CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA - CLP
MASTER EM LIDERANÇA E GESTÃO PÚBLICO - MLG
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

DIEGO RAMALHO FREITAS
RODRIGO ZARA FARIA

Diagnóstico, análise e aperfeiçoamento do Poder Legislativo de Pequenos Municípios - uma proposta de agenda

MARÇO
2023

"Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade; porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares", de "O Espírito das Leis", por Charles Louis de Secondat, barão de La Bréde e de Montesquieu, em Genebra, 1748 d.C.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 4

2. O PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL 7

2.1 Câmara Municipal sob a ótica da governança 11

2.2 Estrutura regimental e de pessoas 15

2.2.1 Estrutura regimental 15

2.2.2 Estrutura de pessoas 20

2.3 Transparência e *accountability* 29

2.3.1 A Transparência como Ferramenta de Governança 32

2.3.2 O Papel da Participação Cidadã na Governança Pública 38

2.3.3 O Fomento ao *Compliance* e a Ética como Ferramentas de Governança 40

2.3.4 Diagnóstico dos Gargalos de Governança no Legislativo Municipal 43

3. PLANO DE AÇÃO PARA GOVERNANÇA NO LEGISLATIVO 45

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS 49

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 52

1. INTRODUÇÃO

A qualidade das políticas públicas, a melhoria da prestação dos serviços públicos e o aumento da qualidade de vida de um país são garantidos através de um processo constante de aperfeiçoamento das instituições. Neste sentido, Paulo Gala traz como resultado dos estudos e pesquisas sobre Douglas North, que trabalhou para "mostrar o que considera trajetórias institucionais bem-sucedidas*",* que países desenvolvidos são os que "foram capazes de desenvolver **arranjos institucionais** para estimular atividades produtivas", (GALA, 2003). Esta é uma linha de pesquisa voltada ao desenvolvimento econômico e social, leia-se neste trabalho como uma nação com políticas e serviços públicos efetivos e alta qualidade de vida. Ou seja, a provocação inicial é que a construção, o aperfeiçoamento e o fortalecimento das instituições é o que garantem o desenvolvimento econômico e social, prosperidade e bem-estar social.

Não obstante, há um enorme cenário quando se fala sobre "arranjos institucionais" em um país. Assim, este trabalho propõe focalizar a visão no poder legislativo municipal – instituição historicamente crucial para o fortalecimento da democracia e preservação de direitos e liberdades civis. O documento *Funcionamento do Poder Legislativo,* do Senado Federal, publicado pelo Interlegis, traz que "o Poder Legislativo é a expressão personificada do Estado Democrático Brasileiro. É, de fato, a consubstanciação do voto e da democracia representativa. E obviamente, o Poder Legislativo Municipal é a linha de frente da representação dos interesses da população em geral", (RIBEIRO, 2015).

De forma geral, os parlamentos tiveram um papel histórico fundamental na construção de uma sociedade mais livre, próspera e desenvolvida, sendo parte fundamental da divisão do poder que outrora se concentrava na mão de um - ou de poucos - na forma como o Barão de Montesquieu abre este trabalho.

O Poder Legislativo deve reproduzir, tanto quanto possível, a diversidade de interesses, valores e ideologias existentes na sociedade que ele representa. O Parlamento não é, contudo, apenas o espelho da sociedade, porque ele, com suas ações e decisões, ajuda a transformar esta sociedade, atuando na própria formação de sua identidade, (RIBEIRO, 2015). Assim, destaca-se aqui a relevância de aprofundar sobre seus arranjos institucionais, estruturas e levantar questionamentos e provocações para o seu aperfeiçoamento.

As 5.568 Câmaras Municipais do Brasil, em 2021, somaram uma força de trabalho com 59.114 vereadores e aproximadamente 107 mil funcionários, com um orçamento de R$ 16,5

bilhões do orçamento público brasileiro, resultando em um gasto médio por habitante de R$ 76,94, aproximadamente (Panorama do Legislativo Municipal - Senado Federal).

Aprofundando mais o olhar, é importante considerar que o Brasil é composto majoritariamente por pequenos municípios: 88% das cidades brasileiras possuem menos de 50 mil habitantes, 67% possuem menos de 20 mil e 44% menos de 10 mil (IBGE, 2021). Ou seja, são 4.890 cidades com Câmaras Municipais com 9 a 13 vereadores. Realidades com particularidades que ainda não ascenderam ao debate público nacional com a relevância que deveriam na discussão sobre as reformas, reestruturação e aperfeiçoamento da gestão e políticas públicas na busca do país e, sobretudo, cidades como caracterizado no primeiro parágrafo desta introdução.

Neste sentido, analisando o poder legislativo de pequenos municípios, tem-se algumas provocações como a do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo que apontou um gasto médio por habitante de suas câmaras municipais, excetuando a da capital, de R$ 83,32; enquanto na cidade de Borá, com 839 habitantes, o gasto chegou a R$ 925,53 (TCE-SP, 2021). Um artigo do Conselho Regional de Contabilidade do RJ, analisou os portais eletrônicos de algumas câmaras municipais desta realidade, e concluiu que em relação ao processo de prestação de contas, percebe-se que o conjunto de portais eletrônicos tende a uma nula capacidade e que os legislativos locais não estão dispensando importância a essa dimensão da accountability, (RAUPP e PINHO, 2011).

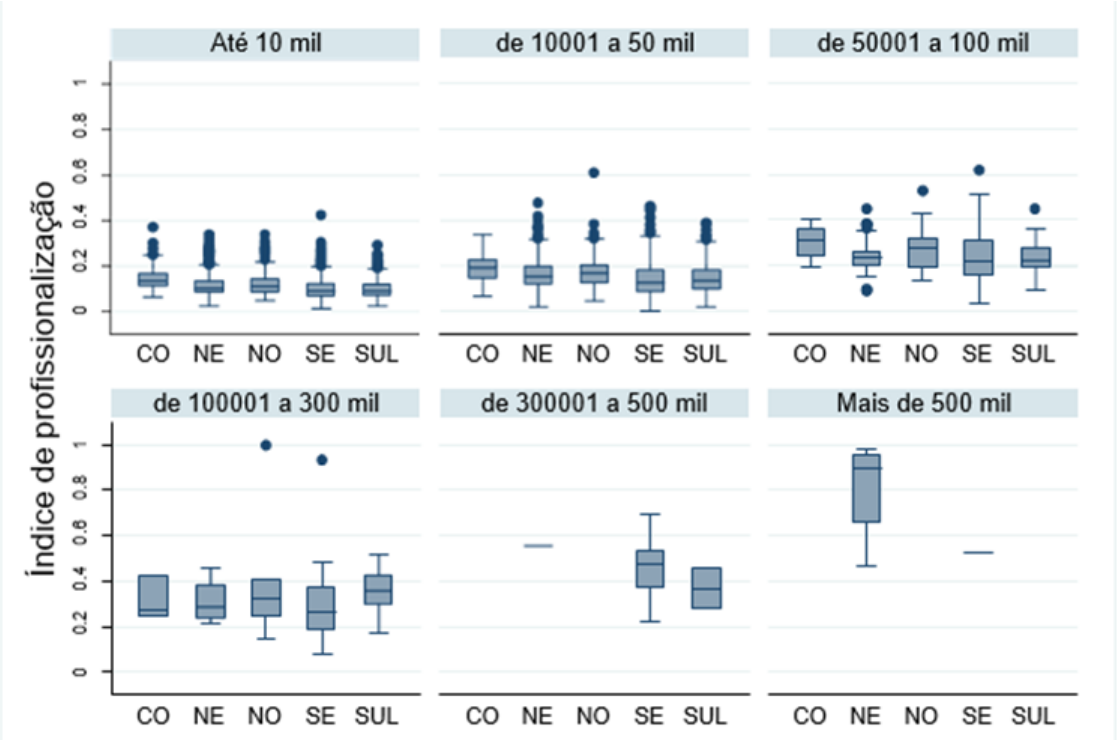
Noutro sentido, Joffre Neto (2003) fala sobre o processo de aprovação do orçamento municipal nos poderes legislativos municipais de pequenas cidades, que tramita em tempo recorde e sem discussão ou emendas na maioria das vezes, por causa da baixa escolaridade dos vereadores e da quase inexistência de assessoria nas Câmaras. O autor fala ainda sobre suas estruturas que não são equipadas administrativamente para fiscalizar e legislar eficientemente. Neste cenário ainda, a análise mostra que as Câmaras Municipais são pouco profissionalizadas e parcamente estruturadas. Todavia, as Câmaras são as instituições representativas mais acessíveis a indivíduos das camadas mais baixas da população (SILVA, 2014).

Kerbauy (2005) trabalhou sobre o perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local sob a ótica das Câmaras Municipais, concluindo que aparentemente, os poucos estudos disponíveis sobre o legislativo local apontam para a manutenção de suas características seculares, relacionadas à baixa capacidade de legislar e a uma atuação fraca diante de um executivo forte.

Silva (2014), traz o I Censo do Legislativo elaborado pelo Senado Federal que apresenta o índice de profissionalização do legislativo (de 0 a 1), no qual a casa legislativa deve

apresentar índice superior a 0,3 para ser considerada profissionalizada. Num gráfico apresentado por Silva (2014), por recorte de população e por região, tem-se que quase a totalidade das casas legislativas em cidades com menos de 50 mil habitantes estão abaixo de 0,3.

Imagem 1



Fonte: Gráfico 24 - Índice de profissionalização do Legislativo por tamanho de população - Silva (2014)

É possível visualizar alguns pontos isolados acima de 0,3, cada um representando uma casa legislativa. Para o recorte inferior de 50 mil, no qual fala-se de mais de 4.800 casas, conclui-se facilmente que o poder legislativo municipal de pequenos municípios não é profissionalizado.

Logo, até aqui, de um lado tem-se que é imperativo um constante processo de aperfeiçoamento das instituições e, de outro, pequenas cidades com particularidades, diversidade, dificuldades e provocações que apontam para a necessidade de analisar e desenhar caminhos e critérios para uma estrutura mais eficiente, efetiva e transparente de suas Câmaras Municipais.

Desta forma, apresenta-se como objetivo principal deste trabalho a resposta à questão: qual a estrutura mínima para garantir o cumprimento das atribuições constitucionais do poder legislativo em pequenos municípios com eficiência, efetividade e transparência?

Buscar-se-á responder tal questão, analisando a literatura normativa a fim de extrair o desenho desta estrutura mínima na forma de um roteiro prático *(checklist)* do que é necessário implementar e/ou reformar para alcançar deste aperfeiçoamento do arranjo institucional do objeto de estudo. Não obstante, tem-se que considerar ser este uma lista de fundamentos e ideias principais segundo a literatura pesquisada e experiências relatadas, que devem ser analisadas de acordo com a realidade local. Ou seja, são ideias basilares de um início de aperfeiçoamento do poder legislativo municipal de cidades com menos de 50 mil habitantes.

Para tanto, o trabalho está estruturado, a seguir, em 4 seções que tratarão: primeiro, sobre os relatórios, pesquisas, artigos científicos e outras referências bibliográficas que já apontaram caminhos, indicadores e critérios para uma Câmara Municipal de excelência que serão analisados em dois sentidos: (1) estrutura administrativa e de pessoas sob a ótica da governança; e (2) transparência, prestação de contas e participação cidadã.

Segundo, uma seção que apresentará um "filtro" desta literatura normativa para sintetizar a ideia do que é necessário para responder o objetivo, delimitando de forma prática o que é uma estrutura do poder legislativo municipal de pequeno município aperfeiçoada, resultando num plano de ação na forma de um *checklist* da estrutura, arranjos, condutas, normas e outras práticas mínimas necessárias par tal, pronto para ser a base para qualquer Câmara Municipal, em especial, a de pequeno município de acordo com suas particularidades.

Apesar de objetivar-se a apresentação de um *checklist* resumo, este trabalho caminha também na intenção de gerar ideias e *insights* através de leitura atenta a todo o texto que se segue, retirado da literatura e artigos científicos publicados sobre o assunto. Ou seja, tange a complexidade produzir um "manual" que possa ser aplicado às quase 4 mil Câmaras Municipais em tela. Desta forma, o mais importante, talvez, é se atentar às ideias apresentadas ao longo do texto a fim de dar base ao gestor do poder legislativo municipal e vereadores bem-intencionados e vocacionados ao aperfeiçoamento desta instituição.

2. O PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Pode-se considerar o poder legislativo brasileiro a instituição mais complexa da nossa democracia, pois ele representa uma pluralidade e diversidade enorme de composição e estrutura, desde o poder legislativo federal, com a Câmara dos Deputados com 513 parlamentares e Senado Federal com 81 senadores, até o poder legislativo municipal da menor cidade com somente 9 vereadores. E uma diversidade maior ainda de composição de seus

servidores e quadros técnicos. Ou seja, analisar o poder legislativo sob uma regra geral torna-se uma tarefa difícil, quando o objetivo é estruturar um arranjo organizacional comum.

Como reforçou Ribeiro (2015), as casas legislativas estão entre as instituições mais dinâmicas de uma sociedade moderna e no Brasil não é diferente. Não obstante suas atribuições constitucionais serem bastante complexas, muitas delas ainda vêm diversificando suas formas de atuação. E, ainda, num sentido de ratificação da justificativa deste trabalho, Ribeiro (2015) traz que este poder está buscando formas de aperfeiçoar suas ações a fim do cumprimento de suas funções, com isso, essas casas legislativas não estão extrapolando as suas funções. Estão redefinindo-as em virtude de uma sociedade complexa e em rápido processo de transformação, sem contrariar a ordem constitucional.

Para o caminhar efetivo deste trabalho e o alcance do objetivo elencado, dá-se foco, então, ao poder legislativo municipal de cidades com menos de 50 mil habitantes que possuem de 9 a 13 vereadores. Mais especificamente, segundo IBGE (2021), temos: 3.246 cidades com 9 vereadores; 1.142 cidades com 11 vereadores; e 502 cidades com 13 vereadores. Ao todo, 4.890 municípios, totalizando 88% do país, com 65,7 milhões de habitantes.

E como falar em transformação e redefinição de suas funções para atender e responder à complexidade da sociedade e suas demandas se o que se tem, em senso comum, é um poder legislativo municipal ineficiente e desnecessário? Até onde este senso comum tem base na realidade?

Primeiro, é importante destacar quais as funções constitucionais do poder legislativo municipal, que podem ser divididas em funções típicas e atípicas.

Das **típicas** entende-se: **fiscalizar, legislar e representar** - fiscalizar o poder executivo municipal; propor, analisar, votar e revogar leis municipais; e representar a população em suas demandas e problemas públicos.

Das **atípicas** entende-se: **administração** interna da casa legislativa e **julgadora** de processos de cassação e de prestação de contas de prefeitos.

À luz da Constituição Federal, tem-se:

> Art. 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;

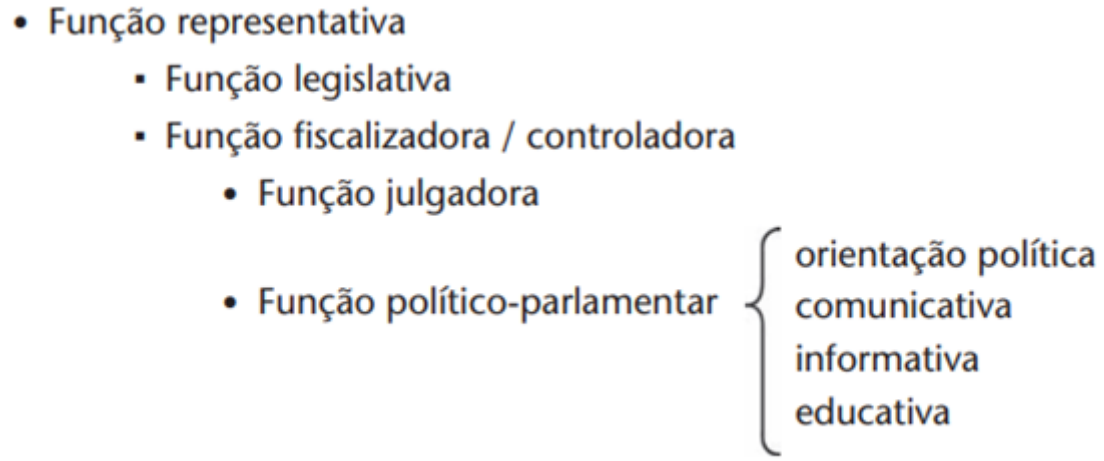
> IV - Criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
> V - Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
> VI - Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
> 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.
> Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

Ou seja, em resumo e em outras palavras, as atribuições das Câmaras Municipais são a de legislar e fiscalizar o governo local, além de assessorar o Executivo e administrar seus próprios serviços. Por ser um órgão colegiado, a Câmara delibera pelo plenário, que vota leis e atos normativos; é administrada pela Mesa, que executa aquilo que foi deliberado em plenário e os demais atos da administração interna; é representada por um presidente, o qual a dirige; institui comissões permanentes e, eventualmente, cria comissões especiais (de investigação, de estudos ou de representação social); e estabelece serviços auxiliares, com pessoal administrativo próprio (MEIRELLES, 2003 *apud* JANNUZZI e NOGUEIRA, 2005).

Tem-se, então, um entendimento comum sobre suas funções. Porém, este detalhamento é algo que vem se modificando e se aperfeiçoando ao longo do tempo – como já citado acima.

Assim, como complementação, o documento do Senado Federal supracitado, propõe uma classi-ficação que remete a nossa compreensão sobre a ação, o papel social e o potencial do Poder Legislativo, em especial, das câmaras municipais (RIBEIRO, 2015):

Imagem 2



Fonte: Funcionamento do Poder Legislativo – página 23. (Ribeiro, 2012)

Nas quais, pretendemos demonstrar que a **função político-parlamentar** é uma forma de resgatar a dignidade e a importância do Poder Legislativo e de aperfeiçoar a forma de exercício das funções representativa, legislativa e - fiscalizadora (RIBEIRO, 2015).

Como destacado por Mello, 1981 *apud* Jannuzzi e Nogueira, 2005, corretamente desempenhada, a atividade política exercida pela Câmara é das mais nobres. E é neste espaço que os interesses e problemas difusos e diversos da sociedade se convergem em decisões públicas a fim de dirimir conflitos e encontrar soluções. Ou seja, o poder legislativo municipal é a representação de heterogeneidade e vontades desuniformes da sociedade e, segundo Dantas e Silva (2018), é por sermos extremamente diferentes entre nós e adotarmos pontos de vista divergentes sobre muitas das coisas da nossa realidade que precisamos criar meios de negociarmos esses desejos, sensações e percepções de mundo. Sem negociação não há produção de qualquer decisão.

> "[...] Acredite: a Câmara Municipal é o espaço político formal e plural mais próximo dos cidadãos. Devemos aprender o que ela faz e, a partir disso, atuarmos politicamente. A Câmara é o espaço da diversidade de uma cidade, onde as diferenças se encontram e, orientadas por regras que devem ser claras e conhecidas de todos nós, caminham para decisões que impactam diretamente nossas vidas", (DANTAS e SILVA, 20118).

Desta forma, busca-se até aqui elencar brevemente as funções do poder legislativo municipal a fim de que nas próximas subseções deste trabalho seja possível extrair da literatura o arranjo institucional na forma da estrutura administrativa e normas regimentais que sustentam uma governança que entregue um bom desempenho de suas atividades com eficiência, eficácia e efetividade. Assim, analisando o que já foi proposto por órgãos técnicos e pesquisadores do assunto, através de relatórios, artigos e trabalhos publicados formalmente, proporemos algumas configurações mínimas para estruturação do arranjo institucional que se objetiva neste trabalho.

Ademais, em subseção subsequente, as ações, dispositivos, programas e práticas à luz do *accountability,* para transparência, prestação de contas e participação cidadã.

2.1 Câmara Municipal sob a ótica da governança

Segundo o Banco Mundial, em seu documento *Governance and Development*, de 1992, tem-se a seguinte definição de governança:

> "É o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo. [...] É a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento. É a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções" (GONÇALVES, 2016).

Em artigo para revista do Tribunal de Contas da União, Peters (2013), escreveu sobre:

> "A ênfase em governança reflete de muitas formas, as preocupações públicas com relação à capacidade de seus sistemas políticos de agirem de forma efetiva e decisiva no sentido de resolver problemas públicos."

Como é evidente, este conceito encontra suas raízes na definição do termo Governança. Butta e Teixeira (2020) assinalam que o mesmo tem origem nos estudos acerca da chamada Teoria da Agência. Conforme apontam os autores, este campo de estudo é responsável pela

análise segregada das funções de propriedade e controle - ou seja, proprietário e gerente. De forma pormenorizada, Teixeira e Gomes (2019) apresentam esta detalhada definição:

> Em suma, a governança nasce tendo em vista o distanciamento dos proprietários, da gestão dos seus empreendimentos, com o objetivo primário de alinhar as expectativas dos gestores às dos primeiros, de modo a estabelecer as ações que venham dirigir, monitorar ou controlar as organizações para o alcance dos resultados pretendidos, sendo seus princípios plenamente aplicáveis aos mais diversos tipos de organizações. [...] Assim, é possível perceber que a governança sugere o estabelecimento de procedimentos e a correspondente execução, com fins de instrumento gerador eficiência administrativa para o alcance dos resultados alinhados entre o agente e o principal, (TEIXEIRA e GOMES, 2019, p. 524).

Ainda em sua revisão conceitual acerca da governança, Butta e Teixeira (2020) fundamentam que a governança se refere ao gerenciamento de relações entre as partes interessadas - ou seja, os citados proprietários ou *stakeholders* e os gestores de seus ativos. Desta forma, o processo implica diretamente na positivação de metas, objetivos e mecanismos de mensuração do desempenho do agente responsável pela gestão. Conforme tal perspectiva, é justamente tal linha de raciocínio que dá origem à chamada Governança Pública. Neste caso, os *stakeholders* são os cidadãos e os agentes públicos se configuram como os gestores do interesse público. Dias e Cario (2014, p. 93) apresentam esta interessante perspectiva:

> [...] ou seja, o que aqui se chama Governança Pública – uma estratégia desenvolvimentista adotada na relação entre o Estado e a sociedade com vistas à construção do público, envolvendo o próprio público e buscando atender os interesses desse mesmo público. Em outras palavras, uma governança que se utiliza de processos mais democráticos para desenhar as soluções demandadas pela sociedade do século XXI.

Neste sentido, Coelho *et al.* (2022) assinala que a Governança Pública tem se consolidado como um novo sistema de governo. Desta forma, conforme os autores, a finalidade

deste modelo seria a de "[...] tornar o atendimento às demandas sociais mais arrojado, concreto e formulado a partir daqueles diretamente envolvidos com os problemas" (COELHO et al, 2022, p. 891).

Partindo de uma linha de raciocínio similar, Aráujo (2019) considera que a governança pública envolve um processo de aquisição e distribuição de poder na sociedade - ou seja, uma redefinição do relacionamento entre o aparato estatal, sociedade civil e organizações do terceiro setor na promoção da melhoria da eficiência da administração pública e entrega de serviços de qualidade aos cidadãos. A autora, por sua vez, afirma que "[...] a governança pública não é somente uma questão de aumento de efetividade e eficiência, mas também de guardar a legalidade e legitimidade" (ARAÚJO, 2019, p. 21). Desta forma, estabelece-se a conclusão de que o envolvimento dos cidadãos é uma condição essencial para a governança pública. Contudo, Butta e Teixeira (2020) definem alguns elementos cruciais para viabilizar as estruturas de governança pautadas pela aproximação com a sociedade civil. Segundo os autores, estas seriam três: 1) a existência de uma sociedade civil forte e organizada; 2) a necessidade de igualdade dos cidadãos perante a lei e existência de direitos fundamentais; e 3) a autonomia das organizações sociais no processo de negociação com a autoridade estatal.

Outro ponto de suma importância neste processo é elencado por Teixeira e Gomes (2019). Ao tratar do tema, os autores definem dois elementos que dialogam diretamente com a eficácia da governança pública: a necessidade de se definir o papel dos atores envolvidos e o desenvolvimento de metodologias de avaliação do desempenho.

> [...] na administração pública a governança deve tornar explícito o papel de cada ator, definindo seus objetivos, suas responsabilidades, seus modelos de decisão, suas rotinas, entre outras ações [...] assim, como a governança objetiva auxiliar na solução de problemas públicos, ela deve procurar estabelecer critérios avaliativos ou indicativos que auxiliem os órgãos a alcançarem as demandas sociais. Portanto, mensurar o desempenho da administração com o intuito de verificar se ela está atendendo ao seu fim básico está diretamente associado ao mecanismo de controle e governança. (TEIXEIRA e GOMES, 2019, p. 526)

Contudo, é importante considerar que o setor público se configura como um sistema complexo de relações. Não obstante, suas agências e entidades possuem particularidades

oriundas de suas atribuições ou mandatos legais. Neste sentido, destaca-se a necessidade de que o desenvolvimento das estruturas de governança da gestão pública ocorra de forma compatível com o contexto em que a organização está inserida. Neste caso, considerando o objeto do presente projeto de intervenção, é conveniente tecer alguns comentários acerca das particularidades do poder legislativo neste processo de construção da governança pública - especialmente ao se considerar os governos locais de pequeno porte, recorte temático deste trabalho.

No que se refere à aplicabilidade deste modelo à esfera legislativa, uma primeira observação interessante pode ser vista no trabalho de Vidal (2020). Neste sentido, o autor compara o processo de governança nas casas legislativas ao seu similar do mundo corporativo. Em sua visão, no universo privado a governança estabelece uma divisão e compartilhamento de poderes entre as instâncias de controle político e administrativo da entidade. No setor público, como vimos, este processo ocorre mediante o envolvimento da sociedade civil. Contudo, conforme exposto pelo autor, nas casas legislativas este processo assume contornos distintos. Conforme Vidal, a governança aplicada ao poder legislativo apresenta como principal objetivo a defesa dos interesses dos parlamentares em relação aos interesses burocráticos da casa.

Não obstante estes aspectos organizacionais internos, outro ponto interessante é levantado por Coelho *et al.* (2022). Neste caso, os autores relembram a importância do legislativo municipal como ator que desempenha o papel de elo de conexão entre as demandas imediatas da sociedade civil e o universo da administração pública. Especialmente nas localidades de pequeno porte, o vereador exerce um papel crucial no atendimento aos anseios e captação das demandas da população - um processo substancialmente essencial para que a administração pública seja capaz de desenvolver políticas públicas que, de fato, contribuam de forma positiva com a solução de problemas e gargalos em evidência na sociedade.

De toda forma, devemos nos atentar ao fato de que um dos princípios aqui apresentados como fundamentais à esta perspectiva de governança pública é a redefinição da distribuição de poder entre Estado, Sociedade Civil e o Terceiro Setor - um processo que, em última instância, busca envolver o cidadão como um coprodutor de suas políticas públicas. Neste sentido, considerando a importância do relacionamento de proximidade entre o legislativo municipal e o cidadão em pequenas localidades, aprimorar as estruturas de governança destas entidades é um elemento fundamental para o fortalecimento da eficiência da administração pública.

2.2 Estrutura regimental e de pessoas

2.2.1 Estrutura regimental

Da publicação supracitada, do Senado Federal através do Interlegis, *Funcionamento do Poder Legislativo Municipal*, é possível extrair algumas orientações técnicas na forma de normas regimentais que se detalham abaixo. Ou seja, o que é necessário ter garantido minimamente do Regimento Interno das casas legislativas em geral, e em particular, no objeto de estudo deste trabalho.

I. Princípio do contraditório e da ampla defesa: ter a garantia regimental da inscrição à oradores contra e a favor de matéria em discussão. Do Regimento Interno da Câmara dos Deputados tem-se no Artigo 171:

> *Art. 171. Os Deputados que desejarem discutir proposição incluída na Ordem do Dia devem inscrever-se previamente na Mesa, antes do início da discussão.*
> *§ 1º Os oradores terão a palavra na ordem de inscrição alternadamente a favor e contra.*

Assim, ora se manifesta um parlamentar favorável ao projeto, ora um parlamentar contrário. Esse embate é importante para formar o convencimento dos parlamentares indecisos, bem como para esclarecer a população que acompanha a discussão sobre as divergências em torno da proposição (RIBEIRO, 2012).

II. Princípio da legalidade: ter a garantia do funcionamento da Comissão de Legislação e Justiça que emite pareceres de constitucionalidade dos projetos em tramitação com assessoramento jurídico. Neste sentido, ter a exigência que todo projeto só pode ser encaminhado à Ordem do Dia após tal parecer e ter a garantia expressa no texto regimental da necessidade de seu cumprimento, à luz da Lei Orgânica do Município e Constituições Estadual e Federal. Segundo Ribeiro (2012), é possível reconhecer o princípio da legalidade em dois aspectos distintos. O primeiro se refere à função, comumente atribuída às Comissões de Constituição e Justiça, de veri-ficar a constitucionalidade e a legalidade das proposições. O princípio da legalidade se manifesta também na exigência de cumprimento do Regimento

Interno, que é uma resolução, espécie normativa prevista no art. 59, VII, da Constituição da República e nas Leis Orgânicas dos municípios.

III. Princípio da impessoalidade: ter a garantia regimental que os projetos de lei e afins, e demais atividades do poder legislativo não será destinado a favorecer ou prejudicar determinada pessoa de forma individual. Ou seja, como apontou Ribeiro (2015), sob o ângulo do destinatário, a impessoalidade é uma característica da lei, em seu sentido material, que consiste na generalidade, abstração e inovação da ordem jurídica. A generalidade signifi-ca que a lei não é destinada a favorecer ou prejudicar determinada pessoa.

IV. Princípio da moralidade: ter no Regimento Interno o Código de Ética dos vereadores a fim de manter a ordem, respeito e o decoro parlamentar. A moralidade das atividades legislativas nos remete diretamente ao tema da falta do decoro parlamentar, que se enquadra entre as hipóteses de perda do mandato parlamentar. Além disso, a matéria poderá ser objeto de regulamentação própria no regimento interno ou em código de ética e decoro parlamentar, (RIBEIRO, 2015). Ainda, é possível discorrer no texto regimental e outras instruções normativas, uma conduta moral com as matérias em tramitação e na lida com os benefícios, auxílios e verbas indenizatórias, muitas vezes aplicadas de formas abusivas, em especial em casas legislativas menores, no sentido que, como apontou Eduardo Giannetti (2007), *"a lei sem suporte moral é letra morta".* Ou seja, apesar desta ação ser mais ligada à cultura, conduta, caráter e comportamento, o texto regimental deve prever que mesmo alguma prática legal ao exercício dos vereadores, se esta não tiver um suporte moral, haverá descumprimento deste princípio constitucional de moralidade.

V. Princípio da publicidade: deve haver norma para que todos os atos de interesse público sejam publicados de forma transparente. Em especial, ter a exigência regimental da publicação prévia de todas as sessões ordinárias, em calendário anual, e extraordinárias, com 24 horas de antecedência; com a publicação da suas respectivas pautas e ordens do dia; publicação dos projetos de lei em tramitação; a regulação via resolução da publicação dos atos administrativos em diário oficial, sítio eletrônico, mídias sociais, etc.; e outras garantias regimentais e administrativas a fim do cumprimento deste princípio. Segundo Ribeiro (2012), o princípio da publicidade está intimamente correlacionado com as funções informativa e comunicativa, porque ele viabiliza aos interessados acompanhar os trabalhos da Casa Legislativa, ampliando o controle social sobre o processo decisório. A publicidade dos

diversos atos legislativos é condição para assegurar o direito de participação dos interessados no debate, possibilitando-lhes conhecer as proposições em tramitação e os argumentos que lhes são contrários ou favoráveis. Não só as proposições e os pareceres são divulgados com base no princípio da publicidade, mas também as sessões e reuniões em que são discutidos e em que se delibera sobre eles. Importante garantia dos parlamentares é a publicidade dada à ordem do dia da reunião seguinte. A publicação dos atos legislativos não tem apenas a função de permitir que os interessados tenham conhecimento deles naquele momento, mas também que possam, no futuro, informar-se sobre os acontecimentos do passado. Se os atos são publicados no Diário O-ficial, esse jornal poderá ser consultado no futuro, quando os interessados se certi-ficarão de que, por exemplo, a convocação de uma sessão extraordinária ocorreu de forma regular. Todavia, não se tem a mesma garantia quando a convocação é meramente - dada no quadro de avisos da Câmara, pois não há o registro que nos garanta que tal documento foi efetivamente a-fixado.

A seguir, o documento do Senado Federal trabalha no que chamaram de *"princípios específicos do direito parlamentar",* o qual traz ideias de normas regimentais mínimas que garantem: oralidade, separação da discussão e votação, unidade da legislatura, exame prévio dos projetos por comissões parlamentares e princípio da abertura do pacto político.

I. Oralidade: ter garantia regimental do direito à fala do parlamentar em qualquer momento de uma sessão, seja em discussão temática, palavra aberta ou no levantamento de questão de ordem. Segundo Ribeiro (2012), a casa legislativa é espaço, por excelência, da expressão oral. A regulamentação do debate no regimento interno é uma – talvez, a principal – manifestação do princípio da oralidade no processo legislativo.

II. Separação da discussão e votação: ter normas regimentais claras e objetivas a respeito do momento de discussão de um projeto de lei em sessão e do momento de votação. O princípio da separação das fases de discussão e votação visa à organização dos trabalhos da casa legislativa, distinguindo o momento para convencer os pares do momento da decisão (RIBEIRO, 2012).

III. Unidade da legislatura: de acordo com este princípio, cada legislatura é autônoma, não mantendo vínculos com a anterior, razão pela qual as proposições são arquivadas no seu encerramento, que coincide com o término do mandato dos parlamentares. Os regimentos internos estabelecem as exceções, matérias que continuam a tramitar automaticamente no início da legislatura seguinte (RIBEIRO, 2012). Neste sentido, os regimentos internos devem ser claros quanto à separação das legislaturas, sobre o arquivamento das proposições, da possibilidade de reapresentação de matérias (projetos, anteprojetos,

requerimentos, etc.) por qualquer parlamentar de mesmo assunto em legislaturas diferentes. E dizer sobre aquelas que continuarão em tramitação, a norma e rito destas proposituras.

IV. Exame prévio dos projetos por comissões parlamentares: ter no Regimento Interno de forma clara e objetiva o rito de tramitação dos projetos, com expedição imediata ao seu protocolo a todos os parlamentares. Ainda ter a garantia do funcionamento das Comissões Permanentes temáticas, e ainda, para estas câmaras municipais de pequenos municípios, nas quais estas comissões não funcionam em todo o seu potencial e periodicidade, garantir e prever o que poderia ser chamado *Reunião de Estudo e de Pauta*, onde todos os vereadores são reunidos para estudar, debater, analisar e examinar as proposituras com antecedência à sua votação. Conter, ainda, norma regimental que garanta que uma proposição vá para a ordem do dia somente após passar por estes locais de análise e estudo prévio. Segundo Ribeiro (2012), o exame prévio dos projetos pelas comissões decorre da exigência de que cada matéria seja efetivamente examinada, de preferência com a participação dos setores da sociedade.

V. Princípio da abertura ao pacto político: no mesmo sentido, garantir em norma regimental a existência e o funcionamento das Comissões Permanentes e, como supracitado, para casas legislativas de pequenos municípios, a *Reunião de Estudo e de Pauta*, onde serão examinados os projetos, acordado alterações em texto, apresentação de emendas, realização de debates com a sociedade, e ainda, nesta última, a definição da pauta da Ordem do Dia de votação da sessão subsequente, a fim de dar este poder de definição de votação dos projetos ao pacto político entre os vereadores (que para as cidades propostas são no máximo 13 parlamentares). Funcionaria como o *Colégio de Líderes* de casas legislativas maiores, onde estes definem os projetos que vão à ordem do dia. Segundo o Prof. Benigno Pendás Garcia, o princípio da abertura ao pacto político signi-fica que *"sempre há ocasião para buscar transação no procedimento legislativo".* De fato, é preferível – e isso ocorre na prática dos parlamentos – sempre buscar o consenso a levar a matéria para o embate (RIBEIRO, 2012).

O documento do Senado Federal trabalha com uma função do poder legislativo que denomina de "função político-parlamentar", que são: educativa; orientação política; comunicativa e informativa.

Abaixo, será extraído algumas normas regimentais e estrutura para a efetividade do desempenho de suas atribuições no que tange à **função educativa.**

I. Escola do Parlamento ou Escola do Legislativo: Segundo Ribeiro (2012), *"há um crescimento da percepção sobre a função educativa do Poder Legislativo, que se materializa na criação da Associação Brasileira de Escolas dos Legislativos com a participação do Instituto Legislativo Brasileiro (Senado), de escolas de praticamente todos os*

estados da Federação e de algumas câmaras municipais. As escolas do Legislativo comumente dividem suas atividades entre a formação de seus agentes políticos e servidores e cursos e palestras para a comunidade". Desta forma, é possível às casas legislativas de pequenos municípios tenham também uma estrutura mínima de formação de vereadores eleitos e de atividades rotineiras de formação da sociedade, com parceria com grupos sociais, organizados ou não, e com as escolas regulares do município.

II. Formação de vereadores eleitos: através desta Escola do Parlamento, de assessoria jurídica ou contratação especializada, deve-se conter normais regimentais que garantam o treinamento e formação de vereadores eleitos no último ano da legislatura, a fim de garantir o entendimento mínima das funções do poder legislativo municipal e, principalmente, quais as ferramentas de trabalho do vereador no cumprimento destas funções.

III. Dicionário do Vereador: deve existir no Regimento Interno da Câmara Municipal uma seção objetiva e clara de glossário sobre os termos técnicos, legislativos, jurídicos e palavras afins com seu devido significado, para que a qualquer momento, qualquer vereador tenha em mãos seus significados para orientação, esclarecimento e formação contínua.

Cabe também a esta função, interação entre a sociedade e os atores públicos para debate e escuta nas proposições, que dialogam com a participação cidadã que será discorrido na próxima subseção. A dimensão educativa do Poder Legislativo, contudo, não se restringe às atividades desses órgãos ou dessas entidades, uma vez que o processo de interação entre os atores sociais – cidadãos, ONGs, agentes políticos, técnicos e acadêmicos – na tramitação de leis ou no debate de questões de interesse da sociedade é profundamente educativo (RIBEIRO, 2012).

Sobre a **orientação política,** segundo Ribeiro (2012), se chega à Câmara Municipal uma determinada demanda que não encontra resposta no âmbito das funções legislativa e -fiscalizadora, não pode o Legislativo dar as costas à população ou fechar suas portas. Tampouco deve tomar uma medida sabidamente desprovida de e-ficácia, apenas para iludir aquele grupo que demandou a sua ajuda. É preciso responder àquela demanda conforme as possibilidades e competências do órgão, construindo com os interessados as alternativas para a solução de seus problemas.

Neste sentido, é importante a casa legislativa ter estruturado de forma institucional e organizada, um sistema de *Ouvidoria*, para receber as demandas diretamente da população, ou aquelas que são encaminhadas através do mandato de cada vereador. Demandas sobre questões internas da Câmara Municipal ou, ainda, problemas públicos que carecem de atuação da casa

legislativa. Um sistema com protocolo bem definido de recepção da demanda, registro, encaminhamento ao órgão competente, prazo para resposta e devida orientação com o resultado do atendimento ou outro tipo de orientação a fim de esclarecimento e intermediação necessária para solução do problema reportado. Para a institucionalidade desta ferramenta, é necessária uma resolução administrativa que regula e dá as normas para o funcionamento da Ouvidoria de forma técnica.

A **função comunicativa** tange vários dispositivos e práticas como já mencionados aqui, como publicações para transparência. Vale destacar a função de comunicação entre a Prefeitura Municipal e a Câmara. Cabe ao órgão legislativo promover uma mediação entre a população e os órgãos da administração pública, embora essa interação não aconteça só no Parlamento, Ribeiro (2012). O Parlamento é uma instituição que deve promover a comunicação entre atores sociais e instituições para debater problemas que afligem a sociedade e apresentar propostas de soluções e alternativas. Capacidade de comunicação pressupõe uma via de mão dupla: o Legislativo deve divulgar informações e promover o debate sobre as questões de interesse da sociedade, mas deve também adotar mecanismos para que a sociedade possa se expressar. Por exemplo, a regulação clara e objetiva da apresentação de indicações e requerimentos; da organização de audiências públicas e outras reuniões institucionais; da assessoria técnica para a efetividade do uso de tais instrumentos e disponibilidade imparcial das estruturas físicas da Casa Legislativa para tal.

Da **função Informativa,** tem-se que o Poder Legislativo deve também ser fonte de informação para a população, notadamente no que se refere a seus direitos, o que implica vários desdobramentos práticos (Ribeiro, 2012). Ou seja, deve conter site bem-organizado; publicação dos atos da Mesa Diretora, dos demais vereadores e dos atos do poder executivo; projetos de lei aprovados; informações sobre os direitos e deveres; organizar informações sobre a cidade a fim de elaboração de políticas públicas. É tarefa da Câmara Municipal se organizar para atenuar esse quadro de profunda desigualdade na distribuição da informação e do conhecimento, uma das facetas de nossa perversa desigualdade social.

2.2.2 Estrutura de pessoas

Especialmente nos municípios de menor porte, percebe-se nas Câmaras Municipais uma dificuldade dos parlamentares em cumprir suas atribuições institucionais. Estudos mostram que grande parte dos vereadores pratica uma política assistencialista e clientelista, não somente porque tal prática rende dividendos políticos, mas também porque muitos deles sequer conhecem suas atribuições. Por outro lado, as Câmaras Municipais desses municípios menores

são, em geral, mal aparelhadas, carecendo de infraestrutura física, tecnológica e de **pessoal** mínimas para funcionarem adequadamente (JOFFRE NETO, 2003).

O que é particular a destas Câmara Municipais de pequenas cidades, devido à baixa demanda comparada a cidades maiores, é que os assessores são nomeados somente pelo presidente da Câmara, o que pessoaliza o tratamento tornando-os parciais ao presidente em detrimento dos demais vereadores. Diferentes de grandes parlamentos de conhecimento comum, onde cada vereador/parlamentar possui a sua própria equipe de pessoal para assessoramento.

Isto, porém, não leva este trabalho a analisar a necessidade de assessores de nomeações exclusivas a cada vereador de toda Câmara Municipal pequenas, devido à baixa demanda, mas sim analisar e orientar por uma estrutura efetiva mínima, técnica e impessoal.

Jannuzzi e Nogueira (2005) destacaram que as atribuições institucionais das Câmaras Municipais são por demais complexas e sofisticadas e demandam conhecimentos em áreas específicas, como economia, direito, tributação, finanças, saúde, educação, trabalho, meio ambiente, turismo, agricultura, transportes e ciência e tecnologia, entre outros.

Ademais, como supracitado na definição de *governança* pelo TCU, é preciso que os sistemas políticos tenham capacidade de agirem de forma *efetiva* e *decisiva* para solução dos problemas públicos. Para tanto, e no sentido já aventado, dentro das funções de fiscalizar, legislar, representar e de administração interna, é necessário que cada Casa tenha estrutura de pessoas técnicas, impessoais e imparciais no cumprimento destas funções para administração e assessoramento dos vereadores, levantando-se, então, a necessidade provimento efetivo que preencham estes cargos da forma supracitada, independente de nomeação política do presidente de então.

Neste sentido, a literatura demonstra a complexidade e volatilidade dos assuntos que permeiam as pautas de *votações* ou de *representação* dos problemas públicos que passam por uma Câmara Municipal. Complexidade que permeia também a *fiscalização* dos atos do Poder Executivo. Assim, ratifica-se que se faz necessário a estruturação de um quadro efetivo de assessores técnicos e que perpassam as legislaturas e vontades político-partidárias do presidente em exercício, estruturando servidores e assessores que focarão em resultados efetivos processados de forma eficiente, técnica e imparcial.

E, como já mencionado, compete ainda à Câmara Municipal, por meio de sua Mesa Diretora, a *administração interna* da Casa que tange serviços de contabilidade, controle interno, compras públicas, tesouraria, patrimônio, frota, etc. Neste mesmo sentido, é essencial que exista uma estrutura mínima, também com provimento efetivo, para dar continuidade aos

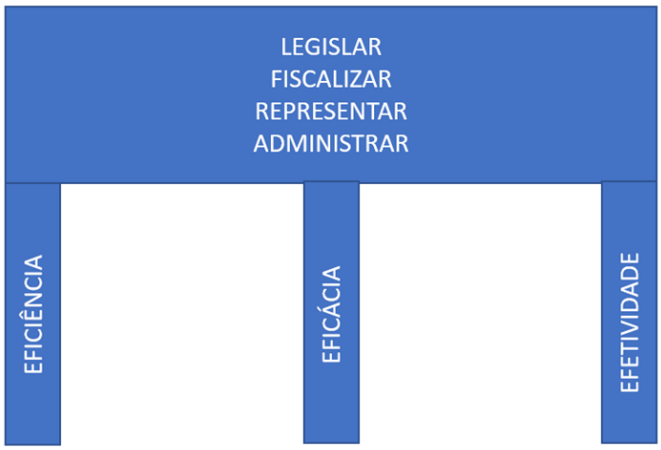
trabalhos com a técnica necessária para o bom andamento da administração da Câmara na forma da lei e no cumprimento legal das exigências de controle externo.

Ou seja, há um pressuposto que nos leva a considerar que, tudo o mais considerado perfeito, a infraestrutura de pessoal é condição *sine qua non* para o pleno exercício do mandato (JANNUZI e NOGUEIRA, 2005). Assim, neste início desta subseção 2.1.2, na forma de uma síntese do que fora criado até aqui, tem-se que a estrutura de pessoas é uma viga sustentada por 3 pilares.

A **viga** é construída pelas funções típicas de uma Câmara Municipal: legislar, fiscalizar, representar e administrar (gestão interna da Câmara).

Os 3 **pilares** são os: da eficiência, da eficácia e da efetividade.

Figura 3



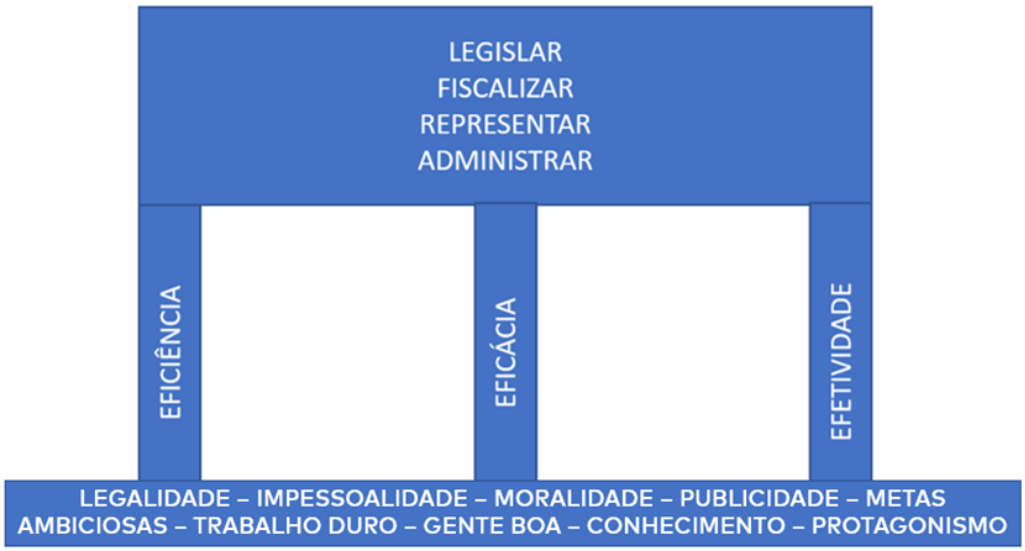
Fonte: dos autores

Em resumo, estes 3 pilares, são as 3 dimensões da gestão pública contemporânea (DANTAS e CARNEIRO, 2012), em outras palavras, 3 orientações do bom desempenho. Em síntese, a eficiência significa “fazer mais com menos” – foco no processo; da eficácia é “fazer melhor” – foco na entrega; e da efetividade é “fazer diferença para o beneficiário final” – foco no cidadão. Não obstante a ousadia de citar estas 3 dimensões em somente um parágrafo, esta é uma teoria robusta que deve ser aprofundada para melhor compreensão, que não caberia neste trabalho.

Ainda, para esta proposta acima, há que se considerar a necessidade de uma estrutura que dê base às vigas e pilares. A base orientada aqui é composta por princípios que dizem respeito à cultura organizacional e ao comportamento de cada agente público e político que são os principais responsáveis pela sustentação desta estrutura.

Estes princípios são inspirados no Artigo 37 da Constituição Federal e no livro "Cultura de Excelência" de David Cohen (2015), que são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, metas ambiciosas, trabalho duro, gente boa, conhecimento, protagonismo, impacto.

Figura 4



Fonte: dos autores

Em resumo, estes princípios trata-se de:

I. Legalidade – o cumprimento da lei: O princípio da legalidade trata-se da **valorização da lei** acima dos interesses privados, ou seja, pessoais. Nesse sentido, a administração pública só pode ser exercida se estiver de acordo com as leis, fazendo com que a atuação do Executivo concretize somente a vontade geral dos cidadãos e cidadãs, ou seja, o princípio da legalidade vai contra a um comportamento personalista, favoritismos, entre outras práticas (CLP, 2018).

II. Impessoalidade – o tratamento igualitário: O princípio da impessoalidade busca traduzir a noção de que a administração pública deve tratar todos os cidadãos e cidadãs **sem discriminações**. Divergências ou convergências políticas/ideológicas, simpatias ou desavenças pessoais não podem interferir na atuação e tratamento por parte dos servidores públicos. Nesse sentido, o próprio texto legislativo assegura que o ingresso em cargos e funções administrativas depende primordialmente de concursos públicos, a fim de assegurar a impessoalidade e a igualdade por parte dos concorrentes (CLP, 2018).

III. Moralidade – seguindo os princípios éticos: O princípio da moralidade obriga os agentes públicos a atuarem em conformidade com os **princípios éticos**. Todo comportamento que vise confundir e/ou prejudicar o exercício dos direitos por parte da sociedade será penalizado pelo descumprimento do princípio em questão (CLP, 2018).

IV. Publicidade – prestação de contas à população: O princípio da publicidade garante a **transparência** na administração pública. Nós vivemos em um Estado Democrático de Direito, ou seja, o poder pertence ao povo, assim não deve ocorrer qualquer tipo de ocultamento de informações por parte do poder público. É dever de todos os órgãos e instituições públicas disponibilizarem dados e informações a fim de honrar a **prestação de contas** para a sociedade. O **sigilo é exceção** para casos de segurança nacional ou outros motivos previstos em lei (CLP, 2018).

V. Metas ambiciosas: tudo começa com um propósito e encontrá-lo requer um esforço de reflexão e autoconhecimento. Esse propósito deve se traduzir em um objetivo de longo prazo (que implica o estabelecimento de metas, com prazos definidos e formas de medir sua realização). As metas são as estacas que permitem avaliar se você está trilhando o caminho que planejou (COHEN, 2015).

VI. Trabalho Duro: Com esforço atinge-se a excelência. Todo caminho tem obstáculos, e a persistência é crucial para transpô-los. A busca da excelência implica estar sempre um pouco insatisfeito. O trabalho consistente é capaz de produzir talento – e o talento, aplicado ao trabalho, produz resultados extraordinários (COHEN, 2015).

VII. Gente Boa: É preciso ter um bom time, pessoas que se complementem em suas habilidades e compartilhes os mesmos valores (COHEN, 2015).

VIII. Conhecimento: O conhecimento não deve ser um fim em si mesmo. Deve ser uma ferramenta para ação. Não saber não é motivo para não fazer. Ao contrário, é o primeiro passo para ampliar suas habilidades. Inovar é importante, mas antes é preciso buscar os modelos já existentes e aprende com eles (COHEN, 2015).

IX. Protagonismo: É necessário ter espírito de liderança sempre; se você está sendo liderado, tenha espírito de dono, propondo caminhos. Se está liderando, faça-o pelo exemplo, promovendo a autonomia do time (COHEN, 2015).

Não obstante esta representação proposta do que seriam os princípios desta estrutura, é importante destacar que algumas práticas basilares de conduta podem ser particulares às realidades diversas que se encontram as Câmaras Municipais. Ou seja, os princípios mencionados surgem como ideia e que devem ser adequadas às realidades. Para tanto, a fim de complementação, seguem considerações importantes de outros importantes princípios que são

os fundamentos da chamada Gestão Pública Contemporânea: foco no cidadão; orientação para resultados; modernização administrativa; governo aberto; gestão estratégica de pessoas; e governo aberto (COELHO, 2021).

I. Foco no cidadão: as atividades e mudanças na instituição geram "valor público", ou seja, geram benefícios que agregam à sociedade; há uma avaliação contínua do grau de satisfação dos beneficiários; quando a prioridade externa prevalece à interna; há uma relação de parceria com a sociedade; os servidores e funcionários conhecem e são conhecidos e reconhecidos pelos usuários.

II. Orientação para resultados: também chamada de gestão de resultados, é quando a instituição tem uma missão institucional claramente definida, compartilhada dentro da Organização e que reflete o foco no cidadão; o controle por resultados prevalece ao burocrático; existem consequências quando da realização, ou não, dos resultados; há uma consciência de custos instalada na organização; existe bons indicadores para medir o grau de alcance dos resultados.

III. Modernização administrativa: há agilidade interna para promover os ajustes determinador por alterações no ambiente externo; o grau de flexibilidade é compatível com as prioridades estabelecidas; há um grau de descentralização que ajuda a realização dos objetivos; a estrutura organizacional é leve, tem poucos níveis hierárquicos, enxuta, reflete a estratégia e ajuda a realizar a nossa missão; o planejamento, o orçamento e os demais instrumentos de gestão estão integrados.

IV. Governo aberto: em síntese, trata-se de transparência, participação e controle social; quando a organização contribui para o exercício da cidadania; há alguma instância de interlocução com a sociedade civil; há mecanismos que permitem avaliar como a sociedade percebe a organização; há mudança dos cursos de ação em função desta percepção; há publicidade das atividades, das contas e resultados.

V. Gestão Estratégica de pessoas: há um bom clima organizacional; os servidores e funcionários estão comprometidos com os objetivos da instituição; há delegação efetiva de poderes para execução (*empowerment*); há remuneração adequada; há uma efetiva política de seleção/provimento (ingresso), desenvolvimento e treinamento dos recursos humanos; há oportunidades de crescimento e desenvolvimento profissional e um clima que estimule a criatividade e a inovação.

Desta forma, esta apresentação sobre a estrutura de pessoas caminha por uma seara teórica que carece de aprofundamento, não obstante, para que seja apresentado o mais perto possível do que seria uma análise completa sobre requisitos para aperfeiçoamento de Câmara

Municipais de pequenos municípios, é necessário que tangenciar o que a literatura analisa sobre reforma do Estado e na máquina pública nestas últimas décadas.

Ou seja, como é absolutamente difícil e complexo a este trabalho apresentar um "modelo padrão" de uma estrutura de pessoas, na qual seja possível uma ação de replicação idêntica e imediata a todas as Câmaras Municipais objeto de estudo, o que se propõe aqui, de maneira superficial, é trazer a literatura que aponta as funções do poder legislativo e quais as ideias que sustentam um bom desempenho.

O que deseja-se, e é necessário, é uma análise de acordo com cada realidade, diagnosticando - a partir dos princípios e levantamento teórico apresentado em todo este trabalho - de qual é esta estrutura mínima efetiva na Câmara Municipal interessada.

Não obstante, para que seja possível caminhar para a próxima seção do C*hecklist*, apresenta-se, a seguir, um resumo do que é necessário de estrutura de pessoal para cada função principal elencado na viga da Figura 4.

2.2.2.1 Estrutura de assessoramento

Joffre Neto (2003) explica que a assessoria técnica é fundamental ao desempenho das atividades do vereador e não se refere ao procurador ou ao contador da Câmara, porque esses não prestam assessoria ao parlamentar, e sim cuidam dos encargos da Casa.

No que compete à ***função de legislar***, Meirelles (2003) se refere à questão, dizendo que fazer leis demanda, ao mesmo tempo, técnica e arte, para dar ao texto legal o rigor científico e o correto estilo da língua em que é escrito. E completa: Daí por que as corporações legislativas devem sempre ter assessorias técnicas, para o aprimoramento dos projetos, na substância e na forma" (MEIRELLES, 2003, p.645).

A partir daí, tem-se a necessidade de um assessor jurídico efetivo, na forma de um **diretor jurídico**, por exemplo. Levantando-se mais uma vez a ideia de ingresso via concurso público, a fim de previsibilidade e segurança para uma assessoria técnica, que será abrigado das vontades políticas passageiras de vereadores (que mudam a cada 4 anos) e presidentes (que mudam a cada 2 anos, e em algumas Câmaras Municipais a cada 1 ano).

Sobre a ***função de fiscalizar*** da Câmara Municipal recebeu, no Art. 29, XI da Constituição Federal, destaque idêntico à função legislativa. Consiste em realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das contas do Executivo local, assim como exercer o controle, a priori ou a posteriori, de determinados atos do prefeito. A Constituição de 1988 ensejou, com a ampliação da função fiscalizadora, que fosse avaliado não

somente o aspecto da legalidade dos atos do Executivo, mas também sua legitimidade, economicidade e eficiência. Essa atividade é exercida com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou do Conselho ou Tribunal de Contas do município, onde houver (JANNUZZI e NOGUEIRA, 2005).

Extrai-se deste apontamento mais uma orientação de um cargo técnico e efetivo necessário na estrutura de assessoramento, o de **diretor de fiscalização** ou assessor de fiscalização, que deve apresentar formação acadêmica e profissional compatível com a vasta demanda detalhada acima.

Ademais à sua função de ***representar a população*** em suas demandas e problemas públicos, a Câmara Municipal tem em suas ferramentas acima de legislar e fiscalizar, formas de solver e encaminhar estas demandas. Ainda, tem nas normas regimentais supracitadas a garantia de expressar tais demandas e opinião popular a fim de dirimir os conflitos e buscar as soluções.

Desta forma, na atuação do diretor jurídico e diretor de fiscalização efetivos, encontrará a experiência necessária para o encaminhamento dos problemas públicos e auxiliar e assessorar os vereadores na aproximação do mundo real com o mundo ideal por meio de políticas públicas.

Uma consideração importante é que buscou-se aqui apresentar algumas nomenclaturas destes cargos técnicos de assessoramento de provimento efetivo com o nome de "diretor", pois "assessor", é nomenclatura comumente usada para função comissionada, e não efetiva, como prevê a Constituição Federal. No sentido que possa existir sim nesta estrutura, assessores nomeados pelos grupos políticos, não obstante, haverá uma direção efetiva técnica fundamentalmente importante para o bom desempenho dentro das 3 orientações supracitadas.

Ademais, como fundamento ao que foi acima aventado, em cidades pequenas, objeto de nosso estudo, o capital humano é baixo para as trocas sucessivas que acontecem, em regra, das nomeações dos assessores, o que resulta em assessoramento insuficiente e em apontamentos como os citados aqui pela literatura, como Ferreira (1999, p. 347) que descreveu a realidade de forma espantosa:

> No esquema do "é dando que se recebe", votarão segundo a vontade do prefeito se este lhes compensar sua fidelidade com alguma benesse ou vantagem, [...]. Ou votarão segundo os interesses das empresas que prestam serviço para a prefeitura, se estas lhes derem em contrapartida uma parte dos ganhos que terão nessa prestação de serviço. Por outro lado, deixarão de fiscalizar o prefeito em suas eventuais irregularidades, desde que

> possam participar por exemplo dos ganhos propiciados pelos superfaturamentos que se façam nas compras da prefeitura. Os prefeitos, por seu lado, preocupados com a "governabilidade", buscarão sempre constituir, nas câmaras, maiorias que não obstaculizem a realização de seus planos. E, se não tiverem consciência do porquê da existência do Legislativo como poder independente e autônomo, nem tiverem maiores preocupações éticas, não terão dúvidas em "comprar" os vereadores que se disponham a se "vender".

O resultado é que as câmaras acabam distorcendo sua atuação e se transformando, no dizer de Ferreira (1999, p.347), em um "cartório homologador da vontade do prefeito e num balcão de negócios". Atuam sem qualquer obediência às práticas democráticas e aos princípios do bem comum, privilegiando a politicagem em vez da política. (JANUZZI e NOGUEIRA, 2005).

2.2.2.2 Estrutura administrativa

A função administrativa da Câmara Municipal restringe-se à organização de seus assuntos internos, tais como a estruturação de seu quadro de pessoal, definição de serviços e elaboração de seu regimento interno (GONÇALVES, 2005).

Desta forma, como exaustivamente citado neste trabalho sobre as 3 definições do bom desempenho administrativo e a técnica necessária para tal, orienta-se que a Câmara Municipal tenha minimamente organizado sua ***equipe própria de administração interna que tange várias funções burocráticas e já regulamentadas pela legislação vigente como contador, tesouraria, controle interno, equipe de licitações e compras públicas, controle de patrimônio, secretaria geral***, ***etc.,*** ensejando-se por uma equipe efetiva.

Neste sentido, e de forma geral, cumpre destacar a necessidade da estruturação de condutas e normas que fundamentam uma gestão estratégica de pessoas (do ingresso, capacitação inicial e continuada, desenvolvimento e acompanhamento da equipe de pessoal) orientada nos eixos da gestão pública contemporânea e que solidificam a mudança cultura e comportamental a fim do somatório - estrutura, normas e cultura - que é responsável pela eficiência, eficácia e efetividade do desempenho global de uma Câmara Municipal.

2.3 Transparência e *accountability*

Como supracitado, as estruturas de governança são fundamentais para que as instituições sejam capazes de desenvolver as competências e processos necessários para consecução de seus objetivos. Em relação ao setor público, o envolvimento da sociedade civil é um elemento essencial no sentido de se viabilizar a formulação de políticas públicas de impacto e a resolução de gargalos na oferta, além do aprimoramento da qualidade na entrega dos serviços públicos essenciais. Contudo, de que forma os cidadãos podem efetivamente tomar parte deste processo? Neste sentido, apresentar-se-á como a noção de *accountability* se apresenta como um elemento de profunda vinculação com os preceitos anteriormente apresentados.

Nos últimos anos, este conceito tem se firmado como elemento essencial no que se refere à análise e estruturação da governança no setor público. Embora ainda careça de uma tradução para a língua portuguesa, o termo pode ser compreendido como "[...] a responsabilização contínua dos governantes e agentes públicos pelos atos praticados" (RAUPP e PINHO, 2012, p. 49). Desta forma, é possível compreender a estreita relação do conceito com o ecossistema da gestão pública. Especialmente em um contexto democrático, onde os agentes políticos são alçados ao poder mediante a manifestação do voto da sociedade civil, é essencial que se faça cumprir as responsabilidades destes atores em relação ao interesse público.

Justamente nesta linha de raciocínio, Raupp e Pinho (2012) assinalam que o termo extrapola os limites compreendidos em uma simples prestação de contas do exercício do poder público. Conforme esta perspectiva, a *accountability* difere de tal processo justamente por preconizar um envolvimento ativo do cidadão neste processo. Os autores assinalam que esta responsabilização é acompanhada por um processo de submissão dos agentes públicos em relação ao crivo da sociedade civil. Em suas palavras, se trata de um "[...] um processo político e democrático de exercício da autoridade por parte dos cidadãos" (RAUPP e PINHO, 2012, p. 53).

Outra interessante perspectiva em relação ao conceito, pode ser vista no estudo formulado por Almeida (2006). A exemplo de Raupp e Pinho, o autor inicia sua contextualização do termo a partir da diferenciação de *accountability* em relação à outros elementos da administração pública - como, por exemplo, o desenvolvimento organizacional ou a reforma administrativa. Em sua compreensão, o conceito se refere ao desenvolvimento de mecanismos burocráticos que buscam efetivar a responsabilização dos agentes públicos. O autor também aborda a relação entre este processo e o próprio sistema democrático. Em suas

palavras: “[...] quanto mais democrática uma nação e quanto maior o tempo em que essa nação esteja em processo democrático, tanto maior será o interesse de todos pela *accountability*” (ALMEIDA, 2006, p. 97-98).

Desta forma, é possível inferir que a perspectiva de Almeida (2006) dialoga de forma direta com a estabelecida no trabalho de Raupp e Pinho (2012). Embora esta interlocução não seja explícita, é possível rastreá-la ao se identificar a abordagem destes trabalhos em relação à *accountability*, participação da sociedade civil e democracia.

Como visto no segundo caso, os autores relacionam o conceito a um processo de exercício de autoridade por parte da sociedade civil. Já Almeida estabelece uma ligação direta entre a responsabilização, longevidade e maturidade de um sistema democrático. É possível, portanto, concluir que as ferramentas de *accountability* empoderam o cidadão no sentido de viabilizar sua participação no sistema político para além do mero exercício do sufrágio eleitoral. Assim sendo, são indispensáveis para que se chegue à chamada democracia participativa.

Uma interessante definição, que simplifica o processo de exercício dessa autoridade cidadã, pode ser visto no trabalho de Souza (2020, p. 18):

> Assim sendo, o termo *accountability* refere-se a uma gestão pública transparente, que engloba a obrigação do governo em prestar contas, e em responsabilizarem-se pelos seus atos, e por consequência os resultados gerados por eles, permitindo que os cidadãos acompanhem, fiscalizem e participam efetivamente dos atos da administração pública que refletirá em toda a população. (SOUZA, 2020)

Além disso, é interessante assinalar que este processo pode ser realizado de formas distintas. Conforme tipologia apresentada por O’Donell (1998), esta divisão pode ser estabelecida em duas dimensões: *accountability* vertical e horizontal.

O primeiro caso se refere diretamente à discussão anteriormente apresentada durante a conceituação do termo. Neste caso, o processo de responsabilização ocorre quando a prestação de contas é realizada por agentes públicos e fiscalizada por iniciativas oriundas da sociedade civil - sejam estas do terceiro setor, coletivas ou individuais. Assim sendo, se refere à dimensão de participação cidadã e essencialmente democrática ligada ao conceito. Por outro lado, a dimensão horizontal ocorre em meio ao relacionamento e interação entre os próprios agentes públicos e seus pares. Envolve, portanto, órgãos ligados às atividades de supervisão e controle - devidamente investidos da capacidade normativa e legal para exercício de seus atos. Como

exemplo de organismos públicos que executam tal dimensão da *accountability*, estão as Controladorias e Tribunais de Contas.

Considerando tais categorias, é possível concluir que o fortalecimento da democracia por meio do aprimoramento do processo de *accountability* dos agentes públicos perpassa dois grandes pilares. Primeiramente, se apresenta a necessidade de fomento ao processo de participação cidadã e exercício do controle social por parte da sociedade civil. Conforme apresentado, este se configura como o momento de exercício da autoridade do cidadão. Desta forma, é essencial para que se manifeste a essência do conceito. Por outro lado, o estudo de O'Donell (1998) nos remete à necessidade de se considerar o envolvimento de outros agentes públicos no processo. Assim sendo, é possível concluir que o segundo pilar da *accountability* se relaciona diretamente com a perspectiva conceitual de Almeida (2006) - que relaciona o conceito ao aperfeiçoamento dos controles responsabilizatórios de caráter burocrático. Estes modelos burocráticos institucionalizados, por sua vez, estão diretamente ligados ao conceito debatido na seção anterior: a governança pública.

No entanto, ainda existem consideráveis obstáculos para o amadurecimento deste processo de responsabilização. Um deles, apresentado por Raupp e Pinho (2012), está relacionado à presença de práticas patrimonialistas no ambiente político. Conforme assinalam os autores:

> Em países com características patrimonialistas/neopatrimonialistas são inexpressivos os incentivos para o exercício da *accountability* dos atos dos gestores públicos, haja vista que os governantes não se sentem obrigados a promover a prestação de contas e a transparência das ações praticadas durante o seu governo. Não se verifica também uma predisposição ao desenvolvimento de canais para participação da sociedade civil na construção dos trabalhos do ente governamental. (RAUPP e PINHO, 2012, p. 48)

O patrimonialismo, conforme os autores apontam, se refere a um processo dominação tradicional - ou seja, está diretamente ligado à perpetuação de costumes e práticas que se consolidam como uma cultura política de obediência e subserviência em relação aos agentes públicos locais. Este conceito, por sua vez, dialoga diretamente com a definição estabelecida por Dias (2010) para a prática de clientelismo. Conforme aponta o autor, esta seria uma relação fundamentada na pessoalidade e em uma assimetria de poder entre as partes. Ou seja, um dos

elos do relacionamento assume o posto de “patrono” e, ao outro, resta a subserviência. Em comum com o patrimonialismo apontado por Raupp e Pinho (2012), está o fato de em ambos os casos os agentes públicos utilizarem-se do acesso à recursos como instrumento para ganhos pessoais - sejam financeiros ou, até mesmo, visando o fortalecimento de sua imagem e perpetuação de uma rede local clientelista/patrimonialista.

Portanto, resta claro como tais práticas apresentam-se como nocivas ao exercício da crucial dimensão da *accountability* vertical. No que se refere à dimensão horizontal, um interessante desafio para o amadurecimento desta dinâmica é apresentado no trabalho de Andrade e Raupp (2017). Neste aspecto, os autores apresentam a necessidade de limitar as arbitrariedades exercidas no âmbito do poder público. Além disso, apontam que há a necessidade do aprimoramento de dispositivos de prevenção ao abuso de poder e, em caso de ocorrência, reparação dos danos causados ao erário.

Com base em tais constatações, resta claro como a *accountability* apresenta um relacionamento quase simbiótico com os preceitos de governança pública apresentados na seção anterior. Em sua dimensão vertical, a literatura aqui apresentada resguarda profunda semelhança com os preceitos da governança pública referentes ao estímulo do empoderamento da sociedade civil e seu papel como coprodutor das políticas públicas. Não obstante, a dimensão horizontal do conceito também influencia de forma direta o processo pelo qual a administração pública coordena sua tomada de decisões com vistas ao interesse público. Na próxima seção, será apresentada a caracterização do objeto de intervenção deste trabalho: o poder legislativo municipal em governos locais de pequeno porte.

2.3.1 A Transparência como Ferramenta de Governança

Como aventado até aqui, o elemento da transparência e publicidade dos atos aparece de forma recorrente nos estudos que se referem à governança e accountability no setor público. Tal qual assinalado anteriormente, a disponibilização de informações sobre os atos públicos é o elemento fundamental para que se possa existir a possibilidade de exercício do controle social. Nos últimos anos, em especial, a expansão da internet e o aprimoramento de dispositivos tecnológicos maximizaram a importância deste processo de tornar público os elementos da gestão - uma vez que esta nova sociedade em rede massificou a intensidade dos fluxos de informação, possibilitando novas formas de exercício do controle social que rompem com obstáculos outrora existentes - como, por exemplo, a necessidade do cidadão se deslocar

fisicamente ao órgão para demanda de informações. Assim sendo, foi necessário que o poder público se adaptasse à esta nova realidade.

Este fenômeno, relacionado à crescente importância da tecnologia da informação e que, muitas vezes, é batizado de Governo Eletrônico, é esmiuçado na seguinte definição:

> [...] as TICs tornaram-se importantes meios de melhoria no acesso aos serviços e informações públicas e, por consequência, da accountability. Os autores denominam este processo como e-government (e-governo, ou simplesmente governo eletrônico), o qual assegura que as tecnologias não somente permitem uma gestão pública mais eficaz e eficiente, mas propiciam uma administração transparente, democrática e participativa. A administração pública deve assegurar que as informações divulgadas aos cidadãos sejam úteis, de fácil acesso e, principalmente, correspondentes à realidade (CAMPAGNONI et al, 2016, p. 22)

Neste sentido, conforme destacam Andrade e Raupp (2017, p. 87) este potencial dos mecanismos tecnológicos possibilitam uma ampla contribuição para o aumento da eficiência da transparência pública e, consequentemente, da participação cidadã por intermédio do controle social. Contudo, deve-se ressaltar que embora este novo momento tecnológico tenha proporcionado um grande impulso ao debate sobre a publicidade de atos públicos, esta discussão está longe de ser uma novidade no âmbito da estruturação da governança pública. Conforme afirma Pereira (2019), a primeira menção constitucional à transparência no caso brasileiro ocorreu com a promulgação da carta magna de 1934. Neste documento, a administração pública federal previu o direito de requerimento de certidões por parte dos cidadãos - desde que estas não estivessem vinculadas a questões sensíveis de interesse público.

O mesmo autor assinala, ainda, outros momentos da história nacional onde a pauta de transparência assumiu protagonismo na agenda pública, sendo estes: a segunda metade da década de 70; a primeira década da nova república; e, por fim, o seu apogeu durante os anos 2000. Já Silva (2020), aponta a Constituição de 1988 como o grande marco do debate sobre a transparência pública na administração nacional. Neste sentido, são destacados os artigos 5, 37 e 216 como os elementos basilares do arcabouço de transparência no contexto da nova república. No que se refere ao aspecto normativo e de regulamentação destes elementos, Santos Filho (2022) destaca dois dispositivos legais que iniciam o amadurecimento das legislações

nacionais acerca da transparência dos atos públicos: a Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); e a Lei Complementar nº 131/2009, conhecida como Lei da Transparência.

Em relação ao primeiro destes dispositivos, a LRF apresentou como principal objetivo normatizar as diretrizes de transparência orçamentária dos entes públicos. Entre outros aspectos, conforme Santos Filho (2022, p. 29), a lei "[...] exige transparência da gestão fiscal em planos, orçamentos, na necessidade de Lei de Diretrizes Orçamentárias, prestações de conta com parecer, relatório de execução orçamentária e de gestão fiscal". Já a Lei da Transparência, por sua vez, apresentou uma série de dispositivos que ampliaram as diretrizes de acesso à informação na administração pública. Entre os requisitos determinados por esta legislação estão: a divulgação detalhada de dados acerca da execução orçamentária dos entes públicos e a obrigatoriedade de criação de portais da transparência, sob a penalidade de limitação de acesso ao repasse de recursos públicos.

Por fim, o mais recente e considerável avanço normativo da legislação brasileira em relação à promoção da transparência está presente na Lei nº 12.527/2011, a chamada Lei de Acesso à Informação (LAI). Este dispositivo legal representa um importante marco do processo de amadurecimento do debate acerca do tema no contexto nacional. Publicada com base e inspiração em normas internacionais de referência, a LAI foi responsável por promover uma verdadeira transformação no trato da administração pública brasileira com os dados custodiados pelas entidades governamentais. Michener, Contreras e Niskier (2018), por exemplo, constatam que legislações de tal natureza transformam de forma radical o papel do Estado em relação às informações públicas. Conforme esta perspectiva, o aparato estatal abre mão do monopólio da informação pública e assume o papel de guardião de tais elementos - ou seja, abdicando de forma direta do direito de se negar a disponibilização da informação mediante a realização de uma solicitação por integrantes da sociedade civil.

Por outro lado, a transparência passiva apresentou um novo desafio para a gestão da transparência na administração pública. Como vimos anteriormente, legislações anteriores já haviam realizado a previsão normativa do estabelecimento de portais institucionais de transparência. Neste sentido, a LAI foi responsável por ampliar e estabelecer novas diretrizes acerca das informações elencadas nestes mecanismos. Contudo, no que se refere à transparência passiva, a legislação preconizou uma novidade no ordenamento jurídico da gestão pública brasileira: a possibilidade dos cidadãos demandarem solicitações de informações que extrapolam as elencadas como obrigatórias no contexto da transparência ativa.

Partindo do pressuposto da transparência como regra e o sigilo como exceção, estas diretrizes presentes na LAI ampliaram de forma contundente as possibilidades de acesso e uso das informações custodiadas pelo poder público. Além disso, as diretrizes impostas pela lei e, posteriormente, seu decreto de regulamentação, estabelecem prazos e procedimentos operacionais que buscam resguardar a integridade do cidadão e seu direito de acesso à informação. Neste sentido, a legislação não foi apenas importante para o fortalecimento do controle social exercido pelos indivíduos da sociedade civil.

A possibilidade de solicitar informações dos agentes públicos inaugurou novos campos de uso e fomento à transparência. Como exemplo, pode-se citar o amplo e disseminado uso deste mecanismo no campo acadêmico - fomentando o desenvolvimento de pesquisas e novas metodologias para aperfeiçoamento da administração pública. Por outro lado, destaca-se, também, a utilização da ferramenta pela mídia, utilizando-se do processo de acesso à informação como subsídio para matérias investigativas que, entre outros elementos, colaboram no desvelamento de episódios de desvios de conduta e mau uso dos recursos públicos.

Como ponto de destaque, um elemento essencial é apresentar as duas tipologias de transparência estabelecidas pela legislação: a transparência ativa e passiva. No primeiro caso, esta se refere ao exercício cotidiano realizado pelos órgãos públicos no sentido de alimentar seus portais de transparência. Neste sentido, a legislação estabelece uma série de critérios, além de elencar as informações mínimas necessárias a serem disponibilizadas pelas unidades da administração.

Conforme a literatura sobre o tema, esta nova noção de transparência está diretamente relacionada a dois princípios: o princípio da supremacia do interesse público e o princípio da publicidade. Em relação ao primeiro, destaca-se a perspectiva apresentada no trabalho de Santos Filho (2022). Neste sentido, a transparência se destaca por tratar-se de uma vontade evidente de toda a coletividade - ou seja, parte-se do princípio de que a divulgação das informações públicas sempre será preferência da sociedade civil em relação à alternativa oposta, ou seja, o sigilo dos atos públicos. O princípio da supremacia do interesse público, portanto, busca resguardar os interesses da cidadania em relação ao eventual uso impróprio das informações governamentais para causa pessoal.

Já o segundo princípio basilar da transparência, o da publicidade, é explicitado de forma clara por Silva (2016, p. 4), que expõe:

> O princípio da publicidade deve ser compreendido de duas formas [...]. A primeira é no sentido de que todos os atos da administração pública

> devem ser publicados em veículo oficial (diário oficial ou jornal de grande circulação, por exemplo) para que possam produzir efeitos. Na segunda forma, principal foco desta pesquisa, há a exigência da publicidade para dar transparência à atuação administrativa. [...] Essa acepção, derivada do princípio da indisponibilidade do interesse público, diz respeito à exigência de que seja possibilitado, da forma mais ampla possível, o controle da administração pública pelos administrados, (SILVA, 2016, p. 4).

Desta forma, conforme presente de forma clara no excerto anterior, o princípio da publicidade busca estabelecer uma ligação direta entre a validade dos atos administrativos e a necessidade de sua divulgação. Este mecanismo, por sua vez, apresenta o claro objetivo de submeter a totalidade dos atos da administração pública ao escrutínio da sociedade civil. Assim sendo, qualquer ato administrativo realizado no âmbito da administração pública apenas obtém validade mediante a totalidade de sua exposição nos veículos oficiais.

Mais uma vez, percebe-se uma ligação direta entre os conceitos presentes neste trabalho. Anteriormente, vimos como a *accountability* preconiza a prestação de contas e a responsabilização dos agentes públicos como um elo fundamental do sistema democrático. Por outro lado, a conceituação de governança pública também jogou luz acerca da temática do envolvimento da sociedade civil no processo de tomada de decisões e formulação de políticas públicas pelos agentes governamentais. Agora, vemos como a transparência atua de forma direta em ambas as vertentes. Primeiramente, em relação à *accountability*, é evidente que a responsabilização prevista em tal conceito é apenas viável mediante a transparência e divulgação dos atos públicos. Por sua vez, esta publicidade dos atos é um elemento essencial para possibilitar a participação cidadã requisitada pela governança pública - afinal de contas, como o cidadão pode participar dos espaços políticos sem informações sobre seus procedimentos?

Contudo, diversos autores realçam o fato de que a mera existência destas ferramentas e/ou normativas não implica diretamente em um aumento dos níveis de transparência da sociedade. Embora estes sejam condição essencial para a efetivação do direito de transparência, a literatura corrobora a necessidade do desenvolvimento de uma cultura de transparência - não apenas na administração pública, como, também, na sociedade civil. Aráujo (2019, p. 41), por exemplo, assinala que “Os governos devem investir na redução de barreiras aos cidadãos que querem, mas se encontram impedidos ou sem condições de participar, e estimular a

participação daqueles que, embora não estejam impedidos e possuam as condições necessárias, não desejam participar".

Desta forma, é necessário que os gestores públicos desenvolvam um olhar atencioso com relação às possibilidades de participação da sociedade civil. Criar canais de interlocução não é o suficiente. É preciso que a administração pública viabilize um processo de conscientização e apresente de forma amistosa estas possibilidades de exercício do controle social pela cidadania. Neste sentido, retoma-se novamente os preceitos apresentados durante a discussão acerca da governança pública. A sociedade civil deve tomar papel ativo no processo de condução das ações estatais. Contudo, isso não é possível caso os cidadãos não tenham as ferramentas necessárias para tal.

No que se refere à administração pública, o elemento essencial para concretizar uma cultura de acesso à informação é a internalização destes valores pelos servidores públicos e agentes responsáveis pelo processo de tomada de decisão. Andrade e Raupp (2017), por exemplo, assinalam instrumentos como a capacitação, estabelecimento de metas e disponibilização adequada de tecnologias como mecanismos para promover essa mudança cultural no aparato burocrático da administração pública. Neste sentido, atentam para a necessidade de alocação de recursos financeiros e tecnológicos para que tal empreitada obtenha sucesso. Da mesma forma, os autores apresentam uma interessante análise acerca deste processo nas casas legislativas - objeto do presente trabalho:

> A mudança para uma cultura de transparência ativa configura um momento de ruptura, transformação e criação para os Legislativos municipais. É um processo que apresenta riscos, principalmente aqueles que dizem respeito às alterações nas relações de poder. Desse modo, percebe-se que a transparência ativa e o fomento a mecanismos de accountability dependem diretamente da incorporação de valores pelos servidores públicos dos próprios Legislativos municipais, e não somente de pressões da sociedade civil organizada e de órgãos de fiscalização para verificação e enforcement (ANDRADE e RAUPP, 2017, p. 116)

Assim sendo, resta clara a importância da transparência como elemento indissociável da governança pública. Não obstante sua profunda relação com o processo de accountability, este princípio é essencial para que se permita o exercício de soberania do cidadão ao fiscalizar

e tomar parte da vida pública. Contudo, tal como apresentado, a existência da transparência em si não é o suficiente para efetivar a prática do controle social e a participação cidadã. Na próxima seção, veremos como a administração pública pode reduzir as barreiras e fomentar a inserção da sociedade civil na governança pública.

2.3.2 O Papel da Participação Cidadã na Governança Pública

Até aqui, foi percebe-se um elo em comum entre todos os conceitos apresentados neste trabalho, em especial nesta seção: o protagonismo da sociedade civil e a necessidade do papel ativo do cidadão como ator no ecossistema político. Esta perspectiva corrobora o que, convenientemente, chamamos de Democracia Participativa - a participação dos indivíduos no meio político para além do exercício do voto, ou seja, o exercício ativo da cidadania.

Teixeira (1997), por exemplo, ressalta a importância da existência de uma sociedade civil autônoma e organizada, marcada pela característica de independência em relação ao Estado e ao mercado. Contudo, segundo o autor, para que esta se desenvolva existe uma condição crucial: "[...] a constituição de espaços públicos autônomos em que as diversas organizações sociais e os indivíduos possam exercer os direitos de informação, de opinião e possam articular-se numa ação coletiva [...]" (TEIXEIRA, 1997, p. 191). Como pode-se perceber, esta perspectiva está completamente alinhada com os preceitos apresentados durante a exposição acerca do princípio da transparência.

Como supracitado, para que a transparência se efetive é necessário o envolvimento da sociedade civil e sua adaptação aos modos de uso dos mecanismos de fiscalização do poder público. A partir deste processo e familiarização com seus instrumentos de exercício da cidadania, o indivíduo desenvolve as habilidades necessárias para fiscalizar os atos públicos e viabilizar a dimensão vertical do processo de *accountability*. Com base nesta trajetória, o cidadão, enfim, desenvolve uma cultura política participativa que o permite tomar parte como um agente das estruturas de governança pública - sendo um coprodutor de políticas públicas de impacto e agente ativo no processo de tomada de decisões. Desta forma, ele exerce o ciclo da participação cidadã.

Uma interessante perspectiva acerca dos elementos da participação cidadã é apresentado por Dantas (2015, p. 112):

> O conceito de participação cidadã tenta contemplar, portanto, dois elementos contraditórios, presentes na atual dinâmica política: a) o "fazer ou tomar parte", por indivíduos, grupos, organizações que

> expressam interesses, identidades, valores que poderiam situar-se no campo do particular mas significam espaço para heterogeneidade, diversidade, pluralidade; b) o elemento cidadania, no sentido cívico cujas dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidades e deveres se procura enfatizar.

Sabioni, Pereira e Reis (2018, p. 86) definem este conceito da seguinte forma: "[...] o processo de ação dos membros da sociedade na tomada de decisões de interesse público". Contudo, não é viável a expectativa de que o processo que culmina com o cidadão como parte da tomada de decisões ocorra de forma espontânea - meramente em função da disponibilização dos dados públicos nos canais de transparência. Como vimos, é necessário o fomento a tais boas práticas com o estabelecimento destes espaços institucionais e autônomos de interlocução descritos por Teixeira (1997).

Uma perspectiva similar pode ser vista no estudo de Andrade e Raupp (2017, p. 100). Neste sentido, os autores pontuam: "A efetividade da participação depende da criação de mecanismos institucionais suficientemente capazes de absorver as motivações e as demandas dos cidadãos, aliada à institucionalização de novos arranjos estruturais e valores culturais". Em concordância, Vianna Junior (2019, p. 24), por sua vez, considera como "sendo de vital importância a inclusão da sociedade política neste contexto, através do desenvolvimento de políticas públicas.".

De fato, o próprio caso brasileiro corrobora esta perspectiva. A Constituição Federal tornou-se conhecida pelo nome de Constituição Cidadã. Montambeult (2018), por exemplo, assinala que a arquitetura participativa presente no documento brasileiro é uma das mais amplas no mundo. Assim sendo, é possível concluir que a estrutura democrática brasileira oferece possibilidades de participação ativa do cidadão na vida pública. Contudo, é possível afirmar que estes espaços não vêm sendo ocupados pela sociedade civil da maneira que os constituintes imaginaram no momento de sua formulação. Um forte indício desta constatação pode ser visto em indicadores que buscam aferir o nível de desenvolvimento das democracias pelo mundo. Entre os mais famosos, está o Índice de Democracia, da revista inglesa *The Economist*.

Neste indicador, o Brasil foi caracterizado como uma democracia falha. No eixo cultura política, o país recebeu avaliação inferior ao Haiti. Em participação política, desempenho similar ao Suriname. Por fim, em funcionamento do governo o Brasil ficou atrás do Paraguai. Como explicar este desempenho comparado a países que não possuem um aparato normativo dedicado à participação cidadã tão completo como o brasileiro?

Teixeira (1997) oferece uma explicação para este baixo engajamento participativo assentada em dois eixos: primeiramente, o autor assinala que, historicamente, os mecanismos de participação na sociedade brasileira tiveram seu acesso privilegiado às elites mais instruídas; posteriormente, ele afirma que existe uma descrença na sociedade civil em relação a efetividade desses mecanismos - levantando questionamentos, portanto, acerca do custo-benefício de se exercer o esforço de engajamento político. Neste sentido, ganha força a percepção de que, embora tenha criado um vasto e denso arcabouço de incentivo ao exercício da cidadania, a administração pública brasileira falhou no sentido de oferecer aos cidadãos instrumentos que reduzissem as barreiras e tornassem mais atrativa a possibilidade de agência política.

Assim, aproximando esta contextualização do objeto deste trabalho, é necessário que os poderes legislativos municipais atuem no sentido de fomentar a ocupação destes espaços pela sociedade civil. Como vimos, especialmente em pequenos municípios, o vereador se apresenta como elo primário de conexão entre o cidadão e o poder público. Existe um vasto potencial para que este contato seja instrumentalizado no sentido de aproximar a sociedade civil da gestão pública. Não obstante, esta aproximação pode ser benéfica para o próprio desempenho da casa e seus agentes políticos no que se refere à proposição de políticas públicas. Com base no que foi apresentado, é possível concluir que um relacionamento mais estreito dos cidadãos com o poder legislativo auxiliaria os vereadores na captação de demandas e, consequentemente, o aperfeiçoamento da entrega de serviços pela gestão municipal.

Para além destes potenciais benefícios, deve-se mencionar o potencial da participação cidadã no legislativo a partir de sua faceta fiscalizadora. Neste cenário, a aproximação dos cidadãos para exercício do controle social dos atos legislativos pode se configurar como uma profunda mais-valia para a prevenção de casos de corrupção e desvios de conduta. Assim sendo, resta clara a importância da participação cidadã no poder legislativo - especialmente em pequenos municípios, considerando a importância dos serviços públicos para os habitantes de localidades menos desenvolvidas economicamente.

2.3.3 O Fomento ao *Compliance* e a Ética como Ferramentas de Governança

Nos últimos anos, é notado, cada vez mais, a presença na mídia de escândalos de corrupção envolvendo agentes públicos. Estes episódios de desvios de conduta causam profundo prejuízo à administração pública. Primeiramente, apresenta-se de forma mais óbvia as perdas financeiras decorrentes de casos de desvio de verbas ou mau uso do orçamento público. De forma indireta, a recorrência de tais atos implica em prejuízos à qualidade de vida

e ao bem-estar dos cidadãos. As verbas perdidas poderiam ser utilizadas na melhoria de serviços ou implementação de políticas públicas substanciais para a sociedade civil.

Contudo, existe outro malefício oriundo da corrupção que se apresenta de forma ainda mais nociva para a administração pública. A exposição constante de episódios similares agrava um processo intenso de desgaste da imagem das instituições democráticas. Cotidianamente, estes cidadãos são expostos às notícias de agentes públicos que fizeram uso de sua posição para ganhos pessoais - sendo, muitas vezes, este agente público alçado a tal contexto com base nos votos e confiança depositados pela sociedade civil. A resultante deste processo é o descrédito. A Sociedade Civil, aos poucos, assiste o esfacelamento de sua confiança em relação aos gestores públicos.

Desta forma, se torna claro que a situação urge medidas eficientes do aparato estatal no que se refere à prevenção destes cenários de desvio de conduta. É essencial que a administração pública desenvolva mecanismos eficientes em seus processos administrativos. Com esse objetivo, os programas de *compliance* e/ou integridade pública surgem como uma interessante alternativa para tal fim. Conforme implícito no termo, *compliance* tem origem no verbo *to comply*, oriundo da língua inglesa (ARÁUJO, SANTOS e XAVIER, 2019). Neste sentido, estaria relacionado à noção de conformidade.

Assim sendo, conforme aponta Coelho (2016), a principal função dos mecanismos desta natureza está na busca pela garantia de que a organização será capaz de cumprir com sua função social. Portanto, é possível, novamente, perceber uma aproximação desta perspectiva com conceitos trabalhados anteriormente nesta pesquisa. As ferramentas de *compliance* apresentam uma íntima ligação com os preceitos elencados na conceituação acerca da governança - que, afinal de contas, se refere ao controle exercido pelos stakeholders em relação ao desempenho dos gestores de seus ativos. Em ambos os casos, o que se espera é que o resultado final do processo esteja plenamente alinhado com as expectativas iniciais de planejamento. De fato, conforme expõe Urbieta (2021, p. 4015-4016): “[...] pode-se elencar o compliance como um dos mecanismos que permite a abrangência e a instrumentalização da governança”.

Outro benefício interessante dos programas de integridade se refere à sua capacidade de identificar eventuais ameaças aos objetivos da instituição. Este processo ocorre por meio da chamada Gestão de Riscos. Conforme exposto por Ávila (2014), um risco se refere à possibilidade de ocorrência de determinado evento. Este evento, por sua vez, deve possuir a capacidade de influenciar ou alterar elementos do planejamento da instituição. Portanto, tal qual afirma a autora, não necessariamente um risco será sempre um elemento negativo. Desta forma, a Gestão de Riscos se configura como mais um instrumento para promoção da

governança. Neste sentido, seu objetivo é justamente mitigar interferências no planejamento da gestão. Ainda conforme a autora, esta assinala que quando aplicada ao setor público, a preocupação central da Gestão de Riscos deve sempre ser o interesse público.

Por fim, outro benefício dos programas de integridade se refere à promoção da ética e internalização de valores de conduta na organização. Como mencionado no caso da transparência, um dos elementos para efetivação deste princípio dizia respeito ao desenvolvimento de uma cultura da transparência no serviço público. A mesma situação está presente na promoção da ética e internalização de valores de conduta. É necessário que a administração pública promova um processo de internalização dos valores propostos. Neste sentido, a utilização dos códigos de ética e/ou conduta se apresentam como um relevante instrumento, conforme apontado por Urbieta (2021, p. 4017-4018):

> Não basta, portanto, aguardar um desenvolvimento espontâneo de uma cultura organizacional madura. É necessária a criação de um código de conduta ao órgão público que possa nortear o comportamento de todos os personagens que compõe o legislativo entre si e com os agentes externos. O código de conduta, por definição, é, de uma maneira simplificada, a manifestação de declarações políticas e administrativas que guiam os atos para que se promova a integridade [...] Diversos são os instrumentos que irão compor, baseado em um código de ética do órgão em particular, as bases de diretrizes comportamentais, que são: (1º) instituição de uma ouvidoria, (2º) criação e fortalecimento de um controle interno integrado, (3º) proteção aos servidores que denunciem esquemas de corrupção.

Aráujo (2019, p. 46), por sua vez, parte de um pressuposto similar. Em suas palavras: “As normas de conduta são instrumento de fundamental importância para promover a orientação do comportamento dos agentes públicos de forma consonante com o objetivo dos órgãos em que eles desempenham suas funções”. No excerto de Urbieta (2021), esta promoção de orientação do comportamento apenas é possível mediante a internalização destes valores de conduta por parte dos agentes públicos. Neste sentido, é essencial que a administração pública atue no sentido de promover capacitações e momentos de reflexão acerca das responsabilidades no exercício de suas atividades.

Outra interessante estratégia neste sentido é promover uma aproximação com a sociedade civil no processo de delimitação dos valores ideais de conduta das instituições. Como citado, a administração pública deve trabalhar pela primazia do interesse público. Neste sentido, nada mais lógico do que convidar a sociedade para colaboração no processo de construção da conduta daqueles responsáveis por seu bem-estar. No caso dos poderes legislativos, em especial, vimos que este assunto é ainda mais sensível. Um parlamentar atuando em desalinhamento com os padrões de conduta pode fomentar grandes distorções sociais mediante mudanças impostas no ordenamento jurídico do governo local.

Desta forma, ao envolver a sociedade civil no processo de delimitação das normas de conduta e, posteriormente, trabalhar no sentido de promover a internalização deste tema pelos agentes públicos pode apresentar uma série de benefícios. Além de tornar mais complexa a ocorrência de casos de corrupção, este é mais um movimento que aproxima o cidadão da gestão pública - uma vez que demonstra o interesse da gestão em ouvir a voz desses indivíduos no momento de traçar suas estratégias. Além disso, é um elemento em pleno alinhamento com a perspectiva da governança pública de tornar o cidadão co-produtor de seus elementos organizacionais.

2.3.4 Diagnóstico dos Gargalos de Governança no Legislativo Municipal

Ao longo do trabalho, apresentou-se pistas de alguns gargalos e obstáculos que os poderes legislativos municipais enfrentam no sentido de promover o aprimoramento de suas estruturas de governança e o cumprimento da função social das casas legislativas. Neste sentido, o primeiro apresentado fez referência à existência de práticas clientelistas nestas estruturas. Como supracitado, sete comportamento patrimonialista causa distorções no ambiente público. Este tipo de relação entre os agentes políticos causa distorções no processo de prestação de contas do poder público e, consequentemente, na promoção da *accountability*.

Em sua dimensão vertical, o patrimonialismo compromete o exercício do controle social e a função fiscalizadora da cidadania. Isto ocorre devido ao caráter de pessoalidade imposto por tais relações. Nestes casos, o cidadão se vê como subordinado ao agente político. Desta forma, ele carece dos incentivos para fiscalizar de forma adequada o exercício de suas funções. No caso da dimensão horizontal da responsabilização, algo similar ocorre. A dependência dos vereadores em relação ao executivo municipal no que tange sua importância política compromete o exercício da função de controle externo prevista para as entidades legislativas.

Contudo, um gargalo ainda mais grave se refere à baixa transparência dos entes legislativos municipais. A possibilidade de acesso à informação é o elemento básico que possibilita o envolvimento da sociedade civil no processo da gestão pública. Para que o cidadão participe, este precisa estar informado acerca dos atos públicos. Contudo, como exposto em estudos empíricos, no caso do legislativo municipal, nem sempre este é o caso.

Um primeiro estudo que reforça esta constatação foi executado por Silva, Leroy e Pereira (2022). Neste caso, os autores buscaram analisar os portais de transparência de 96 das 105 casas legislativas de municípios localizados na região metropolitana de Belo Horizonte. Como resultado, identificou-se, em termos gerais, um baixo nível de transparência. Não obstante, foi constatado que em mais da metade dos casos, o governo local descumpre as necessidades de regulamentação da LAI. Além disso, os autores chegaram à conclusão de que municípios mais populosos apresentam uma tendência maior a transparência. Em contrapartida, municípios pequenos apresentam uma maior proporção de gastos públicos com o legislativo e menor transparência de seus atos - um elemento que reforça a necessidade do presente trabalho.

Outra interessante pesquisa neste sentido foi realizada por Andrade e Raupp (2017), tendo como objeto de pesquisa os 50 maiores municípios do país. Neste caso, identificou-se que 43 legislativos locais cumprem de forma parcial os requisitos de transparência, 3 não apresentam qualquer instrumento de transparência e 4 apresentam alta capacidade. Estes resultados também nos oferecem algumas importantes pistas. Afinal de contas, se mesmo entre os 50 municípios com maior população - e, consequentemente, maior arrecadação orçamentária e disponibilidade de quadros técnicos - menos de 10% foram capazes de apresentar uma capacidade organizacional robusta de disponibilização de informações, preconiza-se uma situação ainda mais dramática no que se refere aos governos locais de pequeno porte com população inferior à 20 mil habitantes, que, como vimos, representam mais de 70% das unidades municipais brasileiras.

Lacerda (2016) realizou investigação semelhante, tendo como foco os municípios paraibanos. Em uma amostra composta por 30 casas legislativas municipais, os resultados também foram pouco animadores. Em apenas 7 casos, a LAI havia sido regulamentada. Apenas 5 regulamentaram as autoridades capazes de atribuir sigilo às informações públicas. E, em 28 casos, sequer a agenda pública estava disponível para consulta. De fato, conforme os autores, apenas a capital do Estado apresentou um padrão elevado de transparência. Por fim, em investigação nos legislativos municipais fluminenses, Vianna Júnior constatou que em uma

amostra de 20 municípios, 19 apresentaram taxa de aderência com as normativas de acesso à informação inferior à 39%.

3. PLANO DE AÇÃO PARA GOVERNANÇA NO LEGISLATIVO

Com base nos aspectos propostos, apresenta-se aqui um plano de ação basilar na forma de um *checklist* para aprimoramento da governança nos poderes legislativos de pequenos municípios que tem a seguinte composição:

Tabela 1 - Critérios de Governança para Legislativos em Pequenos Municípios

Eixo	**Critério**	**Exigibilidade**	**Fonte**
Ética	Realizar ações eventos para difundir o tema Ética entre os vereadores, servidores e sociedade	Recomendada	Manual PCM Goiás
Ética	Assinar carta de princípios	Recomendada	Interlegis: Cartilha do Vereador
Ética	Elaborar Código de Ética da Câmara de Vereadores	Recomendada	Manual PCM Goiás / Interlegis
Fiscalização / Transparência	Fiscalização das políticas públicas/Comissão	Recomendada	Metodologia Auditoria Cívica IFC
Formação	Curso de formação de vereadores eleitos antes da posse	Essencial	Interlegis
Formação	Participar das Ofi-cinas Interlegis	Recomendada	Interlegis
Formação	Formação nos Cursos UVB - Certificação	Recomendada	UVB
Formação	Formação e regramento baseado na gestão pública contemporânea	Essencial	Diversas
Gestão	Criar Equipe efetiva para assessoramento	Essencial	Diversas
Gestão	Criar cargo de Diretor Jurídico efetivo	Essencial	Diversas

Gestão	Criar cargo de Diretor de Fiscalização	Essencial	Diversas
Gestão	Criar cargo e Equipe efetiva para administração interna	Essencial	Diversas
Gestão	Criar cargo de Contador Contador efetivo	Essencial	Diversas
Gestão	Criar cargo de Controlador Interno efetivo	Recomendado	Diversas
Gestão	Criar cargo de Equipe de compras públicas efetiva	Essencial	Diversas
Gestão	Criar função de Tesouraria efetiva	Essencial	Diversas
Gestão	Criar cargo de Secretaria-Geral efetiva	Essencial	Diversas
Gestão	Construir Estatuto dos servidores baseado em gestão estratégica de pessoas	Essencial	Diversas
Gestão	Capacitar servidores	Essencial	Diversas
Gestão	Aplicar o Índice Voto Consciente como Gestão	Recomendada	Voto Consciente
Gestão	Difundir as 14 Boas práticas Legislativas	Recomendada	Interlegis: Cartilha do Vereador
Gestão	Instituir práticas dos fundamentos da Gestão Pública Contemporânea	Essencial	COELHO, 2021
Participação Cidadã	Construir ambiente que permitam o debate de temas com a sociedade que fomentem o controle social das ações realizadas	Recomendada	Adote Um Distrital
Participação Cidadã	Estruturar canal que institui a política de Ouvidoria da Câmara Municipal	Recomendada	Manual PCM Goiás
Regimental	Garantia de fala a favor e contra projetos	Essencial	Interlegis
Regimental	Efetivar o funcionamento da Comissão de Legislação e Justiça	Essencial	Interlegis
Regimental	Publicar pauta de Sessão 24 horas antes	Essencial	Interlegis
Regimental	Publicar calendário anual de Sessões Ordinárias	Essencial	Interlegis

Regimental	Publicar íntegra de projetos de leis em tramitação	Essencial	Interlegis
Regimental	Garantir palavra aberta e questão de ordem (oralidade)	Essencial	Interlegis
Regimental	Separar discussão e votação de projeto de lei com clareza	Essencial	Interlegis
Regimental	Separar legislaturas	Essencial	Interlegis
Regimental	Garantir exame prévio de projetos por comissões parlamentares	Essencial	Interlegis
Regimental	Reunião de Estudo e de Pauta (Reunião de Comissões)	Recomendada	Interlegis
Regimental	Abrir pacto político (colégio de líderes/reunião de estudos/reunião de comissões)	Recomendada	Interlegis
Regimental	Criar Escola do Parlamento ou Escola do Legislativo	Essencial	Interlegis
Regimental	Criar Dicionário do Vereador	Recomendada	Interlegis
Regimental	Regulamentar indicações e requerimentos	Essencial	Interlegis
Regimental	Regulamentar Audiências Públicas	Essencial	Interlegis
Regimental	Publicar resultado de votação nominal	Essencial	Interlegis
Regimental	Criar Eleição da Mesa Diretora com edital e inscrições prévias	Recomendada	Interlegis
Regimental	Garantir de funcionamento de Comissões Permanentes	Essencial	Interlegis
Regimental	Criar Regramento claro e completo do processo legislativo	Essencial	Interlegis
Transparência	Adesão ao Portal Modelo da Interlegis	Essencial	Interlegis
Transparência	Aderir ao Sistema de Apoio ao Processo Legislativo - SAPL	Essencial	Interlegis
Transparência	Cumprir os 114 itens de Transparência da Metodologia Atrincon	Essencial	Atricon

Transparência	Publicar ata em decorrências em comissões permanentes	Recomendada	Adote Um Distrital
Transparência	Panorama do Legislativo Municipal	Recomendada	Interlegis

Nota-se que as ações propostas envolvem iniciativas de impacto em sete diferentes eixos de atuação para estruturação da governança. Em relação ao eixo **ética**, percebe-se o alinhamento das propostas com os preceitos teóricos apresentados ao longo do trabalho. Primeiramente, o plano de ação busca delimitar os valores de conduta que serão o norte dos agentes públicos na execução de suas atividades por meio da promulgação de um Código de Ética. Posteriormente, a assinatura da carta de princípios e a realização de eventos de difusão se referem a necessidade de constante aprendizado e internalização desses valores.

No que se refere ao eixo relacionado à **formação**, a constatação é de que existe uma necessidade de aprimoramento dos quadros componentes da estrutura burocrática das casas legislativas em pequenos municípios. Como vimos ao longo do texto, os governos locais de pequeno porte sofrem em demasia com a ausência de estrutura ou recursos humanos para a consecução dessas atividades. Desta forma, o plano de ação propõe uma série de formações e capacitações que buscam aprimorar o conhecimento destes servidores - colaborando, portanto, de forma direta com a capacidade institucional da casa legislativa na condução de suas atividades.

Em relação a **gestão**, percebe-se a preocupação com o aprimoramento de processos institucionais destes órgãos. Desta forma, o Índice Voto Consciente e as 14 Boas Práticas Legislativas se apresentam como instrumentos capazes de fomentar o papel do vereador no exercício de seus trabalhos legislativos. Como principal agente público neste contexto, é essencial que esses representantes eleitos exerçam seus mandatos calcados na premissa de boa gestão e eficiência pública.

Ademais, conectando os eixos de formação e gestão, tem-se a necessidade, aqui, de ratificar a construção destas práticas em bases da gestão pública contemporânea, na gestão estratégica de pessoas, orientadas pelas 3 dimensões do bom desempenho, supracitados.

Já no que se refere à **participação cidadã**, as propostas apresentadas recaem em dois eixos: primeiramente, busca-se a estruturação de espaços e mecanismos que possibilitem o exercício do controle social por parte da sociedade civil. Além disso, o plano de ação busca a estruturação dos canais de ouvidoria das casas legislativas - uma instância de importância

crucial para o controle social e a transparência pública, uma vez que se configura como o canal primordial para que a sociedade civil realize denúncias e a solicitação de acesso à informação.

No que se refere à **transparência**, como vimos, as casas legislativas municipais apresentam uma grande deficiência no que se refere ao atendimento às normativas impostas por lei. Neste sentido, é essencial a introdução de mecanismos que busquem solucionar tal gargalo. Como vimos, a transparência é um elemento fundamental para viabilizar o exercício do controle social, a responsabilização dos agentes públicos e a participação cidadã. Neste sentido, as ações propostas buscam promover um amadurecimento destas estruturas.

Por fim, a última dimensão contemplada no plano de ação diz respeito ao ato de **fiscalização**. Neste sentido, propõe-se um aprimoramento na natureza das informações divulgadas acerca dos trabalhos legislativos de caráter deliberativo. Desta forma, a casa legislativa expande seu potencial de prestação de contas e maximiza as oportunidades da sociedade civil acompanhar seus trabalhos.

Por último e, talvez, mais importante, é a garantia através de normas, resoluções e regimento interno, que as tais práticas sejam estabelecidas a fim de legitimidade e cobrança pelos agentes públicos, políticos e sociedade para suas execuções e, principalmente, para a institucionalização deste aperfeiçoamento. Ou seja, o eixo **regimental** trata-se de algumas orientações que deve estar disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal a fim do seu rigoroso cumprimento, não obstante, aventa-se também que este é um eixo de substancial importância para que as mudanças, reformas e todo processo de melhoria do desempenho da casa legislativa seja estabelecida através de normas para continuidade à posteriori, para que assim, ao fim e ao cabo, o processo de aperfeiçoamento será encarado como tal: um processo longo e constante de adequações, mudanças, melhorias, inovações, provocações e reestruturações.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho apresentado tenta lançar as principais orientações basilares a fim do aperfeiçoamento do poder legislativo de pequenos municípios, trazendo à luz da literatura sobre o poder legislativo em geral, quais são as práticas e ações dentro dos eixos supracitados: ética; fiscalização e prestação de contas; formação; gestão; participação cidadã; transparência; e normas regimentais.

No que tange à primeira parte, tem-se a tentativa de trazer uma definição clara das principais funções de uma Câmara Municipal e qual seria uma estrutura mínima regimental e

de pessoas a fim de que seja possível ter bom desempenho no cumprimento destas funções constitucionais. Na segunda, dedicando-se à governança pública, foram destacadas provocações e extraído da literatura as práticas e orientações sobre transparência e participação cidadã.

Porém, apesar de ser aqui mencionado como duas partes, elas se complementam e se fundem a fim da produção do *checklist* na tentativa de apresentar um modelo visual do que seriam as primeiras ações para aperfeiçoamento de uma Câmara Municipal.

Como supracitado, a governança pública é um conceito que envolve uma série de princípios interligados para promoção da eficiência na administração pública e o envolvimento do cidadão como um elemento ativo na oferta de serviços e construção de políticas. Contudo, o envolvimento do cidadão não é algo que ocorre de forma espontânea. É preciso que a própria gestão fomente o surgimento das condições necessárias para o exercício ativo da participação cidadã e o fomento ao processo de *accountability*.

Para tal, a primeira condição necessária é que o cidadão esteja informado acerca do andamento dos atos públicos. Este é o ponto de partida para viabilizar sua inserção nos espaços de tomada de decisão. Contudo, conforme apresentado, esta ainda se apresenta como um grande gargalo no que se refere aos poderes legislativos municipais. Conforme apresentado, com base em estudos empíricos, estas casas legislativas apresentam, no geral, grandes deficiências no que se refere à disponibilização de informações para o exercício do controle social da administração pública.

Além disso, como vimos, os vereadores se configuram como o elo primário de contato entre o poder público e a sociedade civil. Neste sentido, é vital que os ocupantes de tais cargos abandonem tendências culturais de comportamento patrimonialista e sejam orientados por uma cultura de transparência e participação no poder público. A instrumentalização deste contato no sentido de aproximar o cidadão da casa legislativa pode trazer benefícios diretos para o próprio legislador - que pode fazer uso dos insumos apresentados pela sociedade civil para a proposição de políticas públicas de verdadeiro impacto. Além disso, é de fundamental importância que as casas legislativas atuem de forma independente em relação ao poder executivo municipal. Como vimos, a subserviência ao prefeito como forma de se obter capital político compromete o exercício da função fiscalizadora da casa de leis.

Por fim, um terceiro elemento apresentado como pilar para o aprimoramento da governança pública em legislativos municipais fez referência ao uso de instrumentos de *compliance* e fomento à ética para a internalização de valores de conduta por parte destes agentes públicos. Neste sentido, tais elementos colaboram com a governança de duas formas:

primeiramente, os programas de integridade reforçam a capacidade institucional ao criar meios de avaliação de riscos e instrumentos para garantia do cumprimento da função social do órgão; posteriormente, a construção dos valores de conduta - preferencialmente, envolvendo a sociedade civil - possibilita que a administração estabeleça princípios calcados no interesse público e que devem ser replicados de forma cotidiana para que sejam internalizados pelos agentes públicos.

Assim sendo, o plano de intervenção aqui proposto partiu destes três elementos como base para a construção de ações de fortalecimento da governança com base nestes gargalos identificados no contexto dos legislativos municipais. Alinhados aos princípios da governança pública e *accountability*, estas ações buscam envolver o cidadão de forma ativa no processo de construção da governança legislativa. Além disso, dispõe de uma série de elementos que apresentam grande potencial para aperfeiçoar os processos internos destas casas.

Especialmente no que se refere ao recorte temático deste trabalho, os pequenos municípios, o plano de ação proposto ganha ainda mais relevância. Como fora destacado acima, os governos locais de pequeno porte são os que apresentam tendência de um gasto proporcional mais elevado do orçamento público para manutenção dos atos legislativos. Contudo, são também os que apresentam menor grau de transparência - quando, em contrapartida, estão no contexto de maior proximidade de seus mandatários com a sociedade civil. Neste caso, a amplitude do impacto dos atos legislativos no bem-estar e qualidade de vida destes cidadãos urge um aprimoramento dos canais de governança e participação destas casas. Com base neste processo, preconiza-se um aperfeiçoamento dos serviços públicos e da capacidade institucional dos poderes legislativos municipais em lidar de forma adequada com as verdadeiras demandas da sociedade civil. Além disso, de forma indireta, apresenta o benefício de resgate da credibilidade do poder público com o cidadão - uma vez que o envolvimento ativo deste na gestão pública possibilita sua identificação com as instituições democráticas.

Como conclusão, ainda, é necessário reforçar que analisar Câmaras Municipais no Brasil envolve conjunturas políticas, sociais e culturais nas quais elas se encontram, que são absolutamente diversas. Desta forma, como destacado, faz-se necessário uma leitura inicialmente provocativa para que, então, ela tome forma de ideias, *insights* e orientações para a prática no mundo real, a fim do aperfeiçoamento destas casas legislativas, pois ao fim do dia, todas as 5.568 Câmaras Municipais do Brasil custam cerca de R$ 11 milhões por hora do dinheiro dos pagadores de tributos (R$ 10.912.698,41 por hora em 2021, segundo o Panorama do Legislativo do Senado Federal).

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Evandro J. **O Reforço Das Competências De Gestão Nas Instituições Públicas: Governança E Gestão No Poder Legislativo Municipal Estudo De Caso Na Câmara Municipal De Niterói**. 200f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 2006.

ANDRADE, Rodrigo G; RAUPP, Fabiano M. Transparência do Legislativo Local à Luz da Lei de Acesso à Informação: Evidências Empíricas a Partir dos Maiores Municípios Brasileiros. **Desenvolvimento em Questão**, ano 15, n. 41, out./dez, 2017. p. 85-130.

ARAÚJO, Valter S; SANTOS, Bruna B. A; XAVIER, Leonardo V. **Compliance na Administração Pública Brasileira.** Revista de Direito Administrativo e Constitucional, ano 19, n. 77, julho-setembro/2019, p. 247-272.

ARAÚJO, Cristiane F. S. **Redes De Poder: A Governança Na Câmara Municipal De Vereadores De Sant'ana Do Livramento/Rs A Partir Da Análise De Redes Sociais**. 156. Dissertação (Mestrado em Administração) - Santana do Livramento: Universidade Federal do Pampa. 2019.

ARAÚJO, Valter S; SANTOS, Bruna B. A; XAVIER, Leonardo V. Compliance na Administração Pública Brasileira. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, ano 19, n. 77, julho-setembro/2019, p. 247-272.

ÁVILA, Marta D. G. **Gestão de Riscos no Setor Público.** Revista Controle: Doutrinas e Artigos. v. 2, n. 12, 2014, p. 179-198.

BUTA, Bernardo O; TEIXEIRA, Marco Antonio C. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Organizações e Sociedade**, v. 27, n. 94, 2020, p. 370-395.

CAMPAGNONI, Mariana; CARVALHO, Rodrigo D; LYRIO, Maurício V. L; LUNKES, Rogério J; ROSA, Fabrícia S. Transparência no Poder Legislativo Municipal: Uma Análise Dos Portais Eletrônicos Das Câmaras De Vereadores Das Capitais Brasileiras. **Revista Gestão Organizacional**, v. 9, n. 1, 2016. p. 21-43

COELHO, Cláudio C. B. P. **Compliance na Administração Pública: uma necessidade para o Brasil.** Revista de Direito da Faculdade Guanambi, v. 3, n. 1, julho-dezembro/2016, p. 75-95

COELHO, Bruno M; AQUINO, Vanessa A; PINTO, André C; CEOLIN, Alessandra C. Governança no Setor Público: Um Estudo sobre as Atividades da Câmara Municipal de Dormentes/PE. **Id on Line Rev. Psic**. v.16, 60, maio/2022, p. 889-907.

COELHO, Cláudio C. B. P. Compliance na Administração Pública: uma necessidade para o Brasil. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, v. 3, n. 1, julho-dezembro/2016, p. 75-95

COELHO, Fernando. **Módulo: Gestão, Governança e Políticas Públicas.** Aula 3. Master em Liderança e Gestão Pública – MLG. Turma 7. novembro, 2021.

COHEN, David. **Cultura de Excelência.** Editora Primeira Pessoa, 2015.

CLP. **LIMPE: os 5 princípios da administração pública.** Disponível em <https://www.clp.org.br/limpe-os-5-principios-da-administracao-publica-mlg2/>, acessado em 04/03/2023.

DANTAS, Humberto. CARNEIRO, J. M. B (Organizadores). **Parceria social público-privada - textos de referência.** Capítulo 2: Reformas e Inovações na Gestão Pública no Brasil Contemporâneo (Fernando de Souza Coelho). Fundação Vale e Oficina Municipal, 2012.

DANTAS, Humberto; SILVA, Bruno D. da. **Poder Legislativo Municipal - entender de política começa por aqui.** Fundação Konrad Adenauer Stiftung e Voto Consciente. 1ª edição, 2018.

DANTAS, Humberto. . Rev. Parlamento e Sociedade, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 107-122, jul./dez. 2015.

DIAS, Wladimir Rodrigues. **O Clientelismo no Poder Legislativo - Um Estudo de Caso**. Belo Horizonte: FUNDAC, 2010.

FREITAS, Igor N; PINTO, Nelson G. M. Os **Mecanismos De Participação Social Da Câmara De Vereadores De Cachoeira Do Sul E Os Objetivos Da Governança Pública.** Revista Eletrônica do Alto Vale do Itajaí, v. 9, n. 14, 2020, p. 82-96.

GALA, Paulo. **A teoria institucional de Douglass North.** Revista de Economia Política, vol. 23, nº 2 (90), pp. 276-292, abril-junho/2003.

GIANNETTI, Eduardo. **Vícios privados, benefícios públicos?** Editora Companhia de Bolso, 2007.

GONÇALVES, Alcindo. **O conceito de governança.** Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf>, acessado em 04/03/2023.

GONÇALVES, Marcos Flávio R. (Coordenador). **O vereador e a câmara municipal**. Rio de Janeiro: IBAM, 2005. 86p.

IBGE. **Estimativas da População.** Disponível em <*www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados*>, acessado em 04/03/2023.

JANNUZZI, Adriana P; NOGUEIRA, Aurifan L. **A gestão de pessoas em câmaras municipais de até 50.000 habitantes.** Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2005.

JOFFRE NETO, Joaquim Marcelino. **Câmaras Municipais no Brasil: ascensão e declínio**. Taubaté, SP, 2003. 168p.

KERBAUY, Maria Teresa M. **As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local.** OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, Vol. XI, nº 2, outubro, 2005, p. 337-365.

LACERDA Sérvulo M. P. **Governo Aberto, Transparência e Governo Eletrônico Nas Câmaras Municipais Paraibanas: Um Estudo Multicaso**. 130f. Dissertação (Mestrado em Administração) - João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba. 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** São Paulo: Malheiros Editores, 2003. 882p.

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. **Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 610-629, jul./ago. 2018.

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. **Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 610-629, jul./ago. 2018.

MONTAMBEAULT, Françoise. **Uma Constituição cidadã? Sucessos e limites da institucionalização de um sistema de participação cidadã no Brasil democrático.** Estudos Ibero-Americanos, Porto Alegre, v. 44, n. 2, p. 261-272, maio-ago. 2018.

O'DONELL, G. **Accountability horizontal e as novas poliarquias.** Lua Nova: Revista de Cultura e Política, v. 44, p. 27–54, 1998.

PEREIRA, Débora F. **Excelências Arcanas: Uma análise dialética da relação sigilo e transparência no Poder Legislativo Paulistano**. 172f. Dissertação (Mestrado em Mudança Social e Participação Política) - São Paulo: Universidade de São Paulo. 2019.

PETERS, Brainard G. **O que é Governança?**. nº 127. Revista TCU, 2013.

RAUPP, Fabiano M; PINHO, José Antonio G. **Prestação de contas, transparência e participação em portais eletrônicos de câmaras municipais.** Cadernos da Escola do Legislativo, v. 14, n. 22, 2012, p. 47-73.

RAUPP, Fabiano M; PINHO, José A. G. de. **Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos.** Revista de Administração, São Paulo, v.48, n.4, p.770-782, out./nov./dez. 2013.

RAUPP, Fabiano M; PINHO, José A. G. de. **Portais Eletrônicos de Câmaras Localizadas em Pequenos Municípios Catarinenses: Murais Eletrônicos ou Promotores de Construção da Prestação de Contas, Transparência e Participação?**. Conselho Regional de Contabilidade do RJ - Pensar Contábil, 2011.

RIBEIRO, Guilherme W. **Funcionamento do Poder Legislativo Municipal.** Senado Federal - Interlegis, 2012.

RIBEIRO, Guilherme W. **O tamanho do município e o desempenho no exercício da função fiscalizadora.** Caderno Escola do Legislativo - Volume 13. Número 12. Jan/jun 2012.

SABIONI, Marjorie; FERREIRA, Marco Aurélio M.; REIS; **Anderson O. Racionalidades na motivação para a participação cidadã no controle social: uma experiência local brasileira.** Cadernos EBAPE, v. 16, nº 1, Rio de Janeiro, Jan./Mar. 2018, p. 81-100.

SANTOS FILHO, João Batista. **A Efetividade da Transparência Digital nas Câmaras Municipais de Alagoas: a Ação Preventiva Do Ministério Público**. 170f. Dissertação (Mestrado em Direito) - São Cristóvão: Universidade Federal de Sergipe. 2022.

SENADO FEDERAL. **Panorama do Legislativo Municipal. Brasília**: 2021. Disponível em <https://www.senado.leg.br/datasenado/panorama/>, acessado em 04/03/2023.

SILVA, Fabiano V. **Transparência e Controle das Contas Públicas: um Estudo De Caso do Portal de Transparência da Câmara Municipal de Sapucaia Do Sul**. 30f. Monografia (Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal) - Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria. 2016.

SILVA, Lucas R; LEROY, Rodrigo S. D; PEREIRA, Gabriel C. **Determinantes da Transparência nas Câmaras Municipais da Região Metropolitana de Belo Horizonte.** XIX Congresso da USP de Iniciação Científica em Contabilidade. 2022.

SILVA, Patrick C. **O Poder Legislativo Municipal - estrutura, composição e produção.** Universidade de São Paulo, 2014.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. **Governança pública: uma revisão conceitual.** Revista do Serviço Público - RSP, v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. **Governança pública: uma revisão conceitual.** Revista do Serviço Público - RSP, v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019.

TEIXEIRA, Elenaldo C. **As Dimensões da Participação Cidadã.** Caderno CRH, Salvador, n. 26/27, p. 179-209, jan./dez. 1997.

TCE-SP. Gastos das Câmaras Municipais paulistas caem R$ 60 milhões em 2021. Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/6524-gastos-camaras-municipais-paulistas-caem-r-60-milhoes-2021>, acessado em 05/03/2021.

URBIETA, Celso R. **Compliance e Governança no Legislativo.** Brazilian Journal of Business, Curitiba, v. 3, n. 5, p. 4013-4021, out./dez.. 2021.

VASCONCELOS, Marta C; SILVA, Christian L. **Governança Pública, Accountability e Legislativo Municipal: Um Estudo Sobre a Atuação dos Vereadores da Cidade de Curitiba no Período 2008 - 2011**. IV Seminário de Pesquisa Interdisciplinar da Universidade do Sul de Santa Catarina. 2012.

VIANNA JUNIOR, Antonio João O. **Transparência, Participação Cidadã e Accountability: Um Panorama dos Portais Legislativos Fluminenses**. 89f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Volta Redonda: Universidade Federal Fluminense. 2019.