

## O desafio do fortalecimento das Câmaras Municipais

ROBERTO LAMARI

### AS FUNÇÕES DO PODER LEGISLATIVO

■ Neste texto, pretendemos discutir as funções e a importância do Poder Legislativo. Por que em todos os países democráticos existe o Poder Legislativo? Para que ele serve? Quais suas funções para assegurar o funcionamento harmonioso da democracia nas comunidades ou sociedades?

Em linhas gerais, a diferença entre comunidade e sociedade está na forma de relação estabelecida. Uma comunidade apresenta os integrantes organizados, vivendo no mesmo local, cooperando entre si, compartilhando o mesmo conjunto de normas e sob o mesmo governo. Sociedade é o agrupamento de indivíduos de forma impessoal, os quais se estabelecem entre si relações econômicas, políticas e culturais.

As abelhas, por exemplo, vivem em comunidades e não precisam frequentar escolas nem serem educadas por seus pais para viver em colônias. Elas já nascem com informação genética que lhes proporciona uma forma de viver em grupo, que é própria das abelhas. Com os seres humanos, não é assim. Nascem inacabados e, por isso, precisam da cultura, da escola e dos governos. E precisam aprender a conviver com as diferenças, com outras pessoas que têm outros valores, que escolheram outras formas de viver e de ser feliz.

Para se viver em comunidade ou sociedade, seja numa tribo primitiva, ou seja num país altamente desenvolvido tecnologicamente, é preciso organizar-se e delegar competências e poderes a um determinado grupo ou instituição, que se dedique a coordenar os diferentes interesses, a reconhecer o interesse comum e a pacificar os conflitos sociais. Em outras palavras, é preciso concentrar o poder em um grupo representante da sociedade. Mas, toda vez que concentramos poder, corremos o risco do seu abuso e do seu desvio. Assim, é preciso que esse poder seja, por um lado, em alguma medida, distribuído e, por outro controlado.

Concentramos poder para que a sociedade tenha governabilidade, ou seja, para que as decisões sejam tomadas de forma a coordenar os diferentes e, por vezes, conflitantes interesses e para que essas decisões sejam cumpridas. Mas, para que esse poder, ou seja, para que o governo seja legítimo, ele precisa ser representativo, ele precisa levar em consideração, tanto quanto possível, as diferenças existentes na sociedade.

Na democracia, temos assim uma tensão: de um lado, há a necessidade de concentrar poder político para que as funções de interesse comum sejam desempenhadas; de outro, é preciso evitar o excesso de concentração de poder. Independentemente de qualquer forma, é indispensável instituir-se mecanismos de controle social desse poder. É nessa tensão que reside a importância do Poder Legislativo.

Podemos situar o Poder Legislativo como instituição fundamental entre:

---

Governabilidade (capacidade de decidir e de implementar a decisão)	x	Representação democrática (participação de diferentes atores sociais no processo decisório)
--	---	---

---

Se um sistema político valoriza a governabilidade em detrimento da representação democrática, o poder carece de legitimidade. Mas se desconsiderarmos a governabilidade, em nome de ampliar a representação e a participação, podemos perder nossa capacidade de decidir.

O Poder Legislativo é a principal instituição para estabelecer o equilíbrio entre esses dois princípios que norteiam qualquer sistema político. É o Poder Legislativo que define esse ponto de equilíbrio por meio de suas funções, dentre as quais podemos destacar as principais:

#### a) Função Legislativa

Por meio da **função legislativa**, o Poder Legislativo, em conjunto com o poder Executivo, apresenta, discute e aprova as regras básicas (as leis) que regem a sociedade e o Estado. É exatamente sobre essa função que se concentra este manual.

#### b) Função Fiscalizadora

A **função fiscalizadora** corresponde ao controle que compete ao Poder Legislativo de realizar sobre os demais poderes, não apenas para certificar-se de que as leis que aprovou estão sendo cumpridas, mas também para exigir que o Poder Executivo

responda aos questionamentos formulados pela sociedade por intermédio de seus representantes.

### c) Função Representativa

A **função representativa** significa o exercício das demais funções em nome do povo. É verdade que um parlamentar pode representar os interesses de um setor que o ajudou a se eleger, mas ele deve se inserir em uma dinâmica na qual o confronto da representação de diferentes interesses seja capaz de produzir uma norma que expresse algo próximo da vontade geral. Com tamanha pretensão – de produzir algo próximo da vontade geral, que seja interesse de todos em uma sociedade cada vez mais pluralista – logo se vê que o exercício da **função representativa** é algo muito complexo. Ela nos remete, aliás, ao parágrafo único do artigo 1º da Constituição da República, segundo o qual

**Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes ou diretamente, nos termos desta Constituição.**

É importante destacar algumas dessas características da função representativa para que melhor se possa compreendê-la.

O **exercício da representação política precisa expressar a diversidade existente na sociedade**. O povo, notadamente nas democracias modernas, não é uniforme. Ao contrário, somos diferentes em nossos valores, interesses e preferências. O exercício da **função representativa** significa a incorporação dessas diferenças no processo de tomada de decisão. Os diferentes pontos de vista, interesses e valores precisam ser ouvidos e levados em consideração pelo Estado, notadamente por intermédio do Legislativo. Assim, há parlamentares que expressam o ponto de vista do religioso; outros, dos leigos; há quem defenda os interesses das mulheres, do meio ambiente, dos empresários, dos trabalhadores, dos produtores rurais, etc.

O convívio com a diferença é a marca do Poder Legislativo. Por isso, é importante assegurar as possibilidades de atuação das minorias, que são a expressão da diversidade social, porque, do contrário, o parlamentar perde a sua razão de ser.

A representação política importa em **constante relacionamento entre o representado e o representante**. Eis o motivo pela qual a comunicação é tão importante para o exercício da representação e, para isso, temos diversos instrumentos: as TVs e Rádios do Legislativo, o site, as audiências públicas, o contato direto do parlamentar com seus eleitores, os meios de comunicação em geral. Cabe ao representante tanto explicar o que está sendo discutido e decidido pelo Poder

Legislativo, quanto – e, sobretudo – ouvir as propostas, as reclamações e sugestões de diferentes setores da sociedade, dando-lhes os encaminhamentos cabíveis.

Outro ponto a salientar no exercício da representação e de suas instituições é a **informação**. O parlamentar deve apresentar com transparência as ações e decisões tomadas no exercício do seu mandato, bem como o parlamento tem a obrigação de prestar as informações necessárias para que cada cidadão possa participar do processo decisório e se informar de seus direitos.

No exercício da representação, compete também ao parlamentar contribuir para a **mediação de conflitos** de interesses, em especial entre determinado grupo social e o Poder Executivo.

Aqui destacamos as principais funções do Poder Legislativo, ao qual se pode atribuir outras, como a **função julgadora**. No exercício dessa função, o Poder Legislativo pode processar o Presidente da República, o Governador do Estado ou o Prefeito, conforme o caso, em virtude de prática de crime de responsabilidade. Se condenado, o chefe do Poder Executivo perde o cargo e fica inelegível por oito anos, como acontece no caso do impeachment.

O grande desafio que se coloca aos Legislativos, em especial às Câmaras Municipais devido à proximidade entre eleito e eleitor no plano municipal, é a crise que vivemos das funções do Parlamento. Podemos perceber que a função legislativa, sofre uma crise em razão da decadência da norma, motivada pelo grande número de edições de leis sem nenhuma aplicabilidade prática, ou mesmo porque os cidadãos não se socorrem do processo legislativo para resolver os seus problemas diários: é mais comum bater à porta do Poder Judiciário e do Poder Executivo quando defrontado com um problema.

A função fiscalizadora é por vezes diminuída: aos olhos dos munícipes não passa de um “jogo” de situação e oposição. Além disso, há muita crítica quando se lança mão de seus instrumentos de fiscalização, tais como: comissão especial de inquérito, convocação de secretários, pedidos de informação, e mesmo o processo de afastamento de prefeitos, que são desacreditados, muitas vezes considerados um “jogo de cartas marcadas” e sempre de forma a atrair atenção e publicidade aos vereadores.

Diante desse quadro de desconfiança das funções do Poder Legislativo e de total descrédito em relação à classe política, negativado com os inúmeros escândalos de corrupção pelo qual o país passa há mais de uma década, não poderia ser diferente: a população enxerga o seu representante, no caso o vereador, como ilegítimo. A função representativa sofre com a desinformação sobre a função específica do Poder Legislativo, dos Vereadores e com a falta de cultura política.

O desafio deste texto é encontrar soluções para este quadro de enfraquecimento das funções legislativas; é fortalecer as Câmaras Municipais através de propostas bastante concretas, simples, porém inovadoras, e que estimulem a participação do cidadão.

## NOVAS FORMAS DE PENSARMOS O LEGISLATIVO

### E-legislativo

■ O que queremos pensar agora é desenvolvimento de e-Legislativo, que seria o uso da Tecnologia da Informação e Comunicação para promoção da cidadania.

O uso da tecnologia da informação para promover um processo de modernização democrática do Poder Legislativo no Brasil já vem ocorrendo em menor ou maior grau, mas todos são processos de modernização conservadora, que pouco avança na consolidação da democracia brasileira e não contribui para uma efetiva redistribuição de poder.

Verificando os portais das Assembleias Legislativas de São Paulo, Minas Gerais, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Bahia, Ceará, Amazonas, Pará, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, além de portais do Senado e da Câmara Federal, verificamos que apesar de alguns serem muito bem feitos e apresentarem informações detalhadas sobre processo legislativo e apresentarem alguma transparência em relação aos gastos dos parlamentares, todos caracterizam-se pela pouca inovação ou ousadia em ofertar canais direto de participação popular e em oferecer algum serviço do legislativo ao cidadão. Podemos dizer, sem exageros, que os portais dos Legislativos no Brasil se limitam a um padrão já consolidado e que oferece o básico: trâmite de proposições, leis, notícias do que está ocorrendo, nomes dos parlamentares com telefone e email e um currículo, e a prestação de conta dos gastos parlamentares; as inovações ficam por conta da possibilidade de assistir-se a alguma sessão de comissão ao vivo, e a apresentação de relatórios produzidos pelo Legislativo ou fiscalização do Executivo.

As possibilidades de avanço do e-legislativo são imensas. O presente texto não tem a pretensão de esgotar o tema e nem condições de propor as melhores ideias, devido à nossa formação, mas é sabido que deveria existir um canal permanente nos Legislativos que encoraje a implantação de inovação, e a criação de um ambiente capaz de modernizar as práticas políticas nos legislativos, com a perspectiva de ampliação da participação democrática.

A utilização da internet e outros meios de comunicação é um dos exemplos de modernização, e haveria otimização – mais eficiência e eficácia – com a criação de uma rede telepresencial legislativa, que permita a interatividade de quem esteja assistindo. Nesse projeto, cada Assembleia Legislativa poderia transmitir um número infinito de informações aos Poderes Legislativos Municipais, e estes, por sua vez, criariam as salas com a participação de toda sociedade. A internet e outros meios de comunicação poderiam ser usados para o processo de elaboração das emendas ao orçamento, discussão de proposições de lei, de políticas públicas, LDO, plano plurianual, realização de todo tipo de audiência pública, frentes parlamentares e até transmitir cursos para qualificação dos funcionários do legislativo e outros destinados a toda população, que tenham como tema a educação política da sociedade.

As questões não se esgotam nos exemplos acima. Em síntese, poder-se-ia criar um canal de participação direta do cidadão e criar um Painel Popular: pelo canal o cidadão poderia opinar sobre a proposição que estiver em questão; o Painel mostraria, segundo a segundo, a opinião da população sobre determinado tema. Ambos os instrumentos poderiam balizar a decisão do parlamentar. Estamos cientes dos perigos desta proposta e não queremos aqui mascarar a extensão deles: sabemos que a tecnologia pode falhar e que a democracia não pode abandonar a opinião das urnas, e optar somente pelos meios tecnológicos. pelo menos por enquanto. No entanto, seriam mecanismos utilizados em grandes debates do legislativo: não se trata de um mecanismo para usar em todas as questões, porque seus resultados podem interferir na opinião parlamentar, e a opinião do parlamentar legitimamente eleito não pode se restringir a essas interferências.

A criação de um fórum de debates e de apresentação de propostas, onde as escolhidas pelos participantes desses debates podem ser transformadas em proposições é uma ideia, a existência de um canal de reclamações dos problemas dos bairros e cidades podem ajudar o Legislativo a fiscalizar melhor o Executivo, tendo como aliado o cidadão, a positivação nos regimentos internos das Câmaras Municipais de abaixo assinado virtuais que pudessem ser levados em conta pelos parlamentares, ou seja, analisados em Plenário, desde que contassem com um número mínimo de assinaturas.

Não podemos esquecer a tecnologia de telefonia móvel nem os serviços de mensagem a não deve obrigatoriamente interferir na eles associados: a telefonia móvel tem hoje grande penetração nas camadas mais desfavorecidas. As mensagens de celular podem ser utilizadas para que os parlamentares enviem informações que julguem importantes, como a aprovação ou discussão de um projeto,

prestação de contas ou mesmo solicitar a participação do cidadão em determinada questão, portanto, criando-se um canal de consulta pública ou mera manifestação de preferência.

As TVs legislativas, rádio, a internet, os jornais, a publicidade e a utilização de revistas (científicas e de divulgação dos trabalhos da Casa), não são inovações propriamente ditas, porém são mecanismos que, se bem trabalhados com linguagem de fácil acesso ao cidadão, são considerados poderosos instrumentos de comunicação.

## Indicadores

■ A utilização de indicadores por parte do Legislativo como instrumento de fiscalização, para melhor destinar a aplicação dos recursos públicos e como definidor de políticas públicas, não é muito difundido, e quando este instrumento existe, não é utilizado conforme deveria ser, talvez porque falta compreensão da importância de sua aplicabilidade. No relatório da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de 2002, encontramos a definição de Bossel, sobre os indicadores.

Os indicadores são a nossa ligação ao mundo. Eles condensam a sua enorme complexidade numa quantidade manejável de informação significativa, para um subgrupo de observações que informam as nossas decisões e direcionam as nossas ações.(...) Os indicadores representam informação valiosa. (...) Os indicadores são uma expressão de valores. (Bossel,1999, p. 9).

A importância dos indicadores cresce com a modernização e a eficiência exigida da administração pública, pois a utilização dessa técnica traz mais segurança na tomada de decisão e pode evitar desperdício de recursos.

Hoje não se tem mais a visão de que os indicadores só podem ser utilizados para avaliar situações econômicas, os indicadores econômicos são importantes porque refletem uma situação de um determinado local, porém, podem ser considerados “muito frios”. Com a criação dos indicadores sociais, estes passaram a ser vistos de outra forma, pelo bom gestor, porque é instrumento capaz de revelar a realidade social, o amparo em técnica: a administração pública substitui o “achismo” pela coleta, análise de dados e resultados.

Nesse sentido é que os legislativos podem contribuir de maneira decisiva para definição de políticas públicas; é possível se pensar na criação de indicadores

sobre temas ambientais, segurança pública, saúde da mulher, educação, entre outros temas. Não se trata apenas de levantamento de dados que podem ajudar na fiscalização, mas sim de verificar se determinada política está dando resultado ou não, indicando até a correção de rumos.

Outra utilização dos indicadores dá-se no próprio Legislativo, com a possibilidade de se verificar o nível de satisfação da população com o Legislativo, podendo ser instrumento de monitorização para avaliar os objetivos deste Poder. A verificação do cumprimento das normas pode ser utilizada em áreas específicas para clarificar e sintetizar a informação sobre o nível de cumprimento das normas, e vai ao encontro dos objetivos da legística, que também será comentada neste trabalho.

As formas de utilização dos indicadores podem ser múltiplas, em gastos públicos, tomada de decisões, análise mais setORIZADA, análise de tendências, correção de erros, informação ao cidadão, e planejamento, mas todas convergem a ideia de sinalizar o gestor público sobre sua responsabilidade com as pessoas, o aprimoramento dos seus conhecimentos e a garantia de uma vida saudável.

O índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, que é realizado sob a coordenação do Instituto do Legislativo Paulista (ILP), e desenvolvido pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), é talvez o melhor exemplo no país, da utilização de um índice para a fiscalização e a formulação de políticas públicas.

Organizado a partir de propostas elaboradas durante o Fórum de São Paulo XXI, realizado pela Assembleia Paulista em 2000, o IPRS nasceu com objetivo de analisar o desempenho dos 645 municípios que compõem o Estado de São Paulo, nas três vertentes do IPRS: riqueza, longevidade e escolaridade.

O IPRS tem reconhecimento da Organização das Nações Unidas (ONU), na medida em que, diferentemente do IDH, que tem periodicidade de 8 anos, o IPRS tem periodicidade de 2 anos, e é esse o fator que o torna importante instrumento de formulação de políticas públicas.

O índice vem crescendo em importância; vereadores procuram-no para melhor fiscalizar os Executivos municipais, e prefeitos que têm sua ação monitorada por esse instrumento se preocupam com as condições alcançadas por seu município e procuram saber detalhes do índice, como forma de corrigir erros ou de exaltar acertos.

A disponibilização do IPRS à sociedade e os formuladores de políticas públicas têm como fim a melhoria das condições de vida da população de cada um dos municípios paulistas, e esta é, sem dúvida, uma das mais importantes contribuições do Parlamento do Estado de São Paulo, e os deputados estaduais deveriam



se apropriar cada vez mais desse instrumento, para realizar a fiscalização em seus municípios.

A construção de indicadores pelos legislativos, à semelhança do IPRS ou não, deve refletir na qualidade de vida das pessoas e no serviço público, oferecido pelo Executivo. À medida que os indicadores passam a ser de conhecimento geral, é natural que eles provoquem uma demanda ao Poder Público.

### Escolas do Legislativo

■ As escolas do legislativo são uma realidade, estão presentes no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, no Tribunal de Contas da União, nas 26 Assembleias Legislativas, na Câmara Legislativa do Distrito Federal, em Tribunais de Contas Estaduais e em várias Câmaras Municipais, totalizando 148 escolas. No entanto, grande parte delas não têm recursos suficientes para implantar seus programas, e seu potencial como agente de aproximação do legislativo com a sociedade ainda não foi percebido.

A Constituição de 1988, no artigo 39, parágrafo 2º, prevê a necessidade de se manter escolas de governo para formação e aperfeiçoamento de servidores públicos. No primeiro momento surgem as escolas de governo nos Executivos; a primeira escola do legislativo surge em 1992 na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, mas graças a um movimento articulado e coordenado pela Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e Contas (Abel) que vem promovendo encontros bianuais, de troca de experiências, é inegável seu papel para o fortalecimento das escolas do legislativo, e tem seguido fielmente seus objetivos:

1. Promover o aperfeiçoamento das atividades legislativas, através de eventos educativos de formação, capacidade e qualificação de servidores, e incentivar o intercâmbio de informações de interesse comum.
2. Difundir informações sobre os programas de ensino, pesquisa e extensão desenvolvidas pelas Escolas do Parlamento.
3. Estimular, divulgar e fortalecer programas de educação para cidadania desenvolvidas pelas Escolas, como forma de apoio às comunidades e à sociedade civil;
4. Incentivar e orientar parcerias e programas de racionalização e otimização dos recursos alocados às escolas;
5. Apoiar as formas de comunicação entre as Escolas, com eventos periódicos, publicações, listas de discussão, videoconferências, dentre outros meios;

6. Fomentar e apoiar a criação de Escolas nas Casas Legislativas, em níveis estaduais e municipais, onde estas ainda não existam;
7. Defender interesses das Escolas associadas;
8. Apoiar e desenvolver programas para fortalecimento do Poder Legislativo;
9. Ser fórum de debates em assuntos de relevância nacional, e de interesse específicos das associadas.

As Escolas do Legislativo surgem com intuito de formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos, mas rapidamente assumem outras funções, descritas no seus atos de fundação, geralmente Resoluções. Tem como missão a produção e divulgação de conteúdo científico dos Legislativos, a promoção de intercâmbio com outras instituições e a sociedade civil, prestação de assessoria qualificada a setores da Casa através de seus funcionários ou de seus parceiros e, por fim, a promoção da democracia, mediante a educação política para a cidadania.

Sem dúvida, as Escolas do Legislativo cooperam muito na qualificação do servidor público, e têm um importante trabalho na discussão desse Poder, trabalho que pode ajudar a melhorar a produção legislativa, melhorar os processos administrativos, ajudar na gestão interna, e podem ser importantes centros de inovação legislativa.

Duas missões das Escolas de Legislativo chamam a atenção, uma é a de trazer, para o Legislativo, as instituições públicas ou privadas e a sociedade civil organizada para participar do processo legislativo, qualificando o debate, legitimando esse processo; a outra é a educação para a cidadania ou democracia, que tem como objetivo principal oferecer ao cidadão educação política, formação para exercício pleno da cidadania – este, a nosso ver, é a tarefa mais importante das escolas do legislativo, e por que não dizer – a tarefa mais importante do Poder Legislativo, que deveria assumir a educação para a democracia como sua nova função.

A educação para a cidadania é o meio mais fácil de estimular a participação política; um homem do povo, que tem cultura política e é conhecedor dos seus direitos, é um cidadão; a formação de cidadãos é a garantia de uma qualidade melhor de eleitor, e por efeito de eleitos, é a certeza de um Poder Legislativo forte, porque todos conhecem sua importância para a manutenção do Estado Democrático de Direito.

Na organização das atividades das Escolas do Legislativo alguns procedimentos asseguram a solidez da escola, tornando-a perene. São procedimentos de capital importância: o Projeto Pedagógico (conteúdo programático), o Regimento Interno e a Lei/Resolução de Pagamento de Professores. No que concerne ao con-

teúdo programático, o planejamento é desenvolvido a fim de se tornar adequado ao público-alvo: Capacitação Profissional, Capacitação de Agentes Políticos, Formação Cidadã, etc. Para o atendimento das suas finalidades as escolas devem criar programas de atuação como o de capacitação profissional, capacitação de agentes políticos e comunitários e de formação para a cidadania, de aproximação dos legislativos aos Ensinos fundamental e médio, programa de parceria com instituições de ensino superior e pesquisa, programa de intercâmbio com casas legislativas, programa de difusão cultural, programa de pós graduação, programa de ensino à distância

As disposições sobre o Regimento Interno de cada Escola do Legislativo – após aprovadas pela Casa Legislativa – são promulgadas por uma Resolução, a qual contempla, entre outros, o recrutamento, contratação e pagamento de professores, palestrantes, conferencistas e instrutores. Em linhas gerais, o recrutamento é de caráter temporário, e a remuneração dos serviços prestados pelos professores, palestrantes, conferencistas e instrutores é processada de acordo com a tabela de valores previamente aprovada.

## CONSOLIDAÇÃO DE LEIS E LEGÍSTICA

■ A consolidação das leis, apesar de ter sido introduzida no Brasil de forma impositiva, através da Lei complementar 95/1998, não tem produzido os efeitos desejados, apenas algumas Casas Legislativas têm envidado esforços nesse sentido, notadamente o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas de Minas Gerais e São Paulo.

A legística, ainda praticamente desconhecida dos parlamentares, vem ganhando muitos adeptos entre os estudiosos do Poder Legislativo, e no Brasil temos conhecimento da experiência exitosa da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

A consolidação das leis não deveria ser considerada uma inovação, devido ao fato de sua positivação datar de 1998, mas foi feita nos Legislativos estaduais de forma muito tímida, e se fôssemos verificar a implantação da consolidação em nível municipal, seria praticamente inexistente. Mas o que é consolidação das leis? Diríamos que o próprio nome é autoexplicativo, mas a lei complementar nº 95/98, em seu artigo 13, assim diz:

As leis federais serão reunidas em codificação e consolidações, integradas por volumes e conteúdos matérias conexas ou afins, constituindo em seu todo a Consolidação da Legislação Federal”. Outrossim, a ‘Consolidação consistirá na integração de todas

as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, revogando-se formalmente as leis incorporadas à consolidação, sem *modificação* do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados. (Lei Complementar nº 95/98, artigo 13).

Um dos intuitos da Consolidação da Legislação é de melhor conhecimento do ordenamento jurídico, pois as leis se encontram espalhadas e muitas vezes versam sobre a mesma matéria, criando uma confusão jurídica, tornando nebuloso o entendimento da aplicabilidade da norma.

Um dos objetivos da consolidação é tornar a estrutura coerente e clara. O processo de consolidação das leis acabou não ocorrendo como deveria, mas a lei complementar 95/98 tem méritos porque disciplinou a forma de se fazer leis no país. Um dos exemplos mais claros era o de que os textos das leis terminavam com a forma genérica: “revogam-se as disposições em contrário”, após a lei complementar exige-se que se aponte o que se pretende revogar, diminuindo as possíveis confusões e interpretações.

Em resumo, a Consolidação das Leis pretende agrupar leis e decretos, que tenham origem no Poder Legislativo ou não, reuni-los por temas, formando códigos temáticos, revogando-se aquelas normas que são contraditórias, aquelas que já deveriam ter sido revogadas, ou aquelas cuja existência não tem mais sentido, porque de fato não regulamentam mais nada, porque a situação que regulavam não mais existe. Essas medidas tornam mais acessível o conhecimento das leis por todos, diminuindo as confusões jurídicas, e por esse motivo criam um ambiente mais democrático.

A legística é um processo um pouco mais sofisticado, ainda com pouca aplicação pelos Legislativos Brasileiros; o excesso de proposições apenas atravanca a pauta legislativa, e faz bons parlamentares perderem horas precisas analisando verdadeiras aberrações jurídicas; o exagero de novas normas jurídicas, introduzidas no ordenamento pátrio, pode provocar incerteza jurídica. Não se mede a eficiência do legislador pela quantidade de normas apresentadas, mas por sua qualidade e eficiência.

No Brasil é comum ouvir dizer que há leis que pegam e outras que não pegam, isso ocorre porque normas foram baixadas sem nenhuma técnica na sua elaboração; certamente isso não ocorreria se a norma tivesse passado por um processo de discussão com a sociedade, através de audiências públicas, por exemplo.

Nesse contexto, a existência de tantas leis gera insegurança jurídica na sociedade, deixando os cidadãos com dificuldade de saber quais os seus reais direitos. A

legística pretende corrigir isso, atuando como importante método que contribui para melhorar a relação do Legislativo com a sociedade, incentivando a participação política e melhorando a construção de nossa democracia.

A legística nasceu há aproximadamente três décadas, tendo a Alemanha, a Áustria, o Canadá, a França, e a Itália, como países que iniciaram estudos relativos à necessidade de se produzir boas leis, com qualidade. Os estudos realizados nesse país concluíram que a “boa” lei é capaz de produzir desenvolvimento econômico e social dos países.

Mas como definir legística? A professora Marta Tavares de Almeida, no Congresso Internacional de Legística, realizado pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais a 11 de setembro de 2007, define assim:

A legística é a área do conhecimento que se ocupa de como fazer as leis, de forma metódica e sistemática, tendo por objetivo aprimorar a qualidade desses atos normativos. A quantidade da lei é definitiva em função de diversos fatores, sendo os mais relevantes a utilidade, a capacidade de produzir os efeitos pretendidos; a harmonização com ordenamento vigente, e o equilíbrio entre custos e benefícios, a aplicabilidade e a efetividade da norma (Almeida, 2007).

Outra definição é a que encontramos no livro *Legística – Qualidade e Desenvolvimento*, editado pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais:

A legística é a área do saber que se ocupa do processo de elaboração das leis com o objetivo de produzir normas de melhor qualidade, mais eficazes e menos onerosas, resultando em maior confiança na legislação e nos legisladores. Da natureza interdisciplinar, a legística vale-se de saberes e métodos desenvolvidos por disciplinas como o direito, a sociologia, a ciência política, a economia, a informática, a comunicação e a linguística, os quais são colocados, de forma articulada e com as acomodações necessárias, a serviço da elaboração da norma jurídica. Avaliação Legislativa,, consultas à sociedade e técnicas de redação aprimoradas são exemplos de ações estudadas e recomendadas pela legística e que podem gerar benefícios como governabilidade, soluções de conflitos e desenvolvimento (Almeida, 2007).

A legística é tornar o processo legislativo datado de técnicas, que o legislador deve utilizar ao fazer uma proposição, e implica avaliar o impacto e a efetividade das proposições, antes ou depois de se tornarem leis, avaliar os resultados produzidos, podendo ser alteradas ou substituídas, se necessário. Realizar consultas

à sociedade, incentivar a participação do cidadão no processo de elaboração das leis, o que resultará uma maior eficácia e efetividade da lei, isso tudo dentro de um rigoroso processo de redação legislativa.

A introdução dessa nova técnica deve gerar uma nova cultura legislativa; parlamentares só editarão uma nova lei se ela for realmente necessária; haverá a busca de se resolver o problema de outra forma, que não a edição da lei. Como se vê, chegaremos a um patamar no qual legislar não será o que o parlamentar deve seguir a qualquer custo.

Outro fator importante de mudança que a legística introduz é relativo à função de fiscalizador do Poder Legislativo; como a questão passa a ser qualidade da norma, a discussão que se estabelece com o Poder Executivo, na verificação da eficiência, efetividade e qualidade, o Poder Legislativo fica mais próximo da sociedade. A atividade parlamentar é valorizada, porque se aproxima do povo, tornando eleito e eleitor mais cúmplices no processo de elaboração de leis, a linguagem das leis fica próxima do cidadão comum, esse, portanto, passa a entender a importância do seu representante e da lei.

## COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

■ A Comissão de Legislação Participativa (CLP), como o nome indica, tem por objetivo facilitar a participação da sociedade no processo de elaboração legislativa. Por intermédio da CLP, a sociedade, representada por qualquer entidade civil organizada, ONGs, sindicatos, associações, órgãos de classe, etc., apresenta à Câmara de Vereadores suas sugestões legislativas. Essas sugestões vão desde as propostas de leis complementares e ordinárias, até sugestões de emendas ao Plano Plurianual (PPA) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Para ampliar o acesso da população ao Poder Legislativo, a Câmara Federal, valendo-se da CLP, criou o Banco de Ideias, que tem o objetivo de facilitar aos cidadãos e cidadãs do país, o envio ou apresentação, individual, de sugestões ao Parlamento. A criação de um Banco de Ideias para receber propostas dos municípios, via CLP, pode ser replicada também pelas Câmaras Municipais.

Recorrendo à CLP é possível se conhecer todo o ordenamento jurídico do município: assim o cidadão terá mais facilidade de participar do processo legislativo com propostas por intermédio de seus vereadores, levando diretamente à Câmara dos Vereadores sua percepção dos problemas, demandas e necessidades da vida real e cotidiana.

## OUVIDORIAS

■ A criação de uma Ouvidoria justifica-se porque se trata de um instrumento democrático de controle e avaliação, que permite acompanhar, sugerir e comentar a atuação política dos representantes do povo, contribuindo para a construção e fortalecimento da democracia, com ética e transparência. Trata-se de um espaço para o registro de críticas, reclamações, denúncias, sugestões, etc., e é evidente que se tornam necessárias as respostas ao cidadão, caso contrário a Ouvidoria não tem razão de existir .

As relações entre eleitos e eleitores não pode se esgotar nas urnas. O cidadão tem o direito de acompanhar o desempenho do vereador, de quem espera a atuação em defesa do interesse coletivo e popular. A criação de uma ouvidoria é um dos exemplos mais notáveis disso, porque é um instrumento de participação popular e sua importância vem crescendo nos parlamentos e suas atribuições, gradativamente, são mais compreendidas.

A ouvidoria tem a missão de estreitar a comunicação entre a sociedade e o Poder Legislativo, de permitir que o cidadão participe do processo de fiscalização dos atos da administração do Legislativo, e no processo de elaboração e discussão das leis.

A existência de ouvidorias públicas comprova que a população reclama um novo modelo de gestão governamental, que saiba priorizar o respeito à diversidade humana e às demandas do cidadão, principalmente as relacionadas aos direitos fundamentais. A instalação da ouvidoria não é a ideia de criar um “muro de lamentações”, mas sim a concretização dos ideais de cidadania e democracia, aproximando a instituição dos cidadãos.

## LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO TRAZ MAIS TRANSPARÊNCIA

■ O Poder Legislativo, assim como os demais poderes estão obrigados a disponibilizar informações e dados públicos, abrindo assim espaço para a participação popular e o controle social; as informações deverão estar em formato simples e organizado, em linguagem acessível para leigos.

Com a Lei de acesso à informação, o sigilo torna-se exceção; a regra, agora, é que todos os dados estejam disponíveis. As Câmaras Municipais, portanto, devem se adequar à norma, sem temor; este é um importante canal de comunicação com a sociedade, a qual pode despertar seu interesse pelas atividades da Poder

Legislativo. Neste contexto, a criação de um portal ou sítios que contenham o maior número de informação como salários, número de cargos, contratos, dias e horários de licitações, transmissão online de sessões plenárias e de reuniões de comissões são bem-vindos. Municípios com menos de 10 mil habitantes ficam dispensados da divulgação pela internet.

### Controle Interno

■ As Mesas das Câmaras Municipais devem entender o Controle Interno como relevante aliado para que ações ilícitas ou inadequadas não ocorram e não aten-tem contra os princípios da Constituição Federal elencados no art. 37, seus inci-sos e parágrafos .

Lamentavelmente, muitas Câmaras Municipais não possuem Controle Interno; algumas mantêm um funcionário responsável pelo controle, mas este não tem autonomia para exercer esta atividade. É necessário que o responsá-vel pelo controle interno tenha autonomia e conheça a estrutura e os processos administrativos.

O Controle Interno compreende o planejamento e a orçamentação dos meios, a verificação das atividades e uma avaliação periódica da atuação dessas atividades. Portanto, o controle é importante instrumento de gestão, e está pre-visto na Constituição Federal em seu artigo 70.

### FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

■ Em todo o Poder Legislativo, existe uma preocupação muito grande com a discussão da peça orçamentária elaborada pelo Poder Executivo; é comum os Vereadores passarem dias na discussão do orçamento e existir uma disputa muito grande com relação à apresentação de emendas ao orçamento. No entanto, mui-tas vezes eles se esquecem da fiscalização da execução orçamentária, e esse ponto é muito importante, pois só assim o Poder Legislativo pode exercer seu poder de fiscalização e ainda terá importante papel de informar a sociedade de como estão sendo aplicados os recursos públicos.

Apesar de estar ligada ao Orçamento, a Seção referente à fiscalização encon-tra-se no capítulo Do Poder Legislativo, fato que justifica esta nossa preocupação. É bem verdade que a peça orçamentária é de difícil entendimento para uma pes-soa leiga, e o Poder Executivo não apresenta a execução orçamentária de forma clara, mas cabe ao Poder Legislativo, usar de todos os meios necessários para



tornar a execução dos recursos públicos transparente, lembrando sempre que o Poder que representa o povo é o Legislativo, e, portanto, deve estar ao seu lado.

Salientamos que o ideal é a possibilidade de um determinado cidadão acessar o site da Câmara Municipal ou ir até ela, para saber se os recursos – por exemplo, para o asfaltamento de sua rua – estão liberados, qual o valor, qual a previsão para início e término da obra. É bem verdade que, assim, esta informação será retirada de quem tem a obrigação de fazer a obra, o Poder Executivo, mas informar e fiscalizar se isso realmente vai acontecer, é dever do Legislativo moderno que propomos.

## CRIAÇÃO DE BIBLIOTECAS LEGISLATIVAS

■ É indiscutível a importância da biblioteca legislativa para a sociedade. A relevância de seu papel social é confirmada na interação que a biblioteca legislativa promove entre a informação oferecida e o conhecimento que se estabelece na mente dos usuários, sob os auspícios da Ciência da Informação. A biblioteca legislativa não apenas deve ser aberta à sociedade, como também deve ser fomentadora da leitura e da cultura; a relação intrínseca com a comunidade gera conhecimento e favorece a cidadania.

Ter uma Biblioteca no Poder Legislativo, aberta ao público, é importante na medida que este espaço deve ser enriquecido com um acervo sobre o próprio Poder Legislativo, a cidade, ao processo legislativo e à política. Nesse contexto, rapidamente, este espaço pode ser reconhecido pelos cidadãos como um local de pesquisa da memória e tradições da sua cidade, exposições temporárias e permanentes e para os próprios funcionários ser um local de pesquisa dos mais variados assuntos diários do Poder Legislativo, ajudando, assim, na qualificação dos trabalhos. A criação de bibliotecas é facilmente realizável mediante um Projeto de Resolução.

Este espaço tem dois objetivos fundamentais: ao primeiro compete oferecer conhecimento aos seus usuários e auxiliar o trabalho legislativo. O objetivo do segundo é construir um acervo com toda a produção legislativa da história do Poder na cidade, a documentação que está nos anais das Câmaras, a produção dos vereadores desde o início do município até os dias de hoje.

Florian Madruga, Diretor da Gráfica do Senado, é um dos maiores incentivadores da criação de Bibliotecas no Poder Legislativo: “Considero um divisor de águas a criação de Bibliotecas em Câmaras. Aliás, um fato inédito, pois são poucas as casas legislativas que possuem uma biblioteca e que abrem esse espaço para

o cidadão. Enfim, a inauguração de uma biblioteca é motivo de festa, de alegria e satisfação, porque o livro é talvez o melhor remédio que o ser humano possui. Ele cura a pior de todas as doenças, que é a doença da ignorância.”

## CONCLUSÃO

■ Para encerrar este texto, cujo escopo foi tentar elucidar o desafio do fortalecimento das câmaras municipais, após discutirmos brevemente as funções e a importância do Poder Legislativo, as possibilidades de avanço do e-legislativo, a utilização de indicadores, as escolas do legislativo, a consolidação de leis e legislação, o acesso à informação e a transparência, a fiscalização da execução orçamentária e a criação das bibliotecas legislativas – enfatizamos a incorporação da Responsabilidade Social nas organizações das atividades das câmaras municipais.

Para tudo dizer, lembramos que as câmaras municipais – cuja atividade-fim constitucional é fazer e aprovar as leis em nome do Estado democrático – já buscam alinhar suas práticas com o modelo de desenvolvimento sustentável, compatível com a preservação do meio ambiente. Entre as ações desta opção, e entre tantas outras, destacamos: reciclagem de matéria prima, adoção de equipamentos e materiais não poluentes, oferta de creches para as famílias, cursos de formação continuada e de capacitação para o trabalho, e promoção integral da saúde.

Esse esforço e essas práticas demonstram o compromisso das câmaras municipais de manter de forma racional a oferta de bens e serviços, a preservação de recursos não renováveis e a renovação dos recursos naturais, a fim de desenvolver programas de inclusão social, reduzir as desigualdades socioeconômicas – enfim, de promover a cidadania.