior, especialmente na Suíça, nos Estados Unidos, na Grã-Bretanha, na Nova Zelândia e no Brasil. Muitas dessas idéias estão sendo testadas nos municípios alemães voluntariamente, principalmente nas cidades maiores, como, por exemplo, o orçamento participativo em Berlim e Bremen. Assim como o planejamento de advogados, o trabalho social comunitário, o *planning for real* e outros princípios orientados em projetos (ver item 2.4). Todavia, não há ainda na Alemanha uma norma legal para estas iniciativas. Por isso, elas não podem ser exigidas – um "argumento" usado por alguns vereadores e algumas administrações municipais para desistir já de antemão. Isso também se aplica à utilização da internet para fins de informação e participação. Hoje já seria possível um grau muito mais alto de abertura e participação do que é realmente praticado.

A possibilidade de colaborar na criação e na decisão por meio da democracia direta apresenta diversas vantagens. A competência de muitos cidadãos, a grande quantidade de conhecimentos e idéias podem ser ferramentas para a solução de problemas nos municípios. Isso faz que cada vez mais cidadãos tenham maiores conhecimentos de fatos da política local do que teriam em uma democracia representativa. Uma política contra a vontade dos cidadãos é portanto dificultada. A Câmara Municipal, cada bancada e cada vereador precisam explicar e justificar as suas idéias cotidianamente, e não somente ao término do mandato. Isso muda a relação entre os vereadores e os cidadãos. O contato torna-se mais imediato, uma vez que os vereadores precisam se empenhar mais para explicar seus projetos e idéias, e porque os cidadãos acompanham e controlam a política municipal com mais atenção e empenho.

2.2 A petição e o plebiscito como votações da democracia direta

A petição e o plebiscito são ferramentas da democracia direta, ou seja, duas etapas do mesmo procedimento.

A *petição* é a primeira etapa de um requerimento de cidadãos à Câmara para decidirem autonomamente uma questão importante do município. Como "questão importante" a legislação define, entre outras, "a instalação, ampliação considerável e a suspensão de uma instalação, destinada ao bem de todos os habitantes". Ou ainda: "Mudanças do nome, da região e dos limites do município" e também a "assunção de novas atribuições para as quais há uma obrigação legal". Por outro lado, para determinadas questões, não é permitida a votação. Os denominados catálogos de exclusão ou catálogos negativos proíbem, por exemplo, votações de democracia direta para as tarefas transferidas (ver item 1.1), para questões para as quais a Câmara não possui competência legal, para as questões da organização da administração municipal e da Câmara Municipal e para as tarifas das empresas de transporte público municipais, para os planos econômicos das empresas municipais, assim como para as demais questões financeiras do município, a remuneração dos vereadores, os planos diretores da construção civil e outros. A exigência legal de que o requerimento deverá ser acompanhado por uma sugestão para a cobertura dos custos da medida exigida ganha um significado importante.

Existe uma diferença entre a petição de iniciação (aqui procura-se criar algo novo, iniciar uma decisão material) e a petição de cassação[1] (a qual se refere a deliberações já tomadas ou a serem esperadas, que deverão ser revisadas ou suspendidas). A maior parte das petições na Alemanha até o momento têm sido de cassação – o que não é possível no sistema meramente representativo. Para a validade da petição há a necessidade de um número de assinaturas expressamente definido (conforme o estado, entre 2% e 17%).

Se a petição foi bem-sucedida, deverá ocorrer no prazo de três meses a segunda etapa, o *plebiscito*. Essa é a votação propriamente dita, dos cidadãos, a respeito de uma situação importante no município. É possível votar com "sim" ou "não", não há outra possibilidade de participação. Em caso de empate, considera-se a questão

1. A palavra "cassação" está sendo utilizada no sentido de suspender, impedir.

decidida como "não". No entanto, na maior parte dos estados, uma maioria dos votos "sim" não é suficiente. Essa maioria deverá corresponder a no mínimo 25% (em alguns estados até mesmo 30%) do número total de pessoas com direito a voto (quórum de aprovação). Uma participação baixa na decisão dos cidadãos favorece aqueles que são contra a votação, que, portanto, confiam, além de sua argumentação contrária, na abstenção dos eleitores.

Um plebiscito realizado corretamente nos termos da lei surte o mesmo efeito que uma deliberação da Câmara. Além disso, a questão é também bloqueada contra alterações; isso significa que é vedado à Câmara alterar o conteúdo dentro de um determinado período (este varia de um estado para outro, entre um, dois ou três anos). Qualquer deliberação da Câmara que não observar esse bloqueio é nula. E, para reforçar, há nesse caso um direito próprio do cidadão que votou de manter e observar essa deliberação. Quando um plebiscito fracassa, em quase todos os casos os cidadãos ficam impedidos de iniciar uma nova petição sobre o mesmo assunto.

Atualmente na Alemanha são iniciadas em média 250 petições de cidadãos por ano e há aproximadamente 120 plebiscitos, dos quais cerca de 30 são bem-sucedidos. Aparentemente, a quantidade depende em primeiro lugar do procedimento. A Baviera e Hamburgo – onde os cidadãos decidiram a introdução do plebiscito por meio de um plebiscito – apresentam muito poucos obstáculos e basicamente não há exclusão de assuntos. Nesses dois estados o plebiscito se tornou um recurso freqüente da democracia direta. Isso, em parte, também ocorre na Renânia do Norte-Vestfália e em Hessen. Em outros estados as petições ainda não são muito comuns, devido aos quóruns restritivos e ao catálogo negativo. Em Baden-Württemberg e na Baixa Saxônia o desenvolvimento é retrógrado.

Um plebiscito pode ser iniciado por qualquer pessoa; mas, via de regra, a petição é iniciada por um grupo de pessoas. Alguns regimentos municipais exigem que sejam arroladas até três pessoas de confiança autorizadas a representar o assinante. A maior parte das petições é submetida por iniciativas dos cidadãos e pelos partidos de oposição. Muitas vezes ocorrem para tais ações iniciativas de associações, clubes, organizações, sindicatos do setor municipal, pequenos partidos ou determinados vereadores. Portanto,

por que estas não poderiam também ser realizadas pelos grupos de trabalho de política municipal de bancadas da esquerda?

2.3
Plebiscitos contra a privatização de propriedade municipal

Nos últimos anos, o número de plebiscitos sobre a privatização de propriedade municipal como *concessionárias de serviços públicos*[2], *concessionárias de água, hospitais ou instalações de transporte público municipal* aumentou consideravelmente. Ao que tudo indica, a maioria dos cidadãos também é contra a privatização de serviços públicos. Temem especialmente o aumento de preços e a deterioração dos serviços, além da redução de padrões sociais e perda de empregos.

Gostaria de mencionar como exemplo algumas ações que ocorrem com freqüência. Algumas foram bem-sucedidas, outras fracassaram. Foram comentadas na mídia na Alemanha inteira:

- Quando em 2000 a venda planejada da concessionária de serviços públicos de Düsseldorf tornou-se pública, foram reunidas assinaturas para uma petição contra o projeto de privatização. No ano seguinte 90% votaram a favor da petição.
- Em setembro de 2003 em Volkmarsen (no estado de Hessen) houve uma petição bem-sucedida contra a privatização parcial da concessionária de serviços públicos. A Câmara suspendeu a deliberação de privatização logo após a apresentação da petição, para depois, com a participação de cidadãos, procurar outras possibilidades para reduzir os custos.
- Em Landau (no estado da Renânia Palatinado) em 2002 uma petição conseguiu que a Câmara revisasse sua deliberação sobre a venda dos serviços de coleta de lixo.
- Em Zwickau (no estado da Saxônia) em 2002 foram rejeitados por uma maioria de 81% na Câmara os projetos de venda de um hospital. No plebiscito na cidade vizinha de Plauen, a

2. As concessionárias de serviços públicos são empresas municipais que abastecem os municípios especialmente com luz, água, gás e calefação. Em alguns locais elas também realizam as tarefas do transporte público coletivo municipal (ônibus e bondes) e cuidam da eliminação do lixo.

maioria também votou contra a privatização de uma clínica. Contudo, a aprovação mínima de um quarto dos eleitores não foi obtida.

• Em setembro de 2002 houve um plebiscito contra a venda da cooperativa habitacional construtora em Aachen (no estado da Renânia do Norte-Vestfália). Ao contrário do que ocorre nas eleições, os cidadãos não receberam comunicado, não foi permitida a votação por correio e o número de locais de votação foi reduzido para um terço da quantidade usual nas eleições. Além disso, o plebiscito foi realizado uma semana antes das eleições parlamentares, em vez de junto com as eleições, o que teria reduzido os custos e economizado dinheiro dos cofres públicos. Mesmo que 84 dos eleitores tenham votado a favor do plebiscito, a participação foi tão baixa que o quórum de aprovação de 20% não foi alcançado.

• Em junho de 2003 a cidade de Frankfurt (Main) aprovou um negócio de *cross-border-leasing* para o seu metrô, que, no caso de uma conclusão do contrato, teria sido concedido a uma empresa norte-americana. Contra esse negócio logo foi organizada uma oposição extraparlamentar, que encaminhou dois meses mais tarde uma petição com mais de 40 mil assinaturas. Surpresa com o desempenho dos habitantes, a administração municipal desistiu do negócio planejado.

• Um plebiscito na cidade de Kulmbach, na Baviera, impediu a locação planejada da canalização e da estação de tratamento de esgoto para um investidor norte-americano.

• A ação "rebeldes da energia elétrica" da cidade de Schönau, na Floresta Negra (no estado de Baden-Württemberg), impediu, no início dos anos 1990, com uma petição, a prorrogação regular do contrato entre a sua cidade e uma usina atômica. Os habitantes da cidade adquiriram a rede elétrica por intermédio de uma cooperativa recém-fundada. Hoje as Concessionárias de Eletricidade de Schönau abastecem não somente seu próprio município, mas vendem também energia ecológica sem energia nuclear no país inteiro.

• No verão de 2003, os cidadãos da cidade de Ellerhoop desenvolveram uma ação semelhante. Após o sucesso da petição,

constituíram uma cooperativa e compraram a concessionária de água de seu município.

• O exemplo de 11 cidades da Baviera mostra que uma petição às vezes também pode impedir a atuação de um *global player*. Na primavera [março a maio] de 2001 foi iniciada uma petição contra a importação de energia nuclear de um reator que apresentava problemas técnicos na cidade checa de Temelin. Com isso, as concessionárias e o município foram obrigados a não comprar energia elétrica caso fosse importada energia nuclear checa. Diante dos enormes protestos, a concessionária de energia rescindiu seu contrato com a Temelin em setembro.

Ao que tudo indica, a democracia direta cumpre aqui uma de suas tarefas mais importantes: ela mostra conflitos de interesses entre membros eleitos da Câmara Municipal e os eleitores.

2.4 Previsão: novos caminhos da participação direta

Nos últimos tempos, foi criada uma série de formas de participação dos cidadãos, via de regra orientadas por projetos que possuem como ponto em comum que essa participação não tenha um resultado predefinido. Mesmo que estas formas de participação, em sua temática, estejam intimamente ligadas aos projetos de planejamento no plano municipal (reforma urbana, trânsito, meio ambiente etc.), elas vão muito além da participação de cidadãos prevista na legislação de construção civil da Alemanha (como publicação dos projetos, audiências, datas de discussão, assembléias de cidadãos). Trata-se de uma tentativa avançada de ultrapassar os limites dos modelos da participação descritos até o momento.

No instrumentário clássico são focalizados os projetos oferecidos pela administração e para os quais já há uma série de decisões preliminares. Uma participação convocada para esse fim objetiva de fato o acompanhamento do projeto ou ainda sua aceitação. Soluções alternativas, em geral, não são discutidas. Muitos cidadãos não têm tempo para participar nem a possibilidade de conseguir as informações necessárias. Por isso participam principalmente as

pessoas envolvidas, pessoas com cargos profissionais mais altos e de melhor nível de educação, e funcionários públicos.

Os novos métodos objetivam, no entanto, o desenvolvimento autônomo de estratégias e projetos. Estes incluem expressamente a busca de soluções alternativas. Para o trabalho de planejamento são convocadas camadas mais amplas da população: jovens, mulheres, estrangeiros, portadores de deficiência física, trabalhadores sazonais, pais solteiros, pessoas com baixa escolaridade e baixa renda. Eles receberão informações profissionais e recursos adequados. O trabalho é conduzido por mediadores imparciais, geralmente em pequenos grupos específicos (de aproximadamente 20 a 25 pessoas), nos quais cada um têm a oportunidade justa de se pronunciar, para tornar evidente o valor do seu próprio desempenho.

Sem dúvida, muitos dos métodos e procedimentos selecionados que expomos a seguir a título de exemplo não são espetaculares. Eles não dispensam a necessidade de tentar obter maiorias democráticas na Câmara Municipal ou solicitar um plebiscito. No entanto incentivam uma ampla colaboração democrática e aumentam a sensação dos participantes de finalmente serem levados a sério pela prefeitura.

Um exemplo é a "mesa-redonda sobre trânsito" (ou também o "fórum urbano e de trânsito"), realizada pela primeira vez na Alemanha na cidade de Heidelberg (no estado de Baden-Württemberg) entre março de 1991 e junho de 1993, e que já está sendo desenvolvida por outras cidades. Como ponto de partida, tomamos as situações de interesses divergentes dos diferentes usuários (aspectos econômicos, situação de trabalhadores a caminho do trabalho, turistas, pessoas que fazem compras, crianças e jovens, mulheres, portadores de deficiência, idosos), diferentes meios de transporte (carro, ônibus e trens, bicicletas), diferentes espaços de trânsito (centro da cidade, periferia) e outras exigências (proteção ambiental, planejamento urbano, saúde, segurança). Por meio da orientação de uma mediação externa tentou-se encontrar soluções de comum acordo. Neste caso, foram formados grupos de trabalho (por exemplo, "incentivo de uma mobilidade não-nociva ao meio ambiente", "mais segurança para os mais fracos no trânsito"), que se reuniam nos intervalos entre as sessões da mesa-redonda, realizando tare-

fas auxiliares. Essa forma de trabalho foi baseada na idéia de que a busca de um consenso na mesa-redonda, com representantes de aproximadamente 70 grupos locais, associações, instituições, partidos, representações de bairros, autoridades e iniciativas, administração urbana e transportes coletivos, seria pouco eficaz. Finalmente foi estabelecido um consenso apresentado à Câmara como auxílio à decisão.

Um segundo método cada vez mais aplicado na Alemanha é o *planning for real*, desenvolvido a partir de iniciativas de moradores na Grã-Bretanha. Ele se baseia mais na interação criativa do que na língua. Por isso também podem ser incluídas pessoas com menos habilidades de articulação verbal. Assim, por exemplo, no distrito problemático de Berlim Wedding foi feita uma maquete de papelão do bairro que podia ser transportada e apresentada em diversos locais (bares, paradas de ônibus, escolas, locais de encontro, bondes, metrôs etc.) para procurar o diálogo com cidadãos. Ao mesmo tempo, foram distribuídas "folhas de talentos", nas quais determinadas habilidades e interesses (por exemplo, jardinagem, leitura, ajuda em mudanças) eram apresentados por escrito e por imagens e podiam ser anotados como oferta e procura. Disso poderia resultar um círculo de trocas ou um grupo de pessoas com a intenção de mudar algo no bairro. O passo seguinte foi uma reunião em que a maquete foi o centro das atenções. Os participantes podiam marcar com cartões coloridos algumas mudanças na maquete, por exemplo, vermelhas para questões de trânsito, verdes para parques, amarelas para instalações sociais, cinzentas para prédios etc. Depois as sugestões foram classificadas no grupo em relação à urgência e às possibilidades de prazo, e também foram atribuídas as responsabilidades e capacidades em um plano de ação. No passo posterior foram constituídos grupos de trabalho para se encontrar novamente e garantir a realização. O mais importante era a obtenção dos primeiros resultados positivos em pouco tempo. Para tanto, foi preciso iniciar com mudanças pequenas. A área também não pôde ser muito grande, para que as pessoas pudessem se identificar com o projeto.

O *trabalho social na comunidade* é desenvolvido para os bairros nos quais há maior incidência de problemas sociais e injustiças. Os

atores relevantes para o bairro (habitantes, associações, política, administração, economia) são reunidos para ativar o potencial de auto-ajuda para o local. O ponto de partida é uma análise do *status quo* e o levantamento de problemas e necessidades específicas do bairro. Uma ferramenta importante é a denominada entrevista para motivação. Primeiramente, são estabelecidas as idéias e as necessidades, depois são definidas as prioridades conjuntas e elaboradas etapas concretas para sua realização. Para todos os passos do trabalho é importante que se inclua o maior número possível de pessoas ativas no bairro. Sem seu desempenho e motivação, o trabalho social comunitário não funciona. Por isso é importante partir da situação pessoal. São necessárias três condições para que esse trabalho tenha sucesso: primeiro, é imprescindível que o projeto traga resultados visíveis em pouco tempo, para que todos os participantes vejam que algo está acontecendo (clima de transformação); em segundo lugar, deve-se integrar uma grande quantidade de grupos (adultos, crianças, jovens, terceira idade, comerciantes etc.) – é portanto interessante realizar no mínimo um projeto para cada grupo; em terceiro lugar, é necessário que haja um fundo disponível, para que se possa realizar medidas a curto prazo e sem burocracia. A aplicação das verbas do fundo é decidida em uma conferência do bairro, na qual todos seus atores importantes estarão representados.

Pode-se obter uma representação melhor dos grupos da população que até o momento ainda são pouco representados com o *planejamento de advogados* e os *advogados dos cidadãos*, constituídos nesse âmbito. O planejamento de advogados é um processo de participação desenvolvido nos Estados Unidos, para fortalecer o interesse de grupos da população pouco articulados e socialmente menos privilegiados nos processos de planejamento. Estes receberão o apoio dos "advogados dos cidadãos", que informam os cidadãos sobre as situações problemáticas no planejamento e elaboram suas próprias sugestões junto com eles, as quais serão consideradas durante o processo de planejamento. Para isso, eles procuram as pessoas (visitas em domicílio, visitas a pontos de encontro dos jovens, estrangeiros etc.), buscando alcançar especialmente o grupo que normalmente não participa dos processos de planejamento

e cujos interesses portanto não são considerados. O planejamento de advogados na Alemanha teve sucesso especialmente em Hannover, capital do estado da Baixa Saxônia.

Na *oficina do futuro* os grupos devem desenvolver idéias conjuntas e elaborar possibilidades criativas para sua execução. Essa oficina é realizada em três fases. Durante a fase da crítica são levantados os problemas e as deficiências de um setor da comunidade, mais tarde classificados de acordo com sua importância. A fase das idéias e propostas é importante para apresentar idéias e sonhos sobre o que poderia ser diferente. Na fase da realização e colocação em prática devem ser encontrados caminhos e formas de como essas idéias poderão ser postas em prática. Se possível, os participantes devem combinar concretamente o procedimento posterior, apadrinhando as idéias. Uma oficina do futuro pode ser realizada sem grandes despesas. Via de regra, um fim de semana é suficiente para a sua realização. No entanto é importante um bom preparo, que começa com a seleção de salas de conferências adequadas e vai até a aquisição de materiais de trabalho, como, entre outros, cartazes e canetas coloridas, uma vez que uma característica do método é escrever as contribuições de forma sucinta e legível para todos os participantes durante todas as três fases. Sugerimos um mediador que tenha conhecimentos de técnicas de criatividade.

Formas de participação completamente diferentes nos oferece ainda a *internet*. Além de consultorias e votações para projetos de planejamento concretos (por exemplo, sistemas de redução de velocidade), ainda podem ser formados os denominados painéis de cidadania com um núcleo fixo de 500 a 1.000 cidadãos, que participam por um período de três anos de entrevistas regulares (três a quatro vezes por ano) sobre assuntos locais.

eGovernment – a utilização dessa nova técnica de informação e comunicação no governo e na administração pode levar a uma ampla mudança nas formas de participação, contribuindo para um relacionamento novo entre a Câmara e os cidadãos. Processos de decisões políticas e procedimentos administrativos podem ser apresentados na internet de forma mais transparente e mais compreensível para os cidadãos. Neste ponto temos grandes chances. Para

isso, a política municipal deverá também planejar os seus procedimentos de tal forma que as novas possibilidades técnicas facilitem a participação. O acesso a dossiês, documentos e coletâneas de dados da administração deverá se tornar uma prática habitual, na medida em que esta não viole interesses básicos públicos ou privados. Em princípio, todas as medidas e legislações que caracterizam as condições gerais da sociedade de informação deverão ser verificadas e alteradas para que a democracia seja incentivada.

Links interessantes sobre esse assunto na Alemanha

www.agendaservice.de
www.brangsch.de/partizipation
www.bertelsmann-stiftung.de
www.buergerbegehren.de
www.buergergesellschaft.de
www.buergerorientierte-kommune.de
www.biss-online.de
www.cities-of-tomorrow.de
www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de
www.governet.de
www.gute-beispiele.net
www.ich-bin-gats.de
www.kommunale-info.de
www.kommunen-der-zukunft.de
www.kommunalpolitik-berlin.de
www.mehr-demokratie.de
www.mitarbeit.de
www.omnibus.org
www.pds-kommunalpolitik.de
www.politikreform.de
www.sozialestadt.de
www.wegweiser-buergergesellschaft.de
www.zivilgesellschaft.de

Fontes e referências

ASSOCIAÇÃO DOS ASSESSORES LEGISLATIVOS DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. *Elaboração de textos legislativos: fundamentos, modelos e regras práticas*. Brasília, Câmara Legislativa do Distrito Federal, 1995.

BOBBIO, N.; MATEUCCI, N. e PASQUINO, G. *Dicionário de política*. 2ª edição. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1986.

CACCIA-BAVA, Silvio. *Participação, representação e novas formas de diálogo*. São Paulo, Instituto Pólis/Programa Gestão Pública e Cidadania, 2001.

CADERNO de formação para candidatos(as) a vereador(a) do PT 2004. São Paulo, Diretório Nacional do PT, 2004, http://www.pt-sp.org.br/IMG_540/cad-form-vereador.pdf.

CAMPAGNONE, Marcos Camargo. *Parlamento transparente – Sistema de avaliação de desempenho do Parlamento*. São Paulo, Fapesp/Fundação Prefeito Faria Lima-Cepam, 2003, www.cepam.sp.gov.br/v10/arquivos/parlamento_transparente.pdf.

CAMPINHO, Bernardo Brasil. "A importância atual de uma CPI". *Jus Navigandi*, n. 25, set. 2000, http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=208.

CARDOZO, José Eduardo. *A máfia das propinas – Investigando a corrupção em São Paulo*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

_____. "Exposição feita na reunião de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores eleitos". Brasília, mimeo, 2000.

CARTILHA final – Conselho das Cidades. Brasília, Ministério das Cidades, 2004, http://www.cidades.gov.br//media/CartilhaFinalConselho DasCidades.pdf

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. "Participação social no Brasil hoje". *Pólis Papers*, 2, Insituto Pólis, 1998.

CHAVES, João Freitas de Castro. "Orçamento e participação popular no modelo porto-alegrense". *Jus Navigandi*, n. 46, out. 2000, http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=1278.

CIDADES Vivas. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo/Diretório Nacional do PT, 2004.

CODES, Ana Luiza; LOIOLA, Elizabeth e MOURA, Suzana. "Perspectivas da gestão local do desenvolvimento: as experiências de Salvador e Porto Alegre". Núcleo de Estudos e Tecnologias em Gestão Pública, http://nutep.adm.ufrgs.br/pesquisas/Desenanpur .html.

CONFERÊNCIA das Cidades. *Resoluções*. Ministério das Cidades, http:// www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task= category&sectionid=10&id=113&menufid=153&menupid= 150&menutp=conselho.

CURSO de formação a distância para vereadores do PT. Brasília, Partido dos Trabalhadores/Fundação Perseu Abramo, 2001.

CYMBALISTA, Renato. "Desenvolvimento urbano: Estatuto da Cidade". *Boletim DICAS – Idéias para a ação municipal* , nº 181, São Paulo, Instituto Pólis, http://www.polis.org.br/banco_de_experiencias_ interna.asp?codigo =57.

_____. "Desenvolvimento urbano: Conselhos de Desenvolvimento Urbano". *Boletim DICAS – Idéias para a ação municipal* nº 137, Instituto Pólis, São Paulo, http://www.polis.org.br/banco_de_ experiencias_interna.asp?codigo=59.

DIRETRIZES de Programa de Governo. Partido dos Trabalhadores, 2004. http://www.pt.org.br/site/assets/8-0-2004_016-50-00_cartilha_ diretrizes_progr_gov.pdf.

DOWBOR, Ladislau. "Governo e sociedade: requisitos para um projeto de desenvolvimento local". *Boletim DICAS – Idéias para a ação municipal* , nº 53, São Paulo, Instituto Pólis, http://federativo.bndes.gov. br/dicas/D053-%20Requisitos%20para%20um%20processo%20de %20desenvolvimento %20local.htm.

GENOINO, José. "O PT e a CPI". São Paulo, 5 mar. 2004, http://www.pt. org.br/site/artigos/artigos_int.asp?cod=639

_____. "O PT e a Lei de Responsabilidade Fiscal". *O Estado de S. Paulo*. São Paulo, 13 out. 2000.

GOMES, Gustavo Maia e MACDOWELL, Maria Cristina. "Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social". *Textos para discussão*, 706. Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/IPEA, fev. 2000, www.ipea.gov.br/pub/td/td_2000/td_706.pdf.

KHAIR, Amir. "Síntese da LFR e punições penais". S.d., http://federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001481.pdf.

LAVINAS, Lena e MAGINA, Manoel Augusto. "Federalismo e desenvolvimento regional: debates da revisão constitucional". *Textos para discussão*, 390. IPEA, nov. 1995.

LEITE, Antonio *et alii*. "O papel do PT no Legislativo". *Atuação parlamentar petista*. S.d., http://www.fpa.org.br/especiais/atuacao_ parlamentar/bancadasa.htm.

LEITE, Valério Atico e LAPA, Priscila Maria. *Coletânea Papel do Vereador*. Recife, União dos Vereadores de Pernambuco, 2004, http://www.uvp.com.br/ColetaneaPapelVereador.PDF

LOTTA, Gabriela. "Acompanhar o orçamento municipal". *Boletim DICAS – Idéias para a ação municipal*, nº 208, São Paulo, Instituto Pólis, http://www.polis.org.br/banco_de_experiencias_interna. asp?codigo=68.

LOTTA, Gabriela e PAULICS, Veronika. "Governo e sociedade: Câmara do Grande ABC". *Boletim DICAS – Idéias para a ação municipal* nº 218, São Paulo, Instituto Pólis, http://www.polis.org.br/banco_de_experiencias_ interna.asp?codigo=65.

MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz e TREVAS, Vicente (orgs.) *Governo e cidadania – Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.

MALAVASI, Ademir. *Manual de redação SECOM*. Brasília, Secretaria de Comunicação Social da Câmara dos Deputados, 2004, http://www2.camara.gov.br/publicacoes/ internet/publicacoes/ManualSecom.pdf.

MARTINEZ, Antonio Carlos Godoy (coord.). *Manual de redação administrativa*. 2ª edição. São Paulo, Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo/IMESP, 2004.

MAZILLI, Hugo Nigro. "A ação civil pública no Estatuto da Criança e do Adolescente". *Justitia*, São Paulo, jan.-mar. 1991.

MENTOR, Antonio. *Manual do deputado*. São Paulo, Assessoria de Comunicação da Bancada do PT na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, s.d.

MERCADANTE, Aloizio. "Sustentabilidade fiscal e responsabilidade social". *O Globo*. Rio de Janeiro, 17 mar. 2001.

MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Dois anos de Comissão de Participação Legislativa: a prática da participação popular na elaboração legislativa*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2003, http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/perm/clp/publicacoes/Dois%20Anos%20CLP.pdf.

MODESTO, Paulo. "Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização". *Jus Navigandi*, n. 54. Teresina, fev. 2002, http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2586

MOURA, Márcia Pupo de (coord.) *Manual do processo legislativo*. 2ª edição. São Paulo, Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo/IMESP, 2004.

MOURA, Suzana. "A gestão do desenvolvimento local: estratégias e possibilidade de financiamento". Núcleo de Estudos e Tecnologias em Gestão Pública, http://nutep.adm.ufrgs.br/pesquisas/DesenANPAD.html.

MOURA FILHO, José Luiz de. "A gestão democrática da cidade a partir de novos instrumentos urbanísticos e jurídico-administrativos", Grupo Montevideo, www.grupomontevideo.edu.uy/mesa1/jose%20de%20moura.pdf

MOVIMENTO INVESTIGAR É PRECISO. "O que é Ministério Público", http://investigpreciso.incubadora.fapesp.br/portal/referencias/oqueehmp.

NASCIMENTO, Keila Terezinha Englhardt do. "A ação civil pública e Poder Legislativo". *Revista Autor*, ano IV, n. 37, jul. 2004, http://www.revistaautor.com.br/artigos/2004/37kns.htm.

NOGUEIRA, Roberto Wagner Lima. "Tribunais de Contas e o poder de julgar sob a ótica do Direito Financeiro e Tributário". *Jus Navigandi* n. 131, Teresina, nov. 2003, http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4470.

OLHO vivo no dinheiro público – Um guia para o cidadão garantir os seus direitos. Brasília, Controladoria Geral da União, 2004, http://www.cgu.gov.br/sfc/9dez/cartilha/index.html.

PACHECO, Regina Silvia. "Reformando a administração pública no Brasil: eficiência e *accountability* democrática". Texto apresentado no seminário "A Reforma da Administração Pública: possibilidades e obstáculos". Recife, Fundação Joaquim Nabuco, 20-21 ago. 1998, www.fundaj.gov.br/docs/eg/semi4.rtf.

PONTUAL, Pedro. "Construindo uma pedagogia democrática: o Orçamento Participativo como 'escola de cidadania'". São Paulo, mimeo, s.d.

_____. "Pedagogia da gestão democrática das cidades". São Paulo, mimeo, s.d.

_____. "EP e democratização das estruturas políticas e espaços públicos". São Paulo, mimeo, s.d.

RIBEIRO, Zezéu. "13 pontos sobre o mandato parlamentar petista". *Atuação parlamentar petista*. S.d., http://www.fpa.org.br/especiais/atuacao_parlamentar/zezeu.htm

ROSA, Sueli L. Couto. "Temas para reflexão em desenvolvimento local sustentável". Sebrae-Santa Catarina, http://proder.sebrae-sc.com.br/formularios/Artigo_ Reflexao%20sobre%20desenvolvimento %20sustentavel.pdf

SANTORO, Paula e CYMBALISTA, Renato. "Desenvolvimento urbano: Plano Diretor". *Boletim DICAS – Idéias para a Ação Municipal*, n. 221, São Paulo, Instituto Pólis, http://www.polis.org.br/banco_de_experiencias _interna.asp?codigo=93

SAYAD, João. "Responsabilidade fiscal". *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 9 mai. 2001.

SILVA, Francisco José; ASSAD, Luciana Maria e SAMPEI, Márcia Miyuki. *Manual básico de orientação às Câmaras Municipais*. São Paulo, Tribunal de Contas de São Paulo, s.d.

SORIANO, Joaquim; PEREIRA, Hamilton e PEREIRA, Silvio (orgs.). *Caderno de formação para candidaturas – Vereador e vereadora*. São Paulo, Secretaria Nacional de Formação Política do Partido dos Trabalhadores/Fundação Perseu Abramo/Grupo de Trabalho Eleitoral Nacional, 2004, http://www.paginasdinamicas.com.br/pt_historia/lib/caderno_candidatos2.pdf

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. "Governo e sociedade: Ministério Público e defesa de direitos". *Boletim DICAS – Idéias para a Ação Municipal*, n. 186, São Paulo, Instituto Pólis, http://www.polis.org.br/banco_de_ experiencias_interna.asp?codigo=76.

TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. "Ampliando a participação na gestão". *Boletim DICAS – Idéias para a Ação Municipal*, n. 174, São Paulo, Instituto Pólis, http://www.polis.org.br/banco_de_experiencias _interna.asp?codigo=80.

TOLEDO JR., Flávio C. e ROSSI, Sérgio Ciquera. *Manual básico: Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2000, http://suigeneris.pro.br/direito_dc_ manualbasico .htm.

VAZ, José Carlos; MARTINEZ, Fernanda e CARTY, Winthrop. "Governo e sociedade: usar a internet no Orçamento Participativo". *Boletim DICAS – Idéias para a Ação Municipal*, n. 214, São Paulo, Instituto Pólis, http://www.polis.org.br/banco_de_experiencias_interna.asp? codigo=66.

VEREADORES e vereadoras: proposta de mandato – O modo petista de legislar. Partido dos Trabalhadores/Grupo de Trabalho Eleitoral 2004, 2004. http://www.pt.org.br/site/assets/12-0-2004_016-00-18_veredadores _2.pdf

VIEGAS, Weverson. "Cidadania e participação popular". *Jus Navigandi* n. 86, Teresina, set. 2003, http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4199.

VIEIRA, Ricardo Stanziola. "Desafios à realização do Estatuto da Cidade: o exercício da democracia rumo à maioridade social", http://www.anppas.org.br/gt/sustentabilidade_cidades/ Ricardo%20Stanziola%20Vieira.pdf.

XAVIER, Estilac. "Ação do vereador petista nos municípios onde o PT é governo". In: *Atuação parlamentar petista*. Porto Alegre, abr. 2001. http://www.fpa.org.br/especiais/atuacao_parlamentar/estilac.htm

Sites consultados

Assembléia Legislativa de São Paulo – www.al.sp.gov.br
Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro – www.alerj.rj.gov.br
Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul – www.al.rs.gov.br
Associação dos Prefeitos do Rio de Janeiro – www.apremerj.org.br
Câmara Federal – www.camara.gov.br
Câmara Municipal de Campinas – www.camaracampinas.sp.gov.br
Câmara Municipal de Fortaleza – www.cmfor.ce.gov.br
Câmara Municipal de Ouro Preto – www.cmop.mg.gov.br
Câmara Municipal de Santo André – www.cmsandre.gov.br
Câmara Municipal de São Paulo – www.camara.sp.gov.br
Deputado estadual Paulo Garcia (PT-GO) – www.paulogarciapt.com
Escola Nacional de Administração Pública – www.enap.gov.br
Interlegis – www.interlegis.gov.br
Poder Judiciário de Pernambuco – www.tjpe.gov.br
Senado Federal – www.senado.gov.br

Legislação consultada

Constituição Federal
Lei Complementar Federal nº 95/98 – Técnica Legislativa
Lei Complementar Federal nº 107/01 – Técnica Legislativa
Lei Complementar Federal nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal
Lei Federal nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade
Lei Federal nº 9.424/96 – Fundef

A Fundação Rosa Luxemburg – RLS

A Fundação Rosa Luxemburg foi fundada em 1990 e é, desde 1996, uma fundação política próxima ao Partido do Socialismo Democrático (PDS) da Alemanha. Em seu trabalho internacional a Fundação Rosa Luxemburg está comprometida com os princípios da solidariedade internacional por um desenvolvimento social e democrático, trabalhando com organizações sindicais, movimentos sociais de base, institutos de pesquisa e educação, organizações internacionais e partidos políticos. Em 2005, está realizando 20 projetos em 12 países diferentes.

Desde o ano de 2002 a Fundação colocou em andamento suas atividades na América do Sul, tendo em vista realizar ou apoiar programas educativos e de consultoria que fomentem o processo de desenvolvimento democrático. Seu objetivo central é o apoio a atores políticos que lutam pela participação democrática e pela justiça social, além da construção de um espaço para o diálogo aberto na sociedade civil. O Instituto Rosa Luxemburg Stiftung foi aberto em 2003, em São Paulo, como organização não-governamental para análise social e política.

Diretório Nacional do PT
R. Silveira Martins, 132
01019-000 - São Paulo - SP - Brasil
Fone: (11) 3243-1313 – Fax: (11) 3243-1300
Correio eletrônico: ptbrasil@pt.org.br
Na internet: www.pt.org.br

Fundação Perseu Abramo
Rua Francisco Cruz, 224
04117-091 – São Paulo – SP
Fone: (11) 5571-4299 – Fax: (11) 5571-0910
Correio Eletrônico: fpabramo@fpabramo.org.br
Na Internet: http://www.fpabramo.org.br

O modo petista de ação parlamentar: uma contribuição para vereadores e vereadoras foi impresso na cidade de São Paulo em maio de 2005 pela Gráfica Bartira. A tiragem foi de 7.000 exemplares. O texto foi composto em Palatino no corpo 10/13. A capa foi impressa em papel Supremo 250g; o miolo foi impresso em Offset 75g. Em 2005 o Partido dos Trabalhadores completou 25 anos de sua fundação, ocorrida em 10 de fevereiro de 1980.