

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

SIMONE FANTUCCI

**CONSULTORIA TÉCNICO-LEGISLATIVA EM POLÍTICAS
SOCIAIS NO ÂMBITO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS**

MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

SÃO PAULO
2013

SIMONE FANTUCCI

**CONSULTORIA TÉCNICO-LEGISLATIVA EM POLÍTICAS
SOCIAIS NO ÂMBITO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS**

MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

SÃO PAULO

2013

SIMONE FANTUCCI

**CONSULTORIA TÉCNICO-LEGISLATIVA EM POLÍTICAS
SOCIAIS NO ÂMBITO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS**

**Dissertação apresentada à Banca
Examinadora da Pontifícia Universidade
Católica de São Paulo, como exigência
parcial para obtenção do título de MESTRE
em Serviço Social, sob a orientação do Prof.
Dr. Ademir Alves da Silva.**

SÃO PAULO

2013

ERRATA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Aluna: SIMONE FANTUCCI

Orientador: Prof. Dr. ADEMIR ALVES DA SILVA

Inserir em AGRADECIMENTOS:

“Meus agradecimentos à CAPES pela concessão da bolsa de estudos para a realização do mestrado”

Página 66, 2º parágrafo: onde se lê “presidencialismo”, leia-se: “presidencialismo de coalizão”.

Página 52, nota de rodapé 63: onde se lê “quadro III”, leia-se: “quadro 3”.

Página 63, 3º parágrafo: suprimir a palavra e os parênteses: “(anexo)”.

INSERIR NAS REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS as obras citadas em:

Página 46, nota de rodapé 54: SILVA, Nivaldo C. O lugar da corrupção: Deficiências e Formas de Controle na gestão do Governo municipal. Tese de Doutorado. UNESP: Araraquara, 2007.

Página 63, nota de rodapé 85: Jornal Folha de São Paulo, Tendências/Debates, 29 de outubro de 2012.

Página 70, nota de rodapé 95: BUSSARELLO, Ricardo. Dicionário Básico Latino – Português. 4. ed. Florianópolis: UFSC, 1998.; ALMEIDA, Napoleão Mendes. Dicionário de questões vernáculas. São Paulo: Caminho Suave, 1981.

BANCA EXAMINADORA

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Ademir Alves da Silva, meu orientador nessa longa jornada, que me auxiliou com a sua inestimável sabedoria e a sua imensa paciência e compreensão.

Aos professores Aldaíza de Oliveira Sposati e Leonardo Barbagallo, que na Banca do Exame de Qualificação contribuíram com suas preciosas observações.

Aos professores da PUC, que em cada disciplina correlata sanaram muitas de minhas dúvidas e propiciaram-me a reflexão a partir de riquíssimas exposições.

À minha pequenina filha Celina que, no auge da sua infância, na sua mais tenra inocência, pode entender porque “um adulto estuda tanto”.

Ao meu companheiro Annibal, que há muito me acompanha e que mais uma vez esteve ao meu lado.

À minha família: mãe, irmãos, querida avó e ao meu pai (*in memoriam*), que sempre me incentivou a estudar.

Aos meus estimados colegas Allan, Arão, Edinei, Fábio, Fernanda, Juliana e Maria Alice, pela compreensão em cada momento de desabafo e pela colaboração na concretização deste trabalho.

Ao Roberto e à Sônia, em especial, pelo incentivo e apoio dados desde o início desta empreitada.

Aos entrevistados, que muito contribuíram com seus depoimentos e experiências, e aos que se disponibilizaram a responder o questionário.

Por fim, a todos aqueles que, de alguma forma, permitiram que eu pudesse trilhar os caminhos da pesquisa acadêmica.

FANTUCCI, Simone. **Consultoria técnico-legislativa em políticas sociais no âmbito das Câmaras Municipais**. Dissertação. (Mestrado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

RESUMO

O tema central do presente trabalho é o exercício da Consultoria técnico-legislativa nas Câmaras Municipais. A partir do conhecimento das atribuições e processos de trabalho de uma equipe de consultores, procurou-se responder quais seriam as contribuições do Serviço Social nesse espaço de atuação profissional.

É sabido que a assessoria e a consultoria estão elencadas como competências profissionais do assistente social na Lei que regulamenta a profissão, o que levou à questão: por quais razões tem sido rara a existência do assistente social consultor, atuante com seu conhecimento técnico-científico no âmbito do Poder Legislativo?

Admitindo-se que o assistente social tem legítima competência técnico-profissional para exercer a consultoria legislativa, foram levantadas as seguintes hipóteses: o fato de não se ter conhecimento e/ou de haver reduzido número de assistentes sociais consultores no Poder Legislativo estaria associado ao fato de a Consultoria técnico-legislativa estar se consolidando recentemente e principalmente em Legislativos de maior complexidade estrutural; ainda são persistentes os dilemas no Poder Legislativo sobre o significado de um corpo “eminentemente técnico” de profissionais, tal como a Consultoria Institucional, em face dos diversos interesses políticos; os concursos de acesso ao cargo de consultor são realizados de diferentes formas; há baixo investimento em recursos humanos para o trabalho afeto às áreas sociais; a profissão de Serviço Social ainda seria associada apenas à área da Assistência Social e à execução terminal dessa Política, e, por último mas não menos importante, o pouco ou total desconhecimento do próprio assistente social quanto à consultoria institucional legislativa.

A pesquisa tem caráter qualitativo e foi realizada por meio de consulta a fontes documentais, por levantamento bibliográfico e pela coleta e análise de depoimentos de alguns consultores legislativos que se ocupam de temáticas da área social.

Como resultado, podemos dizer que a existência e a atuação da Consultoria Legislativa são ainda incipientes por inúmeras razões, sendo a principal delas a pouca valorização do trabalho técnico-científico no âmbito do Legislativo. Ademais, o Serviço Social tem amplo espaço para uma atuação neste cargo de uma forma crítica e relativamente autônoma, segundo o projeto ético-político da categoria profissional dos assistentes sociais, à luz do Código de Ética que, em conjunto com outros documentos, enuncia os princípios, valores e diretrizes do aludido projeto.

Palavras-chave: Poder Legislativo; Câmaras Municipais; Serviço Social; consultoria.

FANTUCCI, Simone. **Technical and Legislative Consulting on Social Policies within the scope of City Councils.** Dissertation. (Masters in Social Work). Pontifical Catholic University of São Paulo, São Paulo, 2013.

ABSTRACT

The central theme of this work is the technical and legislative consulting activity in City Councils. Based on the knowledge of the assignments and work processes of a team of consultants, this study sought to answer what would be the contributions of Social Work in this professional acting space. It is known that advisory and consulting are listed as professional skills of a social worker in the Law that regulates the occupation, which led to the question: For what reasons has the existence of social worker consultant, acting with their technical and scientific knowledge within the scope of the Legislative Power, been rare?

Assuming that the social worker has legitimate technical and professional competence to carry out legislative consulting, the following assumptions have been identified: the fact of there being a small number of and/or there being no social worker consultants in the Legislative Power would be associated with the fact that technical and legislative consulting has been consolidated recently and in Legislatures with greater structural complexity; the dilemmas about the meaning of a "highly technical" body of professionals in the Legislative Power are still persistent, such as the Institutional Consulting, due to several political interests; contests for the access to a consultant position are performed in different ways; there is low investment in human resources for the work linked to social areas; the Social Work profession would still be associated only with the Social Assistance area and the final execution of that Policy; and last but not least, the social workers little knowledge or total lack of knowledge of institutional legislative consulting.

The research is qualitative and has been carried out through the search of documentary sources, bibliographical survey and gathering and analysis of statements by some legislative consultants who deal with social issues.

As a result, we can say that the existence and the activity of Legislative Consulting are still incipient due to countless reasons, the main one being the little appreciation of the technical and scientific work. Moreover, Social Work has wide space for performance in this position, in a critical and relatively autonomous way, according to the ethical-political project of the professional category of social workers, based on the Code of Ethics, which, together with other documents, sets out the principles, values and guidelines of the aforementioned project.

Keywords: legislative power; City Councils; social work; consulting.

LISTA DE QUADROS

1 – Funções do Poder Legislativo.....	28
2 – Tramitação de Projetos de Lei no Processo Legislativo.....	41
3 – Poderes nos três níveis de Governo.....	52
4 – Limite de gastos no Poder Legislativo Municipal de acordo com o número de habitantes.....	64
5 – Universo da pesquisa.....	104
6 – Caracterização dos entrevistados.....	108
7 – Conteúdos programáticos para o cargo de consultor legislativo segundo os editais.....	111
8 – Atribuições das Consultorias técnico-legislativas.....	116
9 – Trabalhos demandados à Consultoria técnico-legislativa.....	119
10 – Tipos de trabalho realizados pela Consultoria.....	120

LISTA DE ANEXOS

ANEXO A – Questionário

ANEXO B – Roteiro de entrevista semiestruturada

ANEXO C – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

ANEXO D – Autorização para aplicação do questionário

ANEXO E – Ato 1138/2011

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
------------------------	-----------

CAPÍTULO I – ESTADO E PODER LEGISLATIVO

1.1. O Estado e os três Poderes: o Poder Legislativo em questão	18
1.2. As três funções clássicas do Estado.....	24
1.3. Funções, estrutura e organização do Poder Legislativo.....	28
1.3.1. Funções.....	28
1.3.2. Estrutura.....	32
1.3.3. Organização.....	39
1.4. O Processo Legislativo – breves apontamentos.....	40
1.5. O Poder Legislativo no Brasil – breve histórico.....	43
1.6. O Poder Legislativo na atualidade.....	46

CAPÍTULO II – O PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

2.1. Organização e competências a partir de 1988.....	51
2.2. As Câmaras Municipais.....	61

CAPÍTULO III – CONSULTORIA TÉCNICO-LEGISLATIVA

3.1. Consultoria e Assessoria.....	70
3.2. Consultoria no Poder Legislativo.....	78
3.3. Consultoria e Serviço Social.....	93

CAPÍTULO IV – AS CONTRIBUIÇÕES DO SERVIÇO SOCIAL NA CONSULTORIA TÉCNICO-LEGISLATIVA EM POLÍTICAS SOCIAIS

4.1. Considerações sobre a pesquisa de campo.....	103
4.2. Perfil técnico-acadêmico.....	107
4.3. Demandas técnicas e demandas burocráticas.....	115
4.4. Autonomia: limites e possibilidades.....	128
4.5. Consultoria para que e para quem?.....	133
4.6. Consultoria técnico-legislativa em políticas sociais.....	137
4.7. Contribuições do Serviço Social.....	138

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	149
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	154
ANEXOS.....	161

INTRODUÇÃO

A aproximação com o tema da consultoria no Poder Legislativo se deu quando estive, pela primeira vez, no exercício desta competência profissional. Desde a graduação, tinha ciência do exercício da consultoria como campo de atuação do assistente social. Não conhecia, porém, profissionais que a realizassem de forma exclusiva.

No ano de 2007, fui aprovada num concurso público cujo cargo era o de consultor técnico-legislativo em matéria de Serviço Social. Tanto as atribuições do cargo quanto a instituição pública, no caso o Poder Legislativo municipal, eram relativamente desconhecidos para mim, ou seja, não sabia da existência do assistente social ocupando esse espaço de trabalho.

Quando iniciei meu trabalho no Poder Legislativo, praticamente tudo era novidade, desde o funcionamento deste órgão até a razão pela qual se constitui um serviço próprio de consultoria. A partir disso, procurei tomar contato com a área da consultoria em Serviço Social e, através de um breve levantamento bibliográfico, constatei que não havia estudos sobre o assunto no âmbito do Poder Legislativo. A maioria se referia à consultoria ou assessoria para equipes profissionais de assistentes sociais nos mais variados espaços de trabalho, aos movimentos sociais e conselhos de direitos e à consultoria articulada às atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Assim, as primeiras indagações referentes ao trabalho de consultoria no âmbito do Poder Legislativo partiram de minha própria experiência profissional ao refletir sobre o papel do assistente social neste órgão público. Considerando a literatura existente sobre o assunto e o Serviço Social, a regulamentação da profissão e, principalmente, o Código de Ética Profissional, algumas questões preliminares se tornaram prementes no “fazer cotidiano”:

- Como se daria o exercício profissional consoante ao projeto ético-político da categoria profissional dos assistentes sociais num espaço ocupacional permeado por diferentes posições político-ideológicas?
- Qual a possibilidade da autonomia relativa num espaço cerceado pela competência burocrática institucional?
- Quais seriam as estratégias profissionais objetivando a defesa dos direitos dos cidadãos e da esfera pública?

- Qual seria a particularidade do Serviço Social frente às demais especializações profissionais na perspectiva do trabalho interdisciplinar?
- Há visibilidade, autonomia e imparcialidade técnica (esta última bastante reiterada na literatura sobre o tema) da equipe de consultores num espaço em que predominam os interesses de parlamentares e de suas agremiações partidárias?
- A consultoria legislativa poderia ser um canal concreto de viabilização das demandas coletivas da sociedade?
- Quais seriam as perspectivas reais de ampliação desse espaço ocupacional para os assistentes sociais?

A partir destas questões, restava-me o caminho da pesquisa para poder esclarecer as razões da existência de um corpo de funcionários especializados, assim como as possíveis contribuições do Serviço Social na área em questão.

A assessoria e a consultoria¹ estão elencadas como competências profissionais do assistente social na Lei que regulamenta a profissão, especificamente nos artigos 4º e 5º². Comumente, nos trabalhos desenvolvidos em consultoria, destaca-se o papel do consultor:

como sendo uma ação profissional que auxilia tecnicamente outras pessoas ou instituições devido ao seu conhecimento especializado em determinado assunto, que toma a realidade como objeto de estudo e detém uma intenção de alteração da realidade; o assessor não intervém, mas propõe caminhos e estratégias a quem assessora e estes têm a autonomia em acatar ou não as suas proposições. Portanto, o assessor deve ser alguém estudioso, permanentemente atualizado e com capacidade de apresentar claramente as suas proposições (MATOS, 2009, p. 517).

¹ Cabe esclarecer que utilizaremos neste trabalho as expressões “consultoria e assessoria” indistintamente, pelo fato de que a diferença entre ambas é mínima, conforme veremos em seção específica sobre o assunto.

² Lei nº 8.662/93: Art. 4º Constituem competência do assistente social: VIII – prestar assessoria e consultoria a órgãos da administração pública direta e indireta, empresas privadas e outras entidades, com relação às matérias relacionadas no inciso II deste artigo; IX – prestar assessoria e apoio aos movimentos sociais em matéria relacionada às políticas sociais, no exercício e na defesa dos direitos civis, políticos e sociais da coletividade.

Esta breve caracterização do exercício da consultoria e do profissional que atua como consultor é encontrada também na escassa literatura sobre Consultoria técnico-legislativa.

Então, por quais razões o assistente social “não” atua com seu conhecimento técnico-científico no âmbito do Poder Legislativo?

Levando em consideração a competência técnica do assistente social e a dimensão política da profissão, assim como um conhecimento prévio dos profissionais que atuam como consultores no Legislativo, a questão norteadora que se colocou foi: que contribuições o Serviço Social pode dar no âmbito da Consultoria técnico-legislativa e por que não encontramos o assistente social atuando como consultor legislativo?

Admitindo que o assistente social tem legítima competência técnico-profissional para exercer a consultoria legislativa, o fato de não se ter conhecimento e/ou de haver um reduzido número de assistentes sociais consultores no Poder Legislativo estaria associado às seguintes hipóteses:

- A consultoria técnico-legislativa vem se consolidando a partir dos anos 1970, principalmente em Casas Legislativas de maior complexidade estrutural;
- Persistem, no Poder Legislativo, os dilemas sobre o significado de um corpo de profissionais “eminentemente técnico”, tal como a Consultoria Institucional, em face dos diversos interesses políticos;
- Os concursos de acesso ao cargo de consultor são realizados de diferentes formas;
- É baixo o investimento em recursos humanos para o trabalho afeto às áreas sociais;
- A profissão de Serviço Social, para alguns segmentos do Legislativo, ainda estaria associada apenas à área da Assistência Social e à execução terminal dessa Política;
- Há pouco conhecimento pelo próprio assistente social quanto à consultoria legislativa.

Assim, o projeto de pesquisa teve como objeto de estudo a Consultoria técnico-legislativa em políticas sociais e o objetivo principal foi analisar a referida consultoria como campo de atuação do assistente social.

Diante disso, os objetivos específicos foram:

- Identificar os processos de trabalho, as competências e atribuições das consultorias legislativas;

- Conhecer o perfil técnico-acadêmico dos consultores legislativos que prestam consultoria em políticas sociais;
- Compreender a relação entre a competência técnica e as ações político-parlamentares;
- Contribuir para a produção acadêmica na área de assessoria e consultoria em Serviço Social.

De qualquer forma, as competências do assistente social, principalmente na atividade de consultoria, como possibilidade para o Serviço Social na atualidade, constituem um recurso estratégico de intervenção profissional e um desafio, sob a perspectiva do projeto ético-político profissional. Porém, há que se considerar a inter-relação entre o projeto profissional e o estatuto assalariado do trabalho do assistente social.

O Legislativo constitui um espaço sócio-profissional permeado por conflitos de interesses e relações de poder. Assim, analisar os parâmetros institucionais, bem como as funções e atribuições do consultor legislativo consoante às normativas institucionais, possibilitou desvendar as reais condições em que se dá o trabalho técnico profissional nas suas particularidades.

Ao considerarmos que este espaço envolve, explícita e cotidianamente, a luta por direitos, a articulação de entidades representativas de defesa desses direitos e a ação coletiva em defesa da esfera pública, no caso do assistente social, imprimir ao processo de trabalho a constante afirmação do projeto ético-político requer ultrapassar a competência permitida e autorizada pela instituição.

Para além disso, é a cultura profissional “colocada à prova”, exigindo-se que a ação profissional seja fundada na capacidade teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa. Caso contrário, as práticas serão meramente reiterativas de ações institucionais, com base em procedimentos burocráticos e, sobretudo, reprodutoras de outros interesses que não os diretamente relacionados à defesa e à ampliação dos direitos sociais, principalmente das classes sociais subalternas. Sendo assim, na seara do processo legislativo, por exemplo, não há como estar à mercê do formalismo técnico descompromissado com as expressões da questão social, compactuando, sobretudo, com a cultura do gerencialismo³ ou da tecnocracia⁴.

³ Gerencialismo: “perspectiva que introduz a eficiência e a qualidade como cultura na administração pública, inspirada em elementos de gestão empresarial. O controle se faz pelo resultado e não pelos processos” (BEHRING, 2008, p. 179).

Para compreender a consultoria em políticas sociais realizada no âmbito do Poder Legislativo por diferentes profissionais, há que se tomar conhecimento desta Instituição e sua relação com os demais Poderes do Estado, especificamente no que concerne ao seu papel de órgão legislador e fiscalizador das políticas públicas.

Assim, para a compreensão do Poder Legislativo, o primeiro capítulo consiste na abordagem do seu significado enquanto constituinte do Estado, bem como a sua função de equilíbrio entre os demais Poderes de Estado, enfatizando-o como uma Instituição pública que, *de per se*, configura-se como espaço democrático da sociedade. O referido capítulo trata, ainda, da sua estrutura e funcionamento, além de trazer um brevíssimo histórico deste Poder no Brasil e de sua atuação na atualidade.

O segundo capítulo discorre sobre a particularidade do Poder Legislativo nos municípios, ou seja, sobre as Câmaras Municipais. A finalidade é entender as suas limitações e possibilidades como constitutivo do poder institucional local, tanto quanto a sua responsabilidade no que se refere a algumas políticas sociais. Portanto, para os dois primeiros capítulos, as referências serão predominantemente baseadas em legislação e em bibliografia do âmbito das ciências sociais.

Quanto à consultoria propriamente dita, a sua abordagem é realizada no terceiro capítulo, evidenciando o significado da consultoria de forma geral e, posteriormente, no âmbito do Legislativo, evidenciando a sua importância nesse órgão. Trataremos, significativamente, da consultoria em políticas sociais, problematizando sua atuação e responsabilidade num campo – as políticas sociais –, em tese, mais “sensível” que os demais. Finalizando o terceiro capítulo, foi abordado o exercício da consultoria na área do Serviço Social.

O quarto capítulo consiste na análise dos dados coligidos com a pesquisa empírica, cuja amostra representa as Câmaras Municipais de cidades com número de habitantes a partir de 500 mil (quinhentos mil) e que possuam, em sua estrutura organizacional, o serviço de Consultoria/Assessoria técnica aos trabalhos legislativos para as Comissões Parlamentares de mérito, constituído por servidores públicos concursados.

Cabe mencionar que, no início deste trabalho, houve a pretensão de incluir no universo da pesquisa as Assembleias Legislativas e o Congresso Nacional. Optou-se,

⁴ Tecnocracia: “Política. Sistema político ou de coordenação política, social e econômica que se baseia na predominância dos técnicos ou tecnocratas”. Significado de tecnocracia. Disponível em: [http://www.dicio.com.br/tecnocracia]. Acesso em: 15/06/2011.

porém, por analisar somente as Câmaras Municipais, devido às limitações de tempo e recursos, mas, sobretudo, por considerar a característica do Legislativo Municipal em sua maior proximidade com a população local.

Assim, o recorte a partir do número de habitantes resultou num total de 37 (trinta e sete) cidades em todo o Brasil, correspondendo, portanto, à pesquisa sobre trinta e sete Câmaras Municipais.

Com o propósito de identificar as Consultorias próprias nestas Câmaras, foi enviado a todas elas, por correio impresso e por correio eletrônico, um questionário com questões fechadas e abertas, de maneira a coletar dados sobre a estrutura organizacional e funcionamento do assessoramento legislativo. Do total de trinta e sete, foram respondidos e restituídos dez questionários.

Concomitantemente, foram realizadas, a título de verificação de viabilidade, ligações telefônicas para 16 (dezesesseis) Câmaras Municipais. Na medida em que se constatou a presença de Consultoria técnica própria, foram agendadas entrevistas com os funcionários que prestassem serviço de consultoria para alguma Comissão Parlamentar que tratasse de tema diretamente afeto às áreas sociais.

Assim, foram selecionados quatro Legislativos Municipais: São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba e Joinville, conforme critérios explicitados no capítulo IV.

A entrevista foi previamente agendada e consistiu em perguntas semiestruturadas para tratar dos seguintes aspectos: perfil acadêmico do consultor; atribuições do cargo, processo de trabalho e relação com a Instituição; atribuições do cargo e relação com a profissão; consultoria e trabalho relacionado às políticas sociais.

Vale registrar o grande desafio em que consistiu o presente trabalho, considerando a rara incidência do assunto – Poder Legislativo – no âmbito do Serviço Social, bem como, segundo Meneguello (2012) e Kerbauy (2012), a escassez de pesquisas acadêmicas sobre as Câmaras Municipais cuja abordagem se refira aos aspectos organizacionais e de recursos humanos.

Desejamos que os resultados da presente pesquisa contribuam para uma análise crítica da atuação dos consultores legislativos, tanto por parte deles mesmos, como por parte da Instituição, dispondo ou não de assistentes sociais em suas equipes de Consultoria técnico-legislativa.

CAPÍTULO I – ESTADO E PODER LEGISLATIVO

1.1. O Estado e os três Poderes: o Poder Legislativo em questão

Embora esta dissertação trate do tema da consultoria, entendemos ser indispensável discorrer, mesmo que sucintamente, sobre o Poder Legislativo e sua função como aparelho do Estado, pois, como veremos em seções posteriores, tanto a consultoria prestada quanto o trabalho do assistente social são determinados pelo contexto histórico e, particularmente, pela instituição em que estão inseridos.

Compreender o significado do Poder Legislativo requer, necessariamente, tomar conhecimento da sua constituição nos processos históricos⁵, ou seja, requer que entendamos, principalmente, a conformação do Estado Moderno⁶, pois esta reflete a relação do Estado com a sociedade civil no que concerne à busca da “liberdade individual” em face do poder absolutista do Estado.

A digressão histórica que faremos a seguir tem a pretensão de ilustrar tão somente a reunião dos homens mais experientes em assembleias, tenha sido para a discussão de soluções visando o bem da coletividade, ou para dirimir conflitos entre governantes e governados. Ou seja, concordamos com Barbagallo (2010) quanto ao entendimento de que a reunião dos homens em assembleias não pode ser considerada o embrião do Poder Legislativo tal como o conhecemos.

Isto posto, as primeiras “manifestações” do Poder Legislativo deram-se na Antiguidade Clássica⁷ com a criação da Eclésia e do Senado⁸. Essas duas instituições

⁵ O Poder vinculado ao exercício da autoridade e da opressão de uma instituição sobre os homens, em suas várias formas, foi limitado pela mesma sociedade civil que o criou. Nesse sentido, as Revoluções Gloriosa (Inglaterra), Americana (Estados Unidos) e Francesa foram marcos históricos na tentativa de estabelecer algum tipo diferente de Estado, e, conseqüentemente, a luta pela democracia foi parte deste processo.

⁶ O Estado Moderno emerge no período do final do século XV, com a ascensão do absolutismo e do capitalismo. Foi uma época de embates entre a liberdade dos indivíduos e o absolutismo do monarca. Sua evolução caracterizou-se pela ordem legal, pela burocracia, pela jurisdição compulsória e pela demarcação do território e uso legítimo da força.

⁷ Antiguidade clássica: período da História da Europa compreendido entre o século VIII a.C., com o surgimento da poesia grega, e a queda do Império romano do ocidente no século V d.C. Característica principal desta época foram os fatores culturais das suas civilizações mais marcantes, a Grécia e a Roma antigas.

⁸ A Eclésia (Grécia Antiga) era uma assembleia popular com maior representatividade e formada por cidadãos. O Senado (Roma Antiga) era um conselho de anciãos formado por representantes da aristocracia patricia. Em sua segunda fase, atinge o pleno poder e legisla amplamente promovendo a garantia de direitos sociais, econômicos e religiosos aos plebeus. (História Antiga). Disponível em: [http://www.casadehistoria.com.br/book/export/html/105].

constituíam-se de homens mais experientes, que eram consultados para falar de problemas e discutir regras de convivência.

A evolução histórica do legislativo é a discussão, o debate em termos institucionais de problemas públicos. O debate desenvolveu entre os homens o raciocínio objetivo, a argumentação, a tolerância, o hábito de questionar os problemas coletivos. (...) sua significação histórica é atribuída como instituições limitadoras do poder real, e como instâncias de resistência ao arbítrio e a concentração de poder (SALDANHA, 1983, p. 35-41).

Assim, tanto a prática de reunir-se para falar, quanto a de consultar os anciãos que, pelas suas experiências de vida, auxiliavam na resolução dos problemas, foram maneiras que a sociedade encontrou para dirimir conflitos e sobreviver de acordo com os interesses coletivos.

Antes de os Estados serem organizados em diferentes Poderes, era o rei o senhor da lei e da ordem, exercendo tal poder de forma autoritária. Essa época, conhecida como “era absolutista”⁹ foi marcada pela atuação do Estado controlador das atividades econômicas em sua totalidade, constituindo-se num poder central, supremo e soberano. Havia a necessidade de um governo centralizador em que os homens abriam mão de suas liberdades individuais em nome do poder do Estado.

Conforme Behring e Boschetti (2011, p. 57), para que os homens, em estado de natureza, pudessem refrear suas paixões e preservar a liberdade, impunha-se a renúncia à liberdade individual em favor do soberano, do monarca absoluto.

Por volta do século XIII, na Inglaterra, surgiram os rudimentos do que viria a ser o Poder Legislativo. A burguesia¹⁰, descontente com os impostos cobrados pelo rei, elaborou uma Carta¹¹, exigindo a convocação de um conselho formado pela nação para discutir e aprovar, ou não, tais impostos¹².

Apesar da democracia ter surgido na Grécia Antiga e o Parlamento ter sua origem na Magna Carta inglesa, a democracia contemporânea só

⁹ “é com o absolutismo (...) que surgem as estruturas próprias do Estado Moderno, articulador da nação: uma força armada sob comando único, uma burocracia e um sistema fiscal” (NETTO, 2009, p. 72).

¹⁰ A burguesia foi favorecida de certa forma pelo Estado Absolutista, que lhe garantia a segurança das caravanas comerciais em franca expansão pelo mundo.

¹¹ A Carta Magna datada de 1215 foi um documento que limitou o poder soberano dos reis ingleses. É considerada o primórdio do que viria a ser o constitucionalismo.

¹² “A expansão das atividades mercantis (...) chocava-se com a estrutura do Estado Absolutista; (...) essa revolução das condições econômicas da vida social não foi seguida por uma mudança correspondente na estrutura política” (NETTO, 2009, p. 74).

se consolida a partir do século XVIII, pois a realidade política dos Estados Nacionais europeus, entre os séculos XVI e XVIII, era absolutista, caracterizada pelo autoritarismo e grande concentração de poder nas mãos de soberanos que se colocavam acima dos interesses da sociedade civil, administrando o Estado de acordo com sua vontade pessoal (PARANAGUA, s.d., s.p.).

Assim, do ponto de vista político, ressalta-se a importância de uma esfera institucional que pudesse limitar o poder absoluto do Príncipe, assegurando a liberdade dos indivíduos.

sobrevém uma época de revolução social: as forças produtivas já não podem se desenvolver no marco das relações de produção – na sociedade surgem forças produtivas que exigiam novas relações (capitalistas burguesas), mas estas eram travadas pelo Estado absolutista (que condensava relações de produção feudais). Sobreveio a Revolução Burguesa (NETTO, 2009, p. 74).

Da luta pela liberdade e pela igualdade diante de um Estado despótico formou-se o Estado Liberal e, com ele, a república burguesa, bem como houve a implantação do constitucionalismo, com as Cartas Constitucionais, concretizando o primeiro Estado jurídico, guardião das liberdades individuais.

Montesquieu pensa a questão política por meio do entendimento da necessidade de leis, que passam a ser uma “relação necessária”: se existe uma Lei, não é a vontade do particular que sobressai.

Teve início uma forma jurídico-legal para dar conta da institucionalização dos Poderes do Estado. Seguiu-se, então, o princípio da separação dos Poderes¹³. Ao Legislativo atribuiu-se a função normativa, principalmente pela Lei Maior – a Constituição – que norteou a organização do Estado e criou a segurança dos direitos.

Cabe ressaltar, entretanto, que a consagrada liberdade estava associada muito mais aos interesses dos grandes comerciantes. E a igualdade era um aspecto tão somente formal diante de um mundo repleto de todo tipo de desigualdade: econômica, social e política.

Em nome da liberdade, a derrubada do Antigo Regime foi, conforme Bonavides (2007):

uma luta ideológica utilizada pela nova classe em ascensão – a burguesa. (...) no momento em que se apodera do controle político da

¹³ Trataremos da questão dos três Poderes na próxima seção.

sociedade, a burguesia já se não interessa em manter na prática a universalidade daqueles princípios, como apanágio de todos os homens. Só de maneira formal os sustenta, uma vez que no plano de aplicação política eles se conservam, de fato, princípios constitutivos de uma ideologia de classe (BONAVIDES, 2007, p. 42).

Para Jean-Jacques Rousseau¹⁴, a sociedade civil tinha sido corrompida pela propriedade privada, sendo que o Estado protegeu o interesse de alguns, preservando a desigualdade e não o bem comum. Por isso, o contrato social de Rousseau propôs a configuração de um Estado no qual o poder deriva de uma vontade geral do povo – princípio este que deu base ao novo Estado social.

Com o agravamento da questão social no século XIX e o avanço dos movimentos populares de perspectiva socialista, intensifica-se o questionamento sobre o papel do Estado. Por um lado, a visão liberal do Estado identificado com a nação, garantia de liberdade dos indivíduos, agente do bem estar coletivo e da justiça social. Por outro, a crítica marxista ao Estado como instrumento de opressão de uma classe sobre a outra sob a aparência do equilíbrio e da justiça, ao fazer passar por interesse geral os interesses da burguesia (SILVA, 1999, p. 02).

Os problemas decorrentes da expansão e solidificação do Estado capitalista em nível mundial evidenciaram-se, de maneira que a questão social emergiu como expressão das contradições do capitalismo¹⁵. A ideologia liberal passou a ser questionada e a supressão da interferência do Estado na regulação da economia foi revista diante de tantas injustiças sociais.

sem o apelo à crise social, houvéssemos jamais chegado às concessões feitas, a esse fecundo amadurecimento de consciência, que leva o mundo contemporâneo a tutelar, como verdade indestrutível, alguns postulados de justiça social (BONAVIDES, 2007, p. 177).

¹⁴ Rousseau, ao contrário de Hobbes e Locke, atribuiu ao pacto social um prejuízo aos indivíduos. Propõe que a soberania esteja localizada no povo, portanto, o Estado está a serviço do soberano, ou seja, do próprio povo. Propõe também a necessidade de representantes políticos, desde que houvesse a rotatividade dos mesmos, sob pena da degeneração dos governos.

¹⁵ As primeiras expressões da questão social, conforme Behring e Boschetti (2011, p. 52-55): “estão relacionadas à maneira pela qual os homens se organizaram para produzir num determinado momento histórico – o de constituição das relações sociais capitalistas. (...) No século XIX a luta em torno da jornada de trabalho e as respostas das classes e do Estado (...) impulsionam o problema da desigualdade e da exploração como questão social”.

Assim, o Estado Social de direito ou Estado de Bem-Estar veio responder às demandas de uma sociedade desigual, chamando para si a responsabilidade em gerir os problemas sociais. O Estado tornou-se provedor legítimo dos direitos sociais, institucionalizando-os através da Administração Pública.

A administração tornou-se o mecanismo de viabilização dos objetivos da sociedade, pois organizava racionalmente os meios para efetivá-los.

A partir disso, o Estado ampliou seus fins e o Poder Executivo passou a ser responsável por uma gama maior de tarefas diante da crescente complexidade de assuntos que necessitava gerir.

Ao mesmo tempo, de acordo com Novais (2004, p. 112-13): “as Constituições, então, começam a hospedar os denominados direitos fundamentais¹⁶ de 2ª geração ou dimensão que caracterizavam-se em impor, agora, ao Estado prestações positivas ou obrigações de fazer algo de natureza social”.

O Estado passou a orientar-se por uma perspectiva social, de maneira que pudesse atender a algumas reivindicações da classe trabalhadora, tratando de colocá-las em leis, porém de forma bastante tímida.

Como bem colocam Behring & Boschetti (2011, p. 63), “não existe uma linha evolutiva linear entre o Estado liberal e o Estado social (...) mas a característica de que ambos reconhecem os direitos, mas não questionam os fundamentos do capitalismo”.

Novamente, cabe demarcar que não se trata aqui de considerar “os problemas sociais” desvinculados da totalidade da reprodução das relações sociais, como se fossem desprendidos das determinações econômicas, políticas e culturais. Ou seja, tem-se em vista que a questão social é expressão das contradições inerentes ao capitalismo.

O final do século XIX e início do século XX configurou-se como o período em que o Estado assumiu amplamente ações sociais de forma planejada. Constituindo o chamado Estado de Bem Estar Social.

O Estado de Bem Estar Social é erigido sob o princípio de que os governos são responsáveis pela garantia de um mínimo padrão de vida para todos os cidadãos, como direito social. É baseado na livre empresa e no mercado, mas com ampla interferência do Estado (SILVA, 1999, p. 04-05).

¹⁶ Conforme Novais (2004,p.125-126), “os direitos fundamentais correspondem à dignidade e liberdade humana. (...) ganham uma posição de destaque nos textos constitucionais por serem essenciais ao homem e à sociedade”.

Contrariamente, nas duas últimas décadas do século XX, o Estado neoliberal caracteriza-se pela mínima intervenção nos “negócios” da sociedade, sobretudo no que se refere à regulação do mercado e pelo enfraquecimento da intervenção social.

Assim, as políticas sociais desencadeadas para dar conta minimamente das consequências advindas das contradições inerentes ao sistema capitalista¹⁷, foram subtraídas da responsabilidade do Estado.

A lógica da contradição perpassa o sistema capitalista que, tomando para si a incumbência de governar a sociedade com “liberdade” e “igualdade”, segundo os preceitos liberais, se sobrepõe a ela separando, irreconciliavelmente, as classes por ele criadas como também ignorando as contradições e antagonismos inerentes às mesmas (COSAC, 2000, p. 90).

Independente da configuração do Estado (se social ou neoliberal), o que foi se organizando em termos Constitucionais foi a manutenção dos direitos fundamentais e a estruturação de um poder referendado pelo povo. Ou seja, a formação do Estado Democrático de Direito articula as dimensões do direito e do poder, significando que tal poder deve organizar-se e exercer-se em termos democráticos (NOVAIS, 2004).

Vimos até aqui a fase de constituição do Poder Legislativo correspondente ao período do Estado liberal que atendeu aos anseios e interesses da burguesia, assegurando a liberdade e a igualdade na ordem dos direitos constitucionais. A partir do Estado Social e do Estado Democrático de Direito, o Poder Legislativo continua a garantir a liberdade dos indivíduos perante os Governos autoritários, além de constituir-se em representação política de toda uma nação, valendo-se de sua posição como espaço contraditório de lutas perante os interesses diversos de uma sociedade cada vez mais complexa.

Diante das contradições e conflitos inerentes à conformação dos Estados em seus aspectos políticos, econômicos e sociais, o surgimento do Parlamento contemporâneo, segundo Polveiro Júnior (2006), deu-se pelo fato de se restringir o poder soberano em questões de tributação. Num segundo momento, por intermédio da representação e do voto censitário, a população excluída pôde participar do poder político. E,

¹⁷ Se, por um lado o Estado interventor e a política social apresentam-se como funcionais ao capital, por outro, eles também atendem a interesses da classe trabalhadora (SOUZA FILHO, 2011).

posteriormente, com a implantação do sufrágio universal¹⁸ e a extensão do voto às mulheres e analfabetos. Portanto, o Parlamento é o compartilhamento do poder, pois permite o livre debate das ideias e a maior participação do povo nas decisões do Estado.

O compartilhamento do Poder refere-se à relação entre maioria e minoria na composição parlamentar. Mesmo que haja o livre debate e a participação da sociedade, a “maioria” dos parlamentares é que deliberará sobre qualquer questão. Assim, a divisão de poder obedece ao princípio da maioria¹⁹.

Para finalizar a questão da origem do Parlamento:

mecanismos representativos, apesar de não serem desconhecidos em Roma com o Senado, entre os povos bárbaros com suas assembleias de chefes de tribos ou entre os monarcas da Idade Média, não podem ser tomados por antecedentes genéticos diretos do Poder Legislativo, tal como este se apresenta na modernidade, pois que na antiguidade não existia a doutrina dos três poderes elaborada por Montesquieu no século XVIII – 1748 –; tampouco as bases do Estado moderno eram vigentes e, finalmente, o corpo social era dividido em estamentos e não num conjunto por cidadãos iguais perante a lei (BARBAGALLO, 2010, p. 33).

Veremos na próxima seção de que maneira foi assegurada a partilha dos Poderes de Estado com a finalidade de mostrar que são forças que, em mãos diferentes, agem em conjunto, de forma a convergirem para uma mesma direção.

1.2. As três funções clássicas do Estado

O pensamento de que o Estado deveria ser dividido em três poderes distintos advém de que tal tripartição de poderes seria a garantia da liberdade dos indivíduos. Tornou-se, assim, um arranjo institucional contra o arbítrio dos governantes.

Essa ideia existe desde a Antiguidade e foi Aristóteles (1996) que partiu do princípio da necessidade de haver três poderes essenciais nos governos: o de deliberação, o de ação e os que primam pelo ofício da jurisdição.

¹⁸ Sufrágio universal é um dos instrumentos por meio dos quais o povo exerce sua soberania nos termos da Constituição Federal, art.14. É o voto de todo o eleitorado (Dicionário Parlamentar e Político, 1996, p. 936).

¹⁹ Nos nossos dias, muitas vezes a maioria que detém maior parcela de poder são os que ocupam posições “vantajosas” no interior da Instituição, seja como seu Presidente, como membro da Mesa Diretora, Presidente de Comissão, como líder de Governo ou até mesmo nos principais cargos da administração interna.

Porém, foi na Idade Moderna que os três poderes ganharam melhor formulação, ou seja, Locke (1996) distinguiu o Poder Legislativo, o Executivo e o Federativo. O Legislativo teria a função de elaboração das leis, o Executivo de aplicação das mesmas e o Federativo preocupar-se-ia da relação com as demais nações.

Em Locke, a separação de Poderes aparece, dessa forma, fundamentalmente como uma resposta voltada ao critério funcional. O autor enfatiza as atividades que os poderes devem desempenhar, tendo em vista a efetivação do bem público. Sua teoria, portanto, aponta para a separação dos Poderes sem se preocupar muito com a limitação recíproca entre eles (SIQUEIRA, 2009, p. 18).

Na conformação do Estado liberal, Locke e também Montesquieu (1996) argumentavam que as pessoas possuem fraquezas e que, quando elas passam a dispor de poder, podem querer abusar dele. Essa concentração de poder daria espaço à tirania e aos governos despóticos.

e como pode ser muito grande para a fragilidade humana a tentação de ascender ao poder, não convém que as mesmas pessoas que detém o poder de legislar, tenham também em suas mãos o poder de executar leis, pois elas poderiam se isentar da obediência às leis que fizeram, e adequar a lei à sua vontade, tanto no momento de fazê-la quanto no ato de sua execução, e ela teria interesses distintos daqueles do resto da comunidade, contrários a finalidade da sociedade e do governo. Por isso, nas comunidades civis bem organizadas, onde se atribui ao bem comum a importância que ele merece, confia-se o Poder Legislativo a várias pessoas (LOCKE apud SIQUEIRA, 2009, p. 27).

Foi Montesquieu que, sobremaneira, desenvolveu a teoria da tripartição dos Poderes, estabelecendo, assim, um sistema de proteção da liberdade política dos cidadãos, a partir do princípio de que com o poder nas mãos da mesma pessoa, a sociedade estaria privada de sua liberdade, portanto, sob a vigência de um governo tirânico. Montesquieu concluiu, então, que o Estado deveria ser dividido em três formas de poder: o poder de legislar, o de executar e o de julgar. Essas três funções seriam distribuídas a órgãos diferentes do Estado.

Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura o Poder Legislativo está reunido ao Poder Executivo, não existe liberdade, pois pode-se temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado apenas estabeleçam leis tirânicas para executá-las tiranicamente (MONTESQUIEU, 1997, p. 202).

Cabe ressaltar, porém, que essa separação não se faz de maneira rígida. Cada órgão do Estado (o Executivo, o Legislativo e o Judiciário) está incumbido de atribuições específicas, mas cada qual controla os demais.

Essa novidade foi elaborada por Montesquieu. Vários estudos²⁰ entendem que não há uma separação rígida entre os poderes e que nem mesmo Montesquieu intencionou isso. Ao contrário:

Para que não se possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder. Uma constituição pode ser de tal modo que ninguém será constrangido a fazer coisas que a lei não obriga e a não fazer as que a lei permite (MONTESQUIEU, 1997, p. 200).

Embora Montesquieu tenha usado a palavra “separação”, sua intenção foi identificar as funções do poder político, atribuindo-as a diferentes órgãos. O poder do Estado continua sendo uno, ou seja, a existência do Estado se justifica pelo seu único fim: gerir os interesses gerais da sociedade²¹.

A teoria de Montesquieu influenciou o ideário liberal e seus princípios foram abarcados em diversas constituições, além de ter sido a base para a Revolução Francesa: “Em 1789, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, estabeleceu, em seu art. 16, que toda sociedade, onde a garantia dos direitos não esteja assegurada nem a separação de poderes determinada, não possui Constituição” (SIQUEIRA, 2009, p. 30).

No século XVIII, os Estados Unidos aprimoraram ainda mais a ideia de separação de Poderes, ao contribuir com a divisão administrativa em três órgãos distintos e a possibilitar um equilíbrio entre os mesmos. Na prática, formularam um sistema que ficou conhecido como “*checks and balances*”.

Cada órgão do governo é controlado por um outro do mesmo nível constitucional. Dessa maneira, os Poderes continuam a diferenciar-se entre si mediante os exercícios funcionais distintos da administração pública. Apesar disso, cada ramo do governo pode ser autorizado, em determinadas circunstâncias, a exercer alguma influência ativa em relação ao outro (SIQUEIRA, 2009, p. 20).

²⁰ Siqueira (2009); Marinho (1966); Júnior (1999); Almeida (2003).

²¹ Obviamente que “gerir os interesses gerais da sociedade” conota a perspectiva de cunho liberal, pois não considera a sociedade constituída em classes sociais antagônicas, sendo esta última, a concepção compartilhada por esta autora.

O sistema de freios e contrapesos ou “*checks and balances*” consiste em serem os poderes repartidos e equilibrados entre os diferentes órgãos, sendo que nenhum pode ultrapassar os limites estabelecidos na Constituição sem ser eficazmente detido e contido pelos outros.

Dessa forma, vimos que cada Poder serve como contrapeso à atuação do outro, havendo certa interpenetração entre eles. O princípio da separação de Poderes é entendido, então, como funções de órgãos distintos e autônomos, em que o controle de um Poder sobre o outro nada mais é do que o sistema de freios e contrapesos.

Assim, os Estados Unidos elaboraram uma reengenharia institucional que desse conta da fiscalização dos atos dos homens públicos e do controle do exercício do poder, como bem coloca Siqueira (2009) ao dizer que tais mecanismos viriam a corresponder à qualidade das próprias instituições.

Como vimos, desde a Revolução Francesa, as Constituições estabelecem as funções primordiais de cada Poder. Assim, o Executivo administra a coisa pública, o Legislativo cria e inova o ordenamento jurídico e o Judiciário aplica a lei em casos controversos.

Reiteramos, porém, que cada um dos três poderes também exerce as funções dos demais. Assim, cada qual tem a sua independência financeira e administrativa, sem, contudo, haver uma independência irrestrita. Os abusos sempre devem ser evitados a fim de se preservar o equilíbrio do sistema.

Por isso mesmo é que existe a cooperação do Poder Executivo no processo legislativo, por meio do veto e do poder de iniciativa. Da mesma forma o Poder Judiciário poderá declarar inconstitucionais normas oriundas do processo legislativo. Outra forma de interferência de um Poder sobre o outro é o fato de o Legislativo funcionar como órgão investigador e até mesmo julgador, em determinadas circunstâncias (SIQUEIRA, 2009, p. 34).

Assim, o princípio de controle mútuo assegura que os três ramos do Governo são limitados de várias formas pelos poderes concedidos aos demais.

O princípio da separação dos Poderes foi fundamental para garantir a descentralização e o controle interno das atividades realizadas. Contudo, cabe à população em geral, e aos setores organizados, em particular, monitorar a atuação dos Poderes, especialmente do Legislativo, já que este representa mais diretamente os interesses da

sociedade, sendo então o mais transparente e aberto à participação (Noções Básicas sobre o Processo Legislativo, 2011, p. 15).

Cada um dos Poderes de Estado possui estrutura e organização próprias para que possam dar cumprimento às suas respectivas funções. Veremos a seguir como se configura este funcionamento no Poder Legislativo.

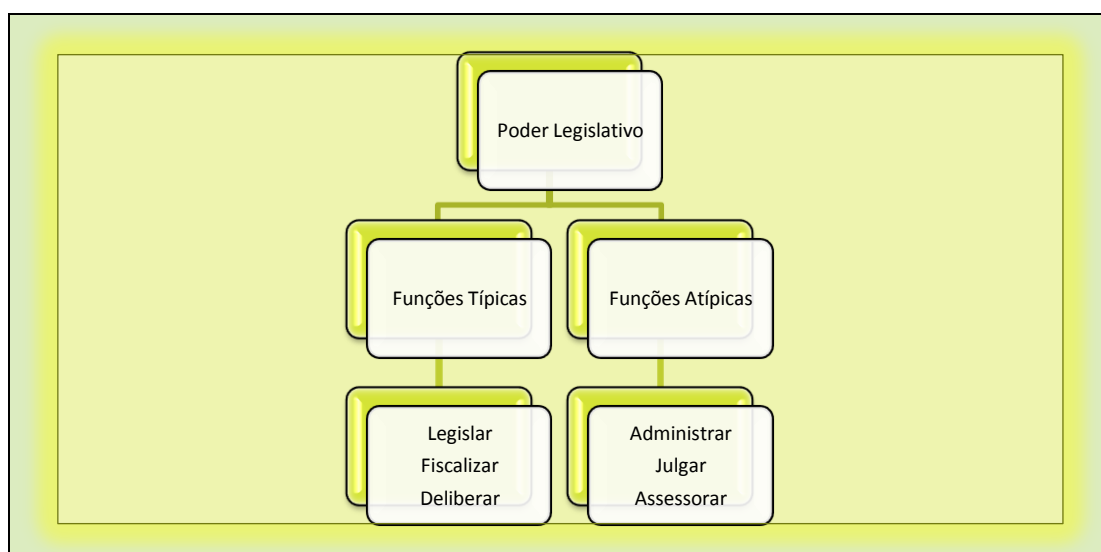
1.3. Funções, estrutura e organização do Poder Legislativo

Nesta seção trataremos, de modo geral, do funcionamento do Poder Legislativo brasileiro, ressaltando, desde já, que nas três esferas de Governo (Federal, Estadual e Municipal) existem, quanto aos trabalhos realizados, normas a serem observadas que visam assegurar a transparência dos mesmos, assim como a preservação do caráter democrático desta Instituição.

1.3.1. Funções

As funções típicas e atípicas exercidas pelos Poderes Legislativos são: legislar, fiscalizar, julgar, assessorar o Executivo e administrar a sua própria estrutura interna:

QUADRO 1
Funções do Poder Legislativo



(elaboração da autora)

Dentre as funções do Poder Legislativo, a prerrogativa de legislar é a sua função mais conhecida²². Obviamente que as leis são importantes e, de fato, interferem na vida das pessoas, pois, conforme Saldanha (1983, p. 09): “compõem um sistema normativo que dita, oficialmente, uma regra de conduta tornada obrigatória”.

A função de elaboração das leis compreende todos os assuntos da competência de cada esfera de Governo²³ e é importante ressaltar que, com o agravamento da questão social, cada vez mais foi necessário regular diversos aspectos da vida social²⁴.

a lei cristaliza todas as expectativas sociais, define, em função delas, as tarefas do Estado, conferindo-lhe os necessários poderes para executá-las, regula as relações sociais, tudo no intuito de promover os valores sociais e políticos de um determinado povo, ou, pelo menos os que são assim percebidos por seus mandatários políticos (VIEIRA, 2008, p. 121).

De acordo com Meirelles (2008, p. 672-673): “a Lei é norma jurídica legal, abstrata e coativa, emanada do Legislativo, sancionada e promulgada pelo Executivo na forma estabelecida para a sua elaboração”.

Existem outras proposições elaboradas pelo Legislativo que, tal como a feitura de uma lei, passam por um rito obrigatório chamado de Processo Legislativo. Conforme Meirelles (2008), são elas: o Decreto Legislativo, cuja matéria é de exclusiva competência político-administrativa de efeitos externos e impositivo para seus destinatários, promulgada pelo presidente da Mesa; e as Resoluções.

O Decreto Legislativo consubstancia as deliberações do Plenário sobre assuntos de interesse geral do Município, ou seja, são dependentes do pronunciamento político do Legislativo. Exemplos: aprovação de convênios e consórcios, aprovação de contas, concessão de títulos honoríficos, entre outros. Já as Resoluções são matérias de exclusiva competência do Legislativo e de interesse interno deste órgão, promulgadas por seu presidente, portanto, não necessitam da sanção do Executivo.

²² O Poder Legislativo constitui o *locus*, por excelência, da função de legislar. No entanto, observa-se, na prática, o recorrente uso do instrumento do Decreto por parte das esferas Executivas, destacando-se, ainda, no âmbito federal, o recurso das Medidas Provisórias, o que contribui, de certo modo, para reduzir as ações do Legislativo.

²³ Trataremos das competências de cada ente federado no próximo capítulo.

²⁴ “quando os direitos são conquistados e regulados na forma da lei, isso não significa a superação nem da desigualdade social nem das formas de opressão vigentes na vida cotidiana. (...) quando se constitui um tipo de universalidade abstrata no reconhecimento de sujeitos de direitos universais, uma forma particular de a burguesia reivindicar para si o domínio ideológico da sociedade” (BEHRING; SANTOS, 2009, p. 280).

Quando as proposições estão em fase de tramitação²⁵ recebem as designações de Projetos de Lei, de Decreto Legislativo ou de Resolução, conforme o caso. Nesta fase, podem receber dos parlamentares emendas que visam alterar parte do Projeto ou substitutivos que alteram todo o texto do Projeto.

Outras proposições percorrem um caminho menor em comparação aos Projetos de Lei, de Resolução e de Emenda às Constituições ou à Lei Orgânica²⁶. São elas: as indicações: sugestão aos poderes competentes sobre medidas de interesse público; as moções: manifestação do Legislativo sobre determinado assunto, solicitando providências, protestando ou repudiando algo; os requerimentos: dirigidos à Presidência para solicitação de informações, principalmente ao Executivo, convocação de autoridades, etc. De qualquer forma, tais proposições envolvem deliberações do Plenário, cuja tramitação atenda ao regimento interno respectivo e a votação conste de ata para que produza efeitos internos ou externos.

Somente os Projetos de Lei, de Decreto Legislativo, de Resolução e de Emenda à Constituição ou à Lei Orgânica passam pelo Processo Legislativo.

Devemos enfatizar que o Legislativo não administra e/ou executa os serviços do Poder Executivo, mas delibera e edita normas gerais. Assim, os representantes eleitos não podem adentrar em matérias legislativas que são de iniciativa exclusiva do Executivo, tais como: criação e estruturação de secretarias; matéria de organização administrativa, execução de obras e serviços públicos, criação de cargos, funções ou empregos, regime jurídico e previdenciário dos servidores; fixação e aumento da remuneração, plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual. As demais matérias “em comum”²⁷, conforme Meirelles (2008), competem aos dois Poderes.

Embora seja de iniciativa privativa do poder Executivo legislar sobre os assuntos acima, vale ressaltar que as matérias são submetidas à apreciação do Poder Legislativo, ou seja, compete-lhe debater e aprovar tais Projetos, aprimorando-os quando se fizer necessário.

A função de controle e de fiscalização se refere à atribuição do Legislativo de sustar atos normativos do Poder Executivo que venham a extrapolar o seu poder

²⁵ Tramitação significa seguir o processo. No caso, são os projetos de lei em curso no Processo Legislativo. Ressalta-se, ainda, que em toda tramitação existe a obrigatoriedade de pareceres técnicos sobre a matéria a ser analisada, quórum mínimo de parlamentares para a sua aprovação ou não e, por último, a respectiva publicação, sem a qual nenhuma fase do Processo Legislativo teria validade.

²⁶ No caso, a Constituição Federal, as Estaduais e, nos municípios, a Lei Orgânica.

²⁷ De acordo com a Constituição Federal, as matérias concorrentes se referem àquelas do âmbito Estadual e Federal e as matérias comuns são aquelas que competem aos três entes federativos.

regulamentador. Cabendo-lhe também a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, por meio do julgamento das contas do Executivo.²⁸

A fiscalização pelo Poder Legislativo sobre a administração é uma das mais importantes prerrogativas institucionais, pois aos parlamentares foi delegada não somente a faculdade de legislar, mas também poderes para assegurar um governo competente.

Em virtude da amplitude da atuação do Governo, nos dias de hoje, cabe cada vez mais ao Parlamento a função de controle sobre esse e suas atividades burocráticas... Já não pode o Legislativo se limitar a fase legislativa, posto que esta se encontra cada vez mais restrita, vez que a atividade de controle se apresenta como fundamental para o sistema de equilíbrio dos poderes políticos, assegurando assim o regime democrático (COSTA, 2005, p. 167 apud MAURANO, 2008, p. 33).

Tais poderes são assegurados na Constituição Federal e operacionalizados através, por exemplo, das Comissões Parlamentares de Inquérito, na convocação de ministros ou secretários de Estado, e pelo envio de requerimento de informações às diversas autoridades que são obrigadas a responder em prazo determinado a qualquer parlamentar.

Assim, evidenciamos o poder de fiscalização e controle do Legislativo sobre o Executivo, pois: “nos regimes democráticos, o povo delega poderes, não só de legislação, mas e sobretudo de fiscalização, a seus mandatários nas Câmaras, para que assegurem um governo probo e eficiente” (BECKERT, 1941, p. 71 apud MEIRELLES, 2008, p. 621).

A função de assessoramento se refere ao seu poder de sugerir práticas ou mesmo a abstenção de atos administrativos que são de competência exclusiva do poder Executivo. Isto se dá através de indicações, que se expressam em um ato de colaboração e não se traduzem, conforme Meirelles (2008), numa interferência indébita do Legislativo no Executivo, mas apenas aponta medidas e soluções administrativas percebidas pelo Legislativo como de interesse para a comunidade.

Quanto a sua função administrativa, os Legislativos a concretizam quanto a sua organização interna, ou seja, deliberam sobre a composição da Mesa e das Comissões, a

²⁸ Somente as Câmaras municipais das cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro possuem Tribunais de Contas municipais para auxiliá-las na avaliação e julgamento das contas do Poder Executivo Municipal. Os demais municípios do Brasil contam com os respectivos Tribunais de Contas estaduais.

regulamentação de seu funcionamento e a sua estruturação. A sua organização interna envolve, obviamente, a organização dos serviços e o quadro de recursos humanos²⁹.

A função julgadora do Poder Legislativo refere-se à instauração de processos contra o chefe do Poder Executivo e seu respectivo vice, além de Ministros e Secretários.

Por último, a função deliberativa, que consiste (MAURANO, 2008) em alcançar a melhor solução para os problemas, sendo necessário o diálogo e o debate, sendo um dos momentos de maior importância no âmbito dos Legislativos.

Com base nas funções dos Parlamentos, vimos que, como órgão de representação política, suas prerrogativas são primordiais para o funcionamento do Estado Democrático de Direito.

Sendo um Estado Democrático de Direito, o Estado brasileiro se organiza a partir de sua Constituição Federal, que estabelece os princípios fundamentais, direitos e garantias individuais, a ordem econômico-social, o regime político (democracia), a forma de governo (república), o sistema de governo (presidencialismo) e a divisão funcional de poderes (Noções Básicas sobre o Processo Legislativo, 2011, p. 09).

1.3.2. Estrutura

Para que os Legislativos possam desempenhar suas funções, há uma estrutura básica constituída por normas e regras de procedimentos, normalmente arroladas nos regimentos internos³⁰. Esta estrutura se constitui pela Mesa Diretora, pelo Plenário e pelas Comissões.

Também é importante dizer, como aponta Barbagallo (2010), sobre a existência de duas organizações no âmbito do seu funcionamento: uma é a organização parlamentar, constituída pelos políticos eleitos pela população e outra é a organização administrativa e técnica da própria instituição, formada por servidores públicos *ou não* que tratam dos aspectos administrativos e técnicos.

²⁹ Meirelles (2008) designa a organização dos serviços e seu respectivo quadro de recursos humanos como “serviços auxiliares”.

³⁰ Regimentos internos são as normas e princípios que regulam as funções legislativas, administrativas e fiscalizadoras de quaisquer dos Legislativos (Ver art. 51, III e IV da Constituição Federal).

Cabe ressaltar que o princípio da proporcionalidade³¹ norteia todos os trabalhos desenvolvidos nessa Instituição. Dessa forma, as diretorias das Casas Legislativas são formadas pela Mesa Diretora, cuja atribuição é comandar os trabalhos legislativos e administrativos e a composição é assegurada pela representação proporcional dos Partidos.

O cargo de maior relevância na composição da Mesa é o de Presidente, pois:

exerce as funções tipicamente de legislação quando preside o Plenário, orienta e dirige o processo legislativo; profere voto de desempate nas deliberações; promulga lei, decreto legislativo e resolução. Exerce funções simplesmente de administração quando superintende os serviços auxiliares, realiza qualquer outra atividade executiva da Edilidade, expedindo os respectivos atos. Exerce funções de representação quando atua em nome da Câmara (MEIRELLES, 2008, p. 648).

A Mesa é órgão diretivo (Meirelles, 2008), competindo-lhe a direção, administração e execução das deliberações aprovadas pelo Plenário. Pelo princípio constitucional da rotatividade, o mandato deve ser, no máximo, de dois anos, sendo vedada a recondução para o mesmo cargo.

Assim, toda a organização dos Legislativos está subordinada à Mesa, inclusive a composição do funcionalismo e a direção dos serviços internos. Nesse sentido, vale mencionar os dizeres de Silva (1998) quanto à estrutura de recursos humanos: considerando serem os representantes eleitos de quatro em quatro anos, tal estrutura sofre constantes modificações no que se refere ao seu funcionamento, dependendo sempre da agremiação política que detém a maioria parlamentar.³²

Também faz parte da estrutura dos Legislativos, o Plenário – órgão máximo do Poder Legislativo, uma vez que se constitui na reunião de todos os parlamentares, portanto, local e momento de maior expressão da representatividade parlamentar.

Conforme Meirelles (2008, p. 657-658), as atribuições do Plenário são “políticas por excelência, são deliberativas e legislativas (...) como as que emanam as leis locais. Também derivam as atribuições político-administrativas como os decretos legislativos,

³¹ O princípio da proporcionalidade está assegurado nos regimentos internos que, no caso da Câmara Federal, dispõe que “será assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos ou Blocos Parlamentares que participem da Câmara, os quais escolherão os respectivos candidatos aos cargos” (art. 8º do RI).

³² Meneguello (2012, s.p.) também aponta que: “os processos de transição das Mesas Diretoras quebram os esquemas de trabalho e quanto menor o tempo de gestão de um determinado presidente, pior é a situação”.

as resoluções, além das atribuições de caráter regimental, concernentes à administração dos serviços internos e o pessoal da Edilidade, onde expedem atos administrativos”.

Outra divisão importantíssima na estrutura do Poder Legislativo brasileiro, assegurada na Constituição Federal, assim como em grande parte dos parlamentos no mundo³³, é a existência das Comissões Permanentes³⁴, podendo haver, ainda, Comissões Temporárias que podem ser especiais ou de inquérito. Segundo Zancaner, (2010):

As Comissões parlamentares surgiram da necessidade de agilização e especialização dos Parlamentos. A grande quantidade de membros limitava sobremaneira as discussões referentes aos mais diversos assuntos. Tornou-se, então, impossível discutir e aprovar determinado texto normativo em tempo razoável (ZANCANER, 2010, p. 78-79).

E, ainda:

Assim, a origem histórica das Comissões Parlamentares atuais está na necessidade de otimização do processo legislativo. A experiência parlamentar histórica mostrou que é impossível atingir o equilíbrio entre os Poderes se a função legislativa não operar satisfatoriamente (ZANCANER, 2010, p. 78-79).

Com a complexidade da sociedade e a ampliação dos assuntos a serem tratados pelo Poder Público, as Comissões foram diversificando suas áreas de competência, de maneira que pudessem se especializar em determinadas políticas públicas. É por isso que encontramos nas diversas Casas Legislativas Comissões temáticas, cujas áreas de atuação, muitas vezes, acompanham a divisão administrativa³⁵ do Poder Executivo.

o advento do Estado Social acarretou a hegemonia do Executivo, devido a nova dimensão da Administração Pública nesse Estado Providência, encarregado de prestar incontáveis serviços públicos e de atuar em diversas áreas da vida privada, a fim de garantir a efetividade dos direitos sociais. Por outro lado, o Welfare State também sobrecarregou o Parlamento, onerando-o em quantidade e em qualidade, isto é, propiciando o surgimento de um volume impressionante de projetos (...) abrangendo assuntos variados que demandam conhecimento técnico para sua apreciação (...) Nesse

³³ Casseb (2008) faz um denso estudo das Comissões Parlamentares em diferentes países.

³⁴ Na Constituição Brasileira, as Comissões são tratadas nos arts. 58, 71, 72, 140 e 166.

³⁵ Na medida do possível, as áreas temáticas das Comissões associam-se às diversas Secretarias ou Ministérios do Executivo, como, por exemplo: Comissão de Assistência Social ou Assuntos Sociais, entre outras denominações, para dar conta das políticas públicas pertinentes e que geralmente são administradas em órgãos correspondentes.

ambiente, prosperou, no interior das Câmaras, o desenvolvimento dos trabalhos de órgãos internos, entre os quais figuram as Comissões Parlamentares (CASSEB, 2008, p. 15).

No que se refere à especialização das Comissões, esclarecemos que:

A necessidade de especialização do trabalho legislativo amplia a importância das Comissões Parlamentares. Elas devem ter competência sobre certas matérias, ao mesmo tempo em que precisam ser integradas por parlamentares versados nos vários aspectos da legislação (BARACHO apud ZANCANER, 2010, p. 79).

Mais do que uma função meramente burocrática, ou seja, de racionalização dos trabalhos e garantia do bom funcionamento do Poder Legislativo, as Comissões significam uma das formas concretas de “operacionalização” da democracia. Nesse sentido, evidencia-se o bom funcionamento do Legislativo na medida em que viabiliza através das várias Comissões a celeridade do Processo Legislativo e a participação da sociedade.

As atribuições das Comissões são elencadas nos respectivos regimentos internos de cada Legislativo. Cintra e Bandeira (2005) citam o Regimento Interno da Câmara Federal para caracterizar as Comissões como:

de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, co-partícipes e agentes do processo legiferante. Incumbe-lhes apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação (CINTRA; BANDEIRA, 2005, p. 11-12).

As Comissões, quando apreciam os Projetos de Lei, por exemplo, utilizam-se do seu poder conclusivo. Isto é, em certas matérias legislativas, não há necessidade de que sejam discutidas em Plenário; podem iniciar e finalizar o Processo Legislativo no âmbito da própria Comissão. Pois esta requer, em sua composição, a obediência ao princípio da proporcionalidade partidária, refletindo as correntes de opiniões presentes no Legislativo, onde cada membro é porta voz do seu Partido.

O poder conclusivo (ou terminativo) surgiu como forma de descentralizar o processo decisório, garantindo mais agilidade e maior qualidade na deliberação das matérias legislativas. A ideia é que

instâncias decisórias menores e mais especializadas têm melhores condições de debater temas específicos e assim chegar a resultados mais rapidamente, sem que haja a necessidade de deliberação plenária (Noções Básicas sobre Processo Legislativo, 2011, p. 14).

Dessa forma, as Comissões garantem a representação plural da sociedade, proporcionando o debate entre os seus membros e a participação dos cidadãos que podem se manifestar sobre os assuntos em discussão.

As Comissões Parlamentares são classificadas, quanto à sua duração, em temporárias ou permanentes. Quanto a sua composição, deve basear-se na representação proporcional dos partidos que atuam na Casa Legislativa.

As Comissões temporárias especiais, com prazo de vigência determinado, são criadas para tratar de um assunto específico. As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) são Comissões designadas para apurar fato determinado e em prazo certo. Tem alto poder de investigação, sendo um dos mais importantes meios de fiscalização do Poder Legislativo. Ao final dos trabalhos, elaboram um relatório, posteriormente encaminhado ao Ministério Público e outros órgãos que julgarem necessário.

No que se refere às Comissões permanentes, a sua criação se respalda em razão da matéria. Tratamos até o momento da sua atribuição de apreciar e deliberar sobre Projetos de Lei. Porém, compete-lhes também a realização de audiências públicas, a convocação de ministros ou secretários de Estado, o recebimento de petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa, a solicitação de depoimentos de qualquer autoridade ou cidadão, a apreciação de programas e planos vinculados ao seu tema, entre outras atribuições.

Qualquer parlamentar pode convocar, mediante aprovação pela Comissão, ministros ou secretários de Estado para prestarem informações ou esclarecimentos sobre os assuntos referentes ao órgão de sua responsabilidade, sendo que a recusa desta convocação acarreta crime de responsabilidade.

As Comissões também acolhem reclamações contra os atos da administração pública e exposições de vários segmentos da sociedade sobre determinado tema em discussão. Além disso, os planos, programas, ou mesmo qualquer política pública específica podem ser matéria de discussão de qualquer uma das Comissões, desde que vinculadas à sua área temática.

Como bem colocam Zancaner (2010) e Cintra e Bandeira (2005), há uma série de outras atribuições afetas às Comissões, geralmente dispostas em seus respectivos regimentos internos.

Com base no Regimento Interno do Congresso Nacional, competem às Comissões:

- Determinar a realização, com o auxílio de seus respectivos tribunais de contas, de diligências, perícias, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, entre outros;

- Exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo;

- Propor a sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

- Estudar qualquer assunto compreendido no respectivo campo temático, podendo promover, em seu âmbito, palestras, conferências, seminários;

- Acompanhar junto ao Governo a elaboração da proposta orçamentária, bem como sua execução;

- Opinar sobre o mérito das proposições submetidas ao seu exame, emitindo o respectivo parecer.

Concordamos com Zancaner (2010) quanto ao conceito de Comissão Parlamentar, ao dizer que devem ser definidas de forma ampla e abrangente. Assim, o entendimento se faz em relação a sua composição, finalidade e existência no tempo.

De qualquer forma, observa-se que as Comissões trazem inúmeras vantagens ao funcionamento dos Parlamentos, bem como, asseguram a manutenção do equilíbrio entre os Poderes e constituem-se em “canais” para a democracia.

No Brasil, historicamente, a presença de tais Comissões acompanhou o processo histórico do Poder Legislativo, ou seja, existem desde a primeira Constituição Brasileira, assim como foram suprimidas nos diferentes regimes autoritários. Entretanto, sua importância teve maior representação na Constituição de 1988, que reserva aos Regimentos Internos dos Legislativos sua criação e extinção.

Duas são as Comissões que mais têm destaque nos Legislativos: a primeira é a de Constituição e Justiça, que emite pareceres técnicos sobre a legalidade e constitucionalidade das matérias, não comporta colocações de mérito. A outra é a Comissão de Finanças e Orçamento, que, conforme Silva (1998), é considerada técnica

e de mérito, pois analisa o orçamento, o plano plurianual, entre outros, podendo emitir opiniões quanto à definição de prioridade dos gastos públicos.

As demais Comissões, ainda com base no autor acima, são as Comissões de mérito: “pois matérias de suas competências como saúde, educação, habitação, transportes, meio ambiente, administração pública, entre outros, são analisados à luz de políticas públicas e seus impactos junto à população quanto a melhoria da qualidade de vida ou atendimento das necessidades dos munícipes” (SILVA, 1998, p. 32).

Cabe mencionar também as representações parlamentares que escolhem os seus líderes, atribuindo-lhes responsabilidades essenciais para o funcionamento dos trabalhos, pois realizam acordos que antecedem as votações em Plenário. Ou seja, o colégio de líderes, representado por maiorias e minorias, incumbe-se também, junto à Mesa, de elaborar a agenda com as proposições a serem apreciadas:

expressa e faz valer, perante a bancada a perspectiva partidária nas discussões e deliberações. É, quem, por exemplo, orienta a bancada nas votações de Plenário e indica à Mesa os membros dessa bancada para compor as Comissões, podendo, também, a qualquer tempo, substituí-los (CINTRA; BANDEIRA, 2005, p. 11).

No Brasil, existe também um parlamentar designado para representar a Liderança de Governo, ou seja:

A Liderança do Governo, cargo disputado dentro da base aliada, é a representação dos interesses do Poder Executivo dentro do Congresso Nacional, com o objetivo de encaminhar para votação os projetos prioritários de interesse do Governo (Noções Básicas sobre Processo Legislativo, 2011, p. 12).

A referência acima ressalta o entendimento de que os Poderes Legislativo e Executivo não atuam todo o tempo “separadamente”. Isso para entendermos que os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) se complementam nas suas atribuições específicas. Assim, por exemplo, a função legislativa do Poder Legislativo é exercida com a participação do Executivo, seja quando ele próprio (o Executivo) elabora normas que são de sua iniciativa exclusiva, seja quando intervém no processo de elaboração da lei, cabendo lembrar que também é conferida aos cidadãos a iniciativa das leis.

1.3.3. Organização

O Parlamento demanda requisitos importantes para que cumpra as funções supracitadas e para que desenvolva as atividades administrativas e de suporte ao Processo Legislativo. De acordo com Ferreira Filho (2006, p. 168) apud Maurano (2008, p. 35), dizem respeito à auto-organização de suas Casas, autogoverno, reunião independente de convocação, proibição de sua dissolução, mas também requer a devida estruturação das Câmaras Legislativas de forma a inibir a pressão de outro poder estatal, permitindo o cumprimento de suas funções como representante da vontade popular.

Um aspecto relevante se refere ao período de funcionamento do Poder Legislativo, ou seja, com exceção do Senado Federal³⁶, todos os representantes eleitos têm um mandato parlamentar vigente por quatro anos. Dessa forma, a cada período de quatro anos dá-se o nome de Legislatura e a cada ano de uma Legislatura, denomina-se Sessão Legislativa.

Assim, podemos dizer da organização parlamentar que preserva a independência e autonomia do Legislativo e da organização administrativa interna que, conforme Meirelles (2008):

A Câmara, como órgão legislativo do município, tem necessidade de serviços auxiliares e de funcionários próprios, para bem realizar suas atividades específicas. Esses serviços e funcionários se distribuem, geralmente, na secretaria, tesouraria, assessoria técnico-legislativa e em outros serviços, de conservação das dependências da Câmara, de guarda de material, de transporte, etc (MEIRELLES, 2008, p. 670).

Tal como qualquer instituição pública ou privada, os Legislativos comportam uma estrutura organizacional mínima sobre a qual são instituídos os trabalhos realizados. Esta organização irá variar em termos quantitativos e sobre a sua forma de funcionamento, pois, como já dissemos, este órgão é autônomo para gerir os seus serviços internos.

Geralmente, estes “serviços auxiliares” constituem-se de uma área que assessora predominantemente os parlamentares nas suas atribuições, e de uma segunda, que presta os serviços administrativos da Instituição.

³⁶ Os eleitos para o Senado Federal têm um mandato de oito anos.

o corpo funcional/ assessoria (...) é uma instância fundamental para o bom funcionamento dos trabalhos legislativos, formado pelo conjunto de servidores envolvidos direta ou indiretamente na atividade legislativa (Interlegis Brasil em Revista, 2012, p. 16).

Os servidores dos Legislativos³⁷ podem ser titulares de cargo público efetivo e em Comissão, sob o regime estatutário federal, estadual ou municipal. Pode haver também funcionários contratados pelo regime celetista e, ainda, os terceirizados.

Nesse aspecto, contudo, muitos estudos evidenciam que grande parte do funcionalismo do Poder Legislativo no Brasil é constituída de pessoas que ocupam cargos em Comissão³⁸, ou seja, pessoas sem vínculo funcional ou servidores advindos de outros órgãos da administração pública.

Concordamos com Martins (1997) apud Volpe (2006, p. 185): “que aponta ser esta uma característica da administração pública brasileira (...) O poder de nomear, de compor cargos na administração pública é usado para conveniências políticas próprias e não, necessariamente, para o melhor funcionamento da organização, em prol do bom desempenho de suas competências institucionais”.

Meneguello (2012), ao falar sobre o déficit de profissionalização e estabilidade nos Legislativos locais tendo como base o 1º censo dos Legislativos³⁹, aponta que: 58,6% de Câmaras no país têm funcionários especializados ou formados em Direito, dos quais 11% são estáveis. Já em questões fundamentais como as de política social, há: 2,4% de Câmaras no País com funcionários especializados em saúde; 7,2% em educação; 2,1% em meio ambiente e desenvolvimento urbano.

O que queremos evidenciar é a ínfima presença de profissionais das áreas sociais, além de que os profissionais não estáveis da área do Direito responderiam a conveniências políticas na ocupação de cargos públicos.

Aprofundaremos esta questão no terceiro capítulo.

1.4. O Processo Legislativo – breves apontamentos

³⁷ Com exceção dos funcionários de gabinete, que são contratados pelos próprios parlamentares.

³⁸ Trata-se, aqui, da ocupação de cargos na estrutura administrativa e de apoio funcional à estrutura parlamentar. Não estamos relacionando os cargos comissionados ocupados nos gabinetes dos parlamentares.

³⁹ Ver 1º Censo do Legislativo Brasileiro. Disponível em: [<http://www.interlegis.leg.br/informacao/censo>].

Todos os órgãos legislativos do Brasil funcionam com base no Processo Legislativo, procedimento obrigatório, elencado na Constituição Federal brasileira⁴⁰ e que constitui num rol de procedimentos que ditam o ato de legislar, como a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções, assim como a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Processo legislativo é a sucessão ordenada de atos necessários à formação da lei, do decreto legislativo ou da resolução do plenário. Desenvolve-se através das seguintes fases e atos essenciais à tramitação do projeto: iniciativa, discussão, votação, sanção e promulgação, ou veto (MEIRELLES, 2008, p. 675).

QUADRO 2

Tramitação de projetos de lei no processo legislativo – fluxograma



⁴⁰ Seção VIII, DO PROCESSO LEGISLATIVO Subseção: Disposição Geral. O Processo Legislativo também é arrolado nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, tanto quanto nos Regimentos Internos dos Legislativos de maneira complementar à Constituição Federal.

O trâmite inicial, chamado iniciativa, consiste no momento em que a propositura recebe numeração, paginação e em seguida é encaminhada ao protocolo. Após isso, há a publicização, quando é lida em Plenário e publicada no Diário Oficial. A discussão envolve a fase de apreciação dos projetos, em que os mesmos são enviados às Comissões permanentes. Nessa fase há a discussão da legalidade e constitucionalidade da matéria, bem como o debate sobre o seu mérito. Assim, as proposições receberão pareceres técnicos⁴¹ das diferentes Comissões. Primeiramente, a Comissão de Constituição e Justiça irá se pronunciar quanto a legalidade e constitucionalidade, depois as Comissões de mérito irão manifestar-se sobre o conteúdo do Projeto e, por último, a Comissão de Finanças discorrerá sobre os aspectos financeiros e orçamentários da matéria⁴². Em cada uma das Comissões se procede à votação, concordante ou não, ao parecer da relatoria⁴³. Ressaltamos que, nesse momento, podem ser realizadas audiências públicas, ou porque são obrigatórias ou a pedido dos cidadãos, podendo receber emendas ou um substitutivo ao projeto original.

As audiências públicas têm a finalidade de instruir matéria legislativa ou tratar de assuntos relevantes:

a realização de audiências públicas é mecanismo de aproximação entre os membros da sociedade civil e seus representantes (...). São realizadas quando questões de interesse social ou mesmo de segmentos específicos da sociedade forem suscitadas. Tais audiências, portanto, configuram espaços voltados ao coletivo (BASTOS; MARTINS apud ZANCANER, 2010, p. 104).

Mais que um procedimento meramente burocrático constituinte do Processo Legislativo, as audiências públicas são, conforme Vieira (2008), a forma mais comum de participação da sociedade nos debates em torno de temas em forma de projetos.

Encerrada a tramitação nas Comissões, o Projeto é encaminhado ao Plenário, onde é submetido à discussão e, havendo número ou quórum legal⁴⁴ de parlamentares, a

⁴¹ De acordo com Meirelles (2008, p. 665), “os pareceres técnicos não obrigam o Plenário, e seu desacolhimento não infringe o princípio informativo, pois a proposição pode ser inatacável sob o prisma técnico, e ser inconveniente e inoportuna do ponto de vista político”.

⁴² Essa sucessão de “etapas” pode se dar de forma diferente no que se refere a sua ordem sequencial.

⁴³ Os projetos de lei podem ser de autoria de cada um dos parlamentares, das Comissões, da Mesa Diretora ou de iniciativa popular. Quando chegam para análise de cada uma das Comissões, o presidente correspondente designa um parlamentar da respectiva Comissão para relatar o Projeto, elaborando um parecer dizendo ser contrário ou favorável à Proposta de Lei.

⁴⁴ Número ou Quórum é a presença mínima de parlamentares num recinto para iniciar uma sessão e deliberar. Existe o quórum de maioria absoluta, de maioria simples e o de maioria qualificada.

matéria é votada. Após a votação, encerra-se a incumbência dos parlamentares na formação da lei.

O projeto aprovado recebe uma redação final e vai à sanção, promulgação e publicação⁴⁵: se aprovado pelo Executivo, será promulgado e publicado, portanto tornar-se-á Lei. Se for vetado na íntegra ou parcialmente é devolvido ao Legislativo para apreciação e possível derrubada do veto ou simplesmente o seu arquivamento.

Podemos observar a relevância do Processo Legislativo na consecução das leis e na forma como o Legislativo atua perante o Executivo, garantindo ao Poder Legislativo a sua autonomia e independência perante os demais Poderes do Estado. Para além disso, as etapas próprias do Processo Legislativo são asseguradoras da transparência dos atos deste Poder e permitem a participação da sociedade na elaboração legislativa junto aos seus representantes.

Não por acaso, como já mencionado, o Processo Legislativo é matéria constitucional e deve ser obedecido nas esferas estaduais, municipais e federal.

1.5. O Poder Legislativo no Brasil – breve histórico

Embora tenhamos tido, desde a Colonização, a existência das Câmaras Municipais, foi somente com a Independência do Brasil, em 1822, que o Parlamento pôde ser formalizado.

A partir de então, a Constituição de 1824, sob um regime governamental centralizado e autoritário, instituiu, além dos três Poderes, um quarto – o Poder Moderador. Este conferia ao Imperador o poder de controlar os outros Poderes⁴⁶.

Posteriormente, torna-se crescente um movimento pela descentralização e autonomia das províncias e o ato adicional de 1834 confere, então, poderes às mesmas, principalmente pelos embates entre centralismo e localismo⁴⁷. Em 1891, na primeira República, o Brasil se tornou um país presidencialista. Mas o Governo central não fazia grandes intervenções na política dos Estados, pois, em troca, os governadores apoiavam

⁴⁵ Conforme Meirelles (2008), sanção é a aprovação pelo Executivo, promulgação é a declaração da existência da Lei e publicação é o conhecimento do texto promulgado aos seus destinatários.

⁴⁶ No início, o Brasil espelhou-se na Constituição dos Estados Unidos e adotou na própria Constituição de 1824 o Poder Legislativo, o Executivo, o Judiciário, diferenciando-se quanto ao sistema de freios e contrapesos, pois adotou um quarto Poder: o Moderador.

⁴⁷ Nesse período, as relações entre o poder central e os municípios se davam mediante interesses particulares dos donos de terras e o domínio do Imperador em manter a escravidão. Assim, conferir autonomia às províncias no vasto território brasileiro era pôr em risco seu projeto imperial de expansão (ANDRADE, 2007).

o Presidente, colaborando para que as mesmas pessoas ou oligarquias estaduais se mantivessem no poder, usando-o para benefício próprio e não em favor da sociedade.

Getúlio Vargas promoveu uma rígida centralização política e simplesmente dissolveu o Congresso Nacional e todos os Legislativos do país. Embora a Constituição de 1934 tenha trazido inovações no campo social e na ampliação de direitos⁴⁸, Vargas instituiu, em 1937, o Estado Novo, de caráter autoritário e poder centralizado no Executivo. Criou o Parlamento Nacional, mas podia impor-lhe recesso, tanto quanto executar suas atribuições.

Com o fim do Estado Novo, a Constituição de 1946 restabeleceu a independência dos três Poderes, a autonomia dos Estados e o pluripartidarismo. Foram restabelecidas também as prerrogativas das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais.

Cabe ressaltar que esta época ficou conhecida como “democracia populista”, ou seja:

O Brasil entre 1945 e 1964 viveu a época da democracia populista, momento em que, apesar das garantias constitucionais, da livre organização partidária, das eleições regulares e do funcionamento normal dos Poderes Legislativo nacional, estadual e municipal, a vida política continuava girando em torno de governos e lideranças personalistas que, se aproximando e se confundindo com as “massas” populares, tornam-se mais fortes do que os próprios partidos e instituições políticas (PARANAGUA, s.d., s.p.).

No regime militar, o Ato Institucional número 02 deu ao Presidente poderes para decretar o recesso do Congresso Nacional e demais Legislativos, além disso, estabeleceu eleições indiretas para Presidente, extinguiu todos os partidos políticos, instituindo o bipartidarismo. Nesse período, houve um esvaziamento na vida política brasileira e o Legislativo perdeu grande parte de suas funções para o Executivo.

Na nova República, com a promulgação da Constituição de 1988, os dirigentes do país voltaram a ser eleitos diretamente pelo povo e por tempo determinado, com a responsabilidade de administrar a coisa pública e o bem comum da coletividade. Restabeleceu-se a democracia liberal com eleições diretas para os cargos do Executivo e Legislativo, o fim da censura e mecanismos de participação direta da sociedade em

⁴⁸ Mesmo não havendo uma democracia política, houve a introdução de uma legislação beneficiária para alguns setores da população, principalmente no que se refere às leis do Trabalho.

decisões de governo, tais como: previsão de plebiscito e referendo⁴⁹, consulta popular, constituição de conselhos de políticas, entre outros.

Conforme Martins Jr. (1999), a Constituição de 1988 instituiu, explicitamente, o sistema de freios e contrapesos. Assegurando, pois, que cada Poder pudesse ser independente e tivesse meios de interferir nos demais.

Onde quer que se verifique movimentos anti-democráticos, o legislativo cai em recesso, sua função é a de mediador entre a vontade do povo e as decisões do Estado, e isto só é possível sob certas condições, que são as próprias condições da democracia (SALDANHA, 1983, p. 32).

Os titulares⁵⁰ do Poder Legislativo têm, então, a função de representação⁵¹ do povo, cabendo-lhes legislar, fiscalizar, julgar e administrar.

Como vimos, o Brasil também adotou em suas Constituições a “tripartição dos Poderes”, com exceção dos períodos ditatoriais em que foram ampliados os poderes da esfera executiva⁵². Indubitavelmente, foi na Constituição de 1988 que o Brasil adotou o sistema de freios e contrapesos ou *checks and balances* e prestigiou a interpenetração de Poderes.

A separação dos Poderes é, inclusive, cláusula pétrea, ou seja, tais normas não podem ser abolidas da Constituição. Contudo, as mesmas não são prescritas de maneira explícita, cabendo desvelá-las através da observação das normas de distribuição de competências entre as três esferas de Governo; assunto que veremos na próxima seção, ao abordarmos o Legislativo em âmbito municipal.

⁴⁹ O plebiscito e o referendo estão elencados na Constituição Federal e são formas de consulta à sociedade. O plebiscito se dá antes da edição de um ato legislativo ou administrativo e o referendo após a aprovação de uma lei.

⁵⁰ Os senadores representam os interesses dos Estados e compõem o Senado Federal; os deputados federais e os deputados estaduais representam a vontade geral do povo e compõem, respectivamente, a Câmara Federal e Assembleias Legislativas; os vereadores representam os interesses do município e compõem as Câmaras Municipais.

⁵¹ Anastasia e Nunes apud Vieira (2008, p. 122): “Representação é o conjunto de relações existentes entre os cidadãos e seus representantes políticos eleitos. Nos regimes democráticos, é essa uma de suas características definidoras, o povo é o detentor da soberania política e a usa para conferir, via mandato, poderes a alguns que agirão em seu nome em funções de governo, em vista de seus interesses”.

⁵² “os regimes autoritários contribuíram para o engrandecimento do Executivo pela razão óbvia de haverem simplesmente aniquilado o Poder Legislativo, como se deu entre 1937 e 1945, e de o terem deliberadamente amesquinhado entre 1964 e 1985” (NETO, 2007, p. 131).

1.6. O Poder Legislativo na atualidade

A importância dos parlamentos⁵³ na constituição dos diversos modelos de Estado, desde a sua origem até hoje, se deve ao fato de ser esse poder o símbolo da democracia representativa. Conforme Bittencourt (2009):

as decisões políticas, na sociedade atual, envolvem incertezas e enorme complexidade (...) não há possibilidade de que todas as quase infinitas decisões que envolvem interesses coletivos sejam adotadas diretamente, em cada momento, por todos os interessados. Em lugar disso, os indivíduos concedem aos representantes que escolherem a confiança pessoal para que eles decidam em seu nome as questões coletivas (BITTENCOURT, 2009, p. 05).

Novamente enfatizamos a importância do Poder Legislativo na composição de um Governo, principalmente frente aos regimes de governo ditatoriais, pelos quais nosso país já passou.

Não cabe nesse trabalho abordar as questões que dizem respeito à falta de credibilidade no Poder Legislativo, principalmente quando as razões para tanto se referem ao perfil e ao desempenho da classe política, por exemplo, no tocante à corrupção e à malversação do dinheiro público⁵⁴.

Mas cabe fazer menção aos constantes escândalos envolvendo parlamentares, porém, conforme diz Volpe (2006) com relação ao Congresso Nacional:

não se cogita a possibilidade de seu fechamento porque isso seria um retrocesso – ao regime autoritário.(...) O Congresso é uma organização institucionalizada, com importância adquirida pelo restabelecimento da democracia no país (VOLPE, 2006, p. 191).

E ainda:

nada mais democrático do que o Poder Legislativo. Nele, e por meio dele, os cidadãos possuem voz, podem reivindicar seus direitos e propor medidas legislativas que pacifiquem os conflitos sociais, finalidade precípua do Direito (POLVEIRO JÚNIOR, 2006, p. 05).

O Estado, então, precisa corresponder, em princípio, ao interesse público, à

⁵³ Em termos numéricos, segundo Polveiro Júnior, (2006, p. 09) existem 262 câmaras parlamentares em 187 países.

⁵⁴ Sobre corrupção no poder local, sugerimos o trabalho de: SILVA, Nivaldo C. O lugar da corrupção: Deficiências e Formas de Controle na gestão do Governo municipal. Tese de Doutorado. UNESP: Araraquara, 2007.

“vontade geral”, no sentido de atuar em direção a sua finalidade intrínseca, qual seja, a de governar concordante aos pleitos da sociedade. Ao mesmo tempo, a sociedade controla seus interesses particulares sob a perspectiva da generalização. Acordar sobre o que venha a ser o justo para todos requer ao menos a prática do debate.

No entanto, ressalta-se que, como visto anteriormente, o Estado sempre correspondeu aos interesses da classe dominante, surgindo mesmo a partir dela. Assim, o presente trabalho não coaduna com uma concepção de Estado sem considerar a maneira pela qual se legitimou na história, ou seja, o Estado desde a sua origem tem se constituído em conformidade com os interesses dos grupos dominantes.

Portanto, não partilhamos da abordagem formalista abstrata da “vontade geral” sem considerar os interesses das classes sociais em confronto. O Estado expressa os interesses de classe social. Assim, o Estado é *locus* de constante conflito, refletindo as disputas de interesses do âmbito da sociedade civil.

O Estado é, em última análise, um órgão da classe dominante (...) segundo Marx é a forma pela qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer os seus interesses, sob a máscara da “justiça” e da “soberania popular em base de igualdade”. Enquanto superestrutura da sociedade – jurídica e política – o Estado constitui-se no “poder organizado de uma classe” em sua relação com as outras (SILVA, 1992, p. 33).

Abordando as funções típicas e atípicas do Poder Legislativo, Ribeiro (2012) elenca, ainda, a função político-parlamentar que consiste nas funções de orientação política, de comunicação, de informação e de educação.

Concordamos com o autor, quando afirma: “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, 2012, p. 23-24).

Nesse sentido, os parlamentos têm tomado algumas iniciativas na tentativa de aproximar a sociedade das discussões do Estado, para além daquelas formas mais tradicionais de participação, como a presença em audiências públicas.

Uma dessas formas tem sido o uso da tecnologia de informação que, embora não avance na consolidação da democracia, disponibiliza informações detalhadas a respeito do Processo Legislativo e sobre a transparência dos gastos desse órgão. Existem

também discussões a respeito da participação da sociedade por meio da internet, permitindo, inclusive, a interatividade.

Contudo, são várias as ponderações a respeito disso, pois, mesmo que essas novas tecnologias possam viabilizar a participação política dos cidadãos, se efetivamente não influírem no processo e tomada de decisão, serão mais uma ferramenta sem utilidade.

Acrescentamos, no que se refere à informação do Processo Legislativo, a função informativa que, segundo Ribeiro (2012):

O poder Legislativo deve ser fonte de informação para a população, notadamente no que se refere aos seus direitos (...) por exemplo, ter a legislação municipal organizada (...) e todas as informações possíveis sobre o seu município, o que contribuirá para as políticas públicas municipais (RIBEIRO, 2012, p. 35).

Outra maneira de fortalecimento do Legislativo é a sua competência em consolidar a legislação⁵⁵. Diante de enorme quantidade de leis, que muitas vezes passam por um processo sem discussão com a sociedade, a consolidação das mesmas permite aos cidadãos a sua acessibilidade e melhor conhecimento, possibilitando, portanto, reivindicar sua efetivação.

Quanto à competência de fiscalização do Legislativo, a construção e utilização de indicadores a respeito das políticas públicas tem sido um instrumento ainda pouco difundido, porém, de grande importância para o acompanhamento das políticas públicas específicas e na tomada de decisões.

A construção de indicadores pelos Legislativos (...) deve refletir na qualidade de vida das pessoas e nos serviços públicos oferecidos pelo Executivo. À medida que os indicadores passam a ser de conhecimento geral, é natural que eles gerem uma demanda ao Poder Público no sentido do cumprimento das metas apontadas pelos indicadores, neste sentido são, portanto, um importante mecanismo de incentivo à participação política (LAMARI, 2010, p. 95-96).

Outra inovação no Poder Legislativo tem sido a criação das “Escolas do Legislativo” já presentes em cerca de cinquenta⁵⁶ Casas Legislativas. Dentre os seus vários objetivos, ressaltamos a sua missão:

⁵⁵ No Brasil, a consolidação das Leis foi autorizada pela Lei Complementar nº 95/1998. Essa prática, conforme Lamari (2010), permite agrupar leis e decretos formando códigos temáticos e diminuindo confusões jurídicas.

⁵⁶ Fonte: Associação Brasileira de Escolas Legislativas. Disponível em: [[http:// www.portalabel.org.br/escolas](http://www.portalabel.org.br/escolas)].

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, através da educação política para a cidadania (LAMARI, 2010, p. 97).

Ribeiro (2012) também confere às Escolas dos Legislativos a função educativa, porém ressalta que no processo de tramitação de leis ou nos debates em que há interação dos cidadãos e de diversos órgãos da sociedade civil, também se desenvolve um processo profundamente educativo.

A função comunicativa, também descrita pelo autor acima, refere-se à divulgação de informações pelo Legislativo à sociedade e a consequente promoção de debates, o que torna imprescindível a adoção de mecanismos para que a sociedade possa se expressar, tais como: as TVs legislativas, parcerias com rádios locais, *releases* para a imprensa regional, aquisição de espaços na imprensa local para a divulgação de informes legislativos, edição de informativos, entre outros.

Por último, citamos a função de orientação política, em que segundo o mesmo autor, cabe ao parlamentar informar aos cidadãos interessados os aspectos legais que possam envolver qualquer questão coletiva:

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 eficácia (...). É preciso responder àquela demanda conforme as possibilidades e competências do órgão, construindo com os interessados as alternativas para a solução de seus problemas (RIBEIRO, 2012, p. 32).

Com o exposto, queremos enfatizar que são inúmeras e diversas as possibilidades de aproximação do Poder Legislativo com a sociedade, sobretudo em nível local, onde os problemas da cidade são cotidianamente visíveis.

Nesse sentido, Inácio, Anastasia e Santos (2010), em um estudo baseado em fatores que pudessem identificar o desenvolvimento institucional dos Legislativos e, consequentemente, contribuíssem para o fortalecimento das capacidades desse Poder em suas funções de legislar, representar e controlar, apresentaram o mapeamento de

algumas tendências⁵⁷. Entre elas destacamos a profissionalização do corpo de apoio técnico e a fiscalização do Poder Executivo com foco no desempenho da gestão.

A complexidade da ação governamental nas sociedades contemporâneas tem ampliado os graus de incerteza política quanto aos resultados das ações de governo e incentivado o desenvolvimento de estruturas especializadas de apoio à produção de políticas públicas. Duas linhas principais de resposta a essas novas condições de operação dos governos podem ser destacadas: 1) delegação de poderes legislativos ao Executivo e 2) adoção de estratégias de fortalecimento das capacidades institucionais do Legislativo, relativamente à formulação e ao acompanhamento da execução das políticas públicas (INÁCIO; ANASTASIA; SANTOS, 2010, p. 138).

Meneguello (2012) conclui:

que a profissionalização dos Legislativos tem como finalidade aperfeiçoar as decisões legislativas, produzindo a cada legislatura informações sobre políticas, aspecto chave para o exercício da influência com relação a temas da dinâmica legislativa e também para elaborar as políticas públicas desejadas pela comunidade que elegeu seus representantes (MENEGUELLO, 2012, s.p.).

Cabe ressaltar que, a despeito do fortalecimento da capacidade institucional dos Legislativos, em que se estabelece como um dos indicadores a existência de corpo técnico especializado, tal característica não significa que o mesmo se torne, do ponto de vista político-institucional, “melhor” nas suas atribuições. Trabalharemos essa questão no terceiro capítulo.

⁵⁷ Para fins dessa pesquisa, as outras tendências apresentadas também vão impactar em demandas à Consultoria, como, por exemplo, as avaliações de impactos de leis e a criação de mecanismos que visem a maior interlocução com a sociedade.

CAPÍTULO II - O PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

2.1. Organização e competências a partir de 1988

Para compreendermos o Poder Legislativo Municipal, há que se fazer uma breve referência ao sistema federativo brasileiro e ao processo de constituição dos municípios⁵⁸, pois a conformação dos mesmos como unidade federativa irá responsabilizá-los em atribuições locais específicas, portanto, configurando também a atuação do Legislativo local.

Nesse sentido, o presente capítulo tem por finalidade ressaltar o papel do Legislativo em âmbito municipal, pois o mesmo faz parte da estrutura do poder local, ou seja, governa a cidade em conjunto com o Poder Executivo.

Considerando as funções dos Legislativos, já tratadas anteriormente, convém sublinhar que o Brasil possui uma divisão político-administrativa⁵⁹ em que são distribuídas determinadas funções do Estado e que no plano da legislação, por exemplo, algumas matérias normativas e remanescentes são distribuídas aos Estados-membros, outras são de competência comum a todos os entes federativos, tais como saúde pública, educação, cultura e lazer, entre outros.

Queremos dizer com isso que as funções estatais não se constituem apenas da relação entre os três Poderes de Estado, mas também entre as unidades da Federação, ou seja, as competências específicas da União, dos Estados e dos Municípios.

Esta compreensão auxilia o entendimento relacionado às competências dos diferentes Poderes Legislativos em suas respectivas unidades federativas – Congresso, Assembleias e Câmaras Municipais – pois cada um dos três foi assim organizado devido ao nosso sistema federativo. Consequentemente, há uma repartição de competências entre a União, os Estados e os Municípios, chamada de pacto federativo⁶⁰.

⁵⁸ Não cabe neste trabalho fazer uma digressão a respeito do papel dos municípios no Brasil, porém, ressalta-se, com base na obra de Vitor Nunes Leal, (*Coronelismo, Enxada e Voto. O Município e o Regime Representativo no Brasil*), que os entes federativos locais, pelo menos até 1946, e, em que pese as Constituições federais lhes terem atribuído “certa autonomia”, na realidade sempre se depararam com dois caminhos: “exercício autônomo de atribuições mínimas ou exercício tutelado de amplas atribuições”. O livro traz um estudo sobre as relações entre participação política e o coronelismo no interior do Brasil, mostrando como o coronel foi um importante ator no desenvolvimento de um sistema político, que se deu a partir da primeira República e com base no município. Compreender o coronelismo é conhecer a atividade política municipal como importante peça na constituição dos poderes estaduais e do poder federal, que resultou da democracia representativa numa ordem patrimonial.

⁵⁹ Estamos nos referindo aos entes federados que constituem os 26 Estados, o Distrito Federal e 5.567 municípios.

⁶⁰ O chamado “pacto federativo”, caracterizado pelo compartilhamento de competências entre os entes federados e pela descentralização das políticas foi dado na época da redemocratização do País, assegurando, na Constituição Federal/88, tais princípios e também a participação da sociedade civil nas decisões governamentais.

QUADRO 3
Os três Poderes nos três níveis de Governo

	Executivo	Legislativo	Judiciário
União	Presidente da República	Congresso Nacional	Conselho Nacional de Justiça, Tribunais Superiores, Tribunais Regionais e Juízes
Estados	Governadores	Assembleias	Tribunal de Justiça e Juízes de 1ª instância
Municípios	Prefeitos	Câmaras de Vereadores	_____

Fonte: Noções Básicas sobre o Processo Legislativo, 2011, p. 09.

Essa distribuição de competências, amplamente caracterizada na Constituição Federal/88, convive também com um país de governo presidencialista. Conforme Maldonado (s.d., p. 10), os Estados Unidos influenciaram o constitucionalismo brasileiro quando este adotou o presidencialismo⁶¹ e a forma federal de organização do aparelhamento do Estado na repartição espacial de competências e na separação de Poderes.

Assim, a organização político-administrativa no Brasil (art. 18, cap. I do título III da Constituição Federal) se conforma numa República Federativa que compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição.

O federalismo, conforme aponta Costa (2007, p. 211): “além de designar os arranjos institucionais ou um conjunto de leis, normas e práticas, que dizem como um Estado na forma federalista é governado, se atém também a regras políticas não escritas que contrariam alguns preceitos constitucionais”⁶².

Para o presente trabalho faz-se necessário explicitar em que as unidades federativas municipais se igualam aos demais entes nos diferentes níveis de poder⁶³.

⁶¹ Característica do presidencialismo: o presidente é chefe de governo e de Estado; é escolhido por eleição popular; seu mandato é prefixado, não podendo ser demitido pelo Parlamento a não ser por *impeachment* e nem o Legislativo dissolvido pelo presidente; e a equipe de governo é designada pelo presidente (CINTRA, 2010).

⁶² Não cabe aqui desenvolvermos algum estudo sobre o assunto, mas concordamos com o autor: “para entender o federalismo em determinado país é preciso estudar suas principais instituições políticas e administrativas (...) para não confundirmos nossas opiniões e desejos com a realidade política que pretendemos compreender” (COSTA, 2007, p. 211).

⁶³ Tratando-se da questão dos três Poderes do Estado, no caso dos municípios, não existe o “poder judiciário municipal”, ou seja, o município se organiza em Poder Legislativo e Poder Executivo, conforme demonstrado no quadro III.

Interessa-nos, então, enfatizar as competências dos municípios e a sua relativa autonomia no contexto do federalismo brasileiro, que também se caracteriza pela:

combinação de poderes executivos fortes com legislativos multipartidários. Assim, para governar, presidentes, governadores e prefeitos precisam formar amplas alianças partidárias, configurando o que chamamos de “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988 apud COSTA, 2007, p. 217).

A citação se faz pertinente, pois é um dos fatores que impactam “indiretamente” a autonomia do Legislativo frente ao Executivo e que também se manifesta nos governos municipais.

Vejamos, então, o que a Constituição Federal diz sobre os municípios em relação às suas competências. Para tanto, é necessário também levar em conta as competências dos demais entes federados, pois, como já falado, o Brasil aderiu a um pacto federativo. Assim, temos as competências comuns previstas no artigo 23 e dentre elas destacamos as ações nas áreas da saúde, educação e cultura, assistência social, segurança alimentar, moradia, meio ambiente e patrimônio histórico.

A competência legislativa desenhada pela Constituição divide-se, pois, em três tipos: privativa, comum e concorrente (...) a complexa repartição de competências é proporcionada pela predominância do interesse, cabendo à União as matérias de interesse nacional ou geral, aos Estados Membros as matérias de interesse regional e aos Municípios as de interesse local (FERRARI apud MAURANO, 2008, p. 56).

Assim, no que se relaciona ao governo federal, a Constituição elenca em seus artigos 21 e 22 competências próprias. Aos Estados-membros, há as competências privativas arroladas no artigo 25 e aos municípios a Constituição também reservou competências privativas, elencadas no artigo 30:

Compete aos Municípios:

- I – legislar sobre assuntos de interesse local;
- II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

- V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;
- 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.

As demais competências de responsabilidade dos municípios, de acordo com Borba, Torres e Martins (s.d.), se referem a tudo o que diz respeito ao “interesse local”, desde que não desrespeitem os termos Constitucionais e as legislações federais e estaduais⁶⁴, estas últimas, por serem superiores, condicionam a atuação da legislação municipal.

Um aspecto relevante se refere ao artigo 29 da Constituição Federal, que confere ao governo local a responsabilidade da elaboração de sua própria lei orgânica⁶⁵, que é a legislação máxima que orienta a vida política e administrativa dos municípios.

Calderón (2000) destaca as grandes inovações a partir da Constituição de 1988 quanto aos municípios e entre elas consideramos relevante a questão da autonomia político-administrativa. Na elaboração da Lei Orgânica institui-se bases jurídicas na inter-relação Poder Público/sociedade civil, ou seja, institui-se mecanismos de participação popular na administração municipal.

Contudo, consideramos pertinente a observação de Fernandes (2008) ao relatar que:

a maioria das municipalidades optou por repetir as normas presentes na Constituição Federal e do estado, mitigando, em parte, o benefício alcançado. Tal realidade é reflexo, ainda, do despreparo de muitas Câmaras de Vereadores para elaborar uma lei de forma diferente,

⁶⁴ Vale ressaltar de acordo com Costa (2007) que no caso das competências comuns e concorrentes, haveria a possibilidade de desenvolvimento da cooperação entre os entes federados, sobretudo em áreas sociais, entretanto, o parágrafo 4º do artigo 24 da Constituição Federal diz que se houver conflitos entre as leis federais e estaduais, prevalecem as primeiras.

⁶⁵ Antes de 1988, os municípios eram organizados por lei estadual, o que limitava, segundo Fernandes (2008), a autonomia municipal, bem como, se desconsiderava as diferentes realidades das cidades situadas em um mesmo Estado.

consoante as necessidades locais, sem incidir em inconstitucionalidade (FERNANDES, 2008, p. 627-628).

Como demonstrado, a promulgação da Constituição viabilizou a ampliação da autonomia municipal⁶⁶, incluindo o Município, como observou Meirelles (2008), como peça essencial da Federação, concedendo-lhe o poder de editar a sua Lei Orgânica, equivalente à Constituição Municipal. Na elaboração desta norma, os preceitos constitucionais a serem respeitados incluíram questões importantes nesse sentido, cabendo destacar a eleição do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores, o número de vereadores proporcional à população municipal, seus subsídios e a organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal. E, ainda, a criação de mecanismos de participação direta da sociedade em decisões de governo, tais como: previsão de plebiscito e referendo⁶⁷, consulta popular, constituição de conselhos de políticas públicas, entre outros.

Os municípios, dessa forma, foram expressamente elevados à posição de componentes da Federação, ao lado dos estados e do Distrito Federal, deixando a condição de mera unidade administrativa inferior que ocupavam nos regimes constitucionais anteriores (FERNANDES, 2008, p. 625).

A Constituição Brasileira, embora tenha mantido ao Executivo o poder de legislar^{68 69}, também assegurou o fortalecimento do Legislativo, principalmente no seu poder de controlar as finanças públicas e de interferir no orçamento enviado pelo Executivo.

Em seção anterior, discurremos sumariamente a respeito da história do Poder Legislativo no Brasil. Vale lembrar que este Poder usou de suas prerrogativas em dois momentos de maior expressão, durante a Constituição de 1946 e de 1988.

No que concerne à expansão dos municípios, evidencia-se que a partir da Constituição de 1988 foram criados cerca de 1400 novos municípios, sendo que a

⁶⁶ Autonomia municipal, de acordo com Maurano (2008) é: capacidade de autogoverno, auto-organização, autolegislação e autoadministração.

⁶⁷ O plebiscito e o referendo estão elencados na Constituição Federal e são formas de consulta à sociedade. O plebiscito se dá antes da edição de um ato Legislativo ou administrativo e o referendo após a aprovação de uma lei.

⁶⁸ O Poder Executivo pode propor projetos de lei e emendas constitucionais. No caso dos municípios, são emendas à Lei Orgânica. Possui exclusividade legislativa quanto à administração pública e orçamento. Pode, ainda, vetar total ou parcialmente as leis aprovadas no Legislativo e também editar medidas provisórias.

⁶⁹ Esta característica da relação executivo/legislativo no Brasil, segundo Ribeiro (2012), remonta à segunda metade da década de 20, em que a emergência do Estado social e da sociedade técnica requeriam decisões rápidas e técnicas. Tais exigências não poderiam ser sanadas pelo Poder Legislativo, uma vez que o mesmo não tinha o domínio do conhecimento técnico e necessitava de “muito tempo” para a tomada de decisões.

maioria são formados por uma pequena população. Segundo Tomio (2002, p. 65), “74% destes municípios tem menos de 10 mil habitantes, ou seja, a emancipação municipal recente (...) envolve os pequenos municípios do interior”.

Ainda, segundo Venturelli (2012):

90% dos municípios tem menos de 50 mil habitantes e 80% de suas despesas são cobertas por transferências governamentais. Esse é um grande problema da autonomia do município que foi dada pela Constituição de 1988. (...) Deveria ter autonomia, mas não tem, grande parcela dos municípios vive de transferências governamentais (VENTURELLI, 2012, s.p.).

Assim conclui-se que:

O processo de fragmentação municipal recente não é resultado direto do regime político, um efeito da democratização, mas foi gerado por fatores políticos e institucionais mais específicos e, sobretudo, por decisões legislativas estaduais (TOMIO, s.d., p. 105)⁷⁰.

E ainda:

Essa criação excessiva de municípios sem condições próprias de sobrevivência gerou uma distorção na autonomia dos mesmos, que tornaram-se dependentes da União e dos respectivos estados, para assegurar as verbas mínimas necessárias ao funcionamento de sua estrutura administrativa (FERNANDES, 2008, p. 636).

No entanto, a Emenda Constitucional número 15, de 1996, foi aprovada para restringir sobremaneira a criação exponencial dos municípios brasileiros⁷¹. A partir de tal normativa, os municípios somente podem ser criados mediante requisitos mínimos que incluem o plebiscito e estudos de viabilidade municipal. Além disso, o respectivo Estado poderá editar outras normas visando as peculiaridades regionais ou locais.

Importante dizer que esta configuração, ou seja, o município tido como ente federativo, somente se configura no Brasil. Em outras partes do mundo os governos locais são tidos como divisões administrativas com diferentes níveis de autonomia.

⁷⁰ Em que pese a criação dos municípios ter sido realizada em regimes políticos democráticos e não nos períodos ditatoriais, segundo o autor, o grande número de municípios a partir da Constituição Federal/88 se deve, sobretudo, à autonomia dos Estados nesse processo associada aos ganhos políticos de deputados e lideranças locais.

⁷¹ Ver Constituição Federal/88, parágrafo 4º do artigo 18.

Os municípios brasileiros apresentam inúmeras peculiaridades que lhes dão forma dentro do plano da federação nacional que fazem com que os mesmos se destaquem em relação aos demais municípios de todas as outras federações do mundo. Possui, ele, grande importância, sendo verdadeira a afirmação de que é entidade de governo à semelhança da União e Estados-membros. (BORBA, TORRES; MARTINS, s.d., p. 04).

Santana (1998, p. 46-47) apud Maurano (2008, p. 74) atribui serem as capacidades básicas dos municípios: a) auto-organização mediante a lei orgânica; b) disposição sobre seus Poderes Legislativo e Executivo; c) editar suas normas jurídicas dentro de suas competências; d) administração de seus interesses.

O processo de redemocratização consolidou os municípios, proporcionando-lhes a emancipação na administração dos interesses locais, assim como a constituição de um órgão (Poder Legislativo) com a missão de regular e fiscalizar a respectiva gestão local. Assim, ao contrário do que ocorrera no período da ditadura, as decisões políticas precisam passar pelo crivo da sociedade, ou seja, pelo órgão concebido para fazer valer a vontade da coletividade, também em nível local.

A Constituição procurou fortalecer os municípios e reconhecê-los como embrião do processo de cidadania, onde mecanismos de participação deveriam ser criados e as soluções para reivindicações sociais aí encontradas. É no município que o cidadão participa mais intensamente das decisões (SILVA, 1998, p. 14).

Com a citação acima, queremos ressaltar a relevância do Legislativo Municipal no que concerne à sua proximidade com a população local⁷², uma vez que os representantes eleitos têm atuação cotidiana na própria cidade, permitindo, assim, o acompanhamento das suas ações de maneira mais intensa e sistemática por aqueles que os elegeram e pelos demais, pois as decisões dos vereadores, independentemente do tamanho da cidade, irão afetar a todos que residem naquele local.

O indivíduo descobre-se na cidade, faz-se nela e é, em parte, resultado dela. O ambiente que deixa o seu sinal mais profundo no homem é aquele que se configura em sua cidade. Nela, o indivíduo descobre o

⁷² As Assembleias Estaduais representam os eleitos das diversas cidades de um determinado Estado e atuam como representantes dos mesmos no Congresso Nacional. As Assembleias têm suas sedes nas capitais dos respectivos Estados, o que torna difícil o acompanhamento pelos cidadãos, *in loco*, residentes nos demais municípios.

seu “eu” político (ROCHA, 1997, p. 261 apud MAURANO, 2008, p. 79).

Também Fernandes (2008) aponta a importância da autonomia que tem o município em legislar e administrar os interesses locais, consoante ao art. 30 da Constituição Federal, pois são de maior conhecimento de prefeitos e vereadores, que estão mais próximos da realidade da municipalidade do que as demais esferas governamentais.

Quanto à autonomia dos municípios, um fator a ser considerado é sua capacidade de obter recursos necessários para o atendimento das necessidades básicas, de maneira que não haja uma dependência total em relação aos estados e à União. Dessa forma, ao município compete a cobrança de alguns impostos⁷³, bem como a participação na transferência de outros tributos arrecadados em outras esferas de Governo e, ainda a transferência de recursos via Fundo de Participação dos Municípios⁷⁴ e transferências constitucionais para as áreas de educação e saúde.

Conforme Costa (2007), a autonomia dos municípios está relacionada ao nível de atividade econômica dos mesmos, assim, os mais desenvolvidos sustentam-se com estes impostos. Porém, a maioria dos municípios depende das transferências de receitas tributárias da União para executarem os trabalhos básicos.

Quanto às transferências constitucionais, vale ressaltar a sua importância para a concretização de algumas políticas locais. Assim, além da autonomia administrativa e política de que foram dotados os municípios brasileiros, houve concomitantemente, uma transferência de responsabilidades entre os três entes federados (Governos Federal, Estadual e Municipal), sobretudo no que diz respeito às áreas de educação, saúde, meio ambiente, entre outras, porém sem uma coordenação de tais competências⁷⁵.

A partir de então, passa a ter vigência a chamada “descentralização”, em que as decisões antes tomadas pelo Governo Federal são transferidas para as arenas subnacionais, pois estas estão muito mais próximas às demandas e à fiscalização da sociedade civil.

⁷³ O Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU), o Imposto sobre Serviços (ISS) e o imposto sobre a transmissão de bens imóveis. Ver art. 156 da Constituição Federal.

⁷⁴ Ver art. 159 da Constituição Federal/88, I, ‘b’.

⁷⁵ Os artigos 23 e 24 da Constituição Federal elencam as competências comuns entre o nível federal, estadual e municipal. Tratamos deste assunto no início deste capítulo.

Os avanços descentralizadores que já vinham ocorrendo antes de 1988, através de sucessivas emendas constitucionais para ampliação dos percentuais do Fundo de Participação dos Estados e Municípios, tornaram-se mais rápidos com a descentralização dos recursos fiscais. Em consequência, os municípios passaram a ter um maior volume de encargos relativos às políticas sociais e às ações de desenvolvimento econômico local, dando aos governos locais uma capacidade de intervenção efetiva na construção de uma agenda de políticas públicas. Deve-se ressaltar que os municípios receberam a maior parcela dos aumentos resultantes das transferências constitucionais e foram os principais favorecidos pela descentralização de competências na área social (KERBAUY, 2005, p. 338).

Por conta da autonomia e pela busca de maiores recursos, houve também um aumento na capacidade de tributação dos municípios⁷⁶. Por outro lado, muitas administrações municipais promoveram uma inovação nas mais variadas políticas públicas, como saúde, meio ambiente, habitação, criança e adolescente, entre outras.

A responsabilidade pela provisão dos serviços de natureza social acabou recaindo sobre os governos municipais, o que resultou na municipalização das políticas sociais de maneira heterogênea, pois havia a diferenciação partidária, a opção por prioridades de políticas públicas e a desigualdade socioeconômica entre os municípios.

Para que houvesse, ao menos, a universalização do acesso às políticas de educação, saúde e assistência social, foram criados pelo Governo Federal incentivos financeiros transferidos dos Fundos Nacionais diretamente aos Fundos Municipais a partir de um pacto de gestão. Desta forma, conseguiu-se promover a adesão dos governos locais às políticas públicas nacionais.

As áreas que propuseram uma agenda nacional para as políticas sociais foram a Saúde, a Educação e a Assistência Social⁷⁷. As legislações federais⁷⁸ correspondentes e suas posteriores regulamentações possibilitaram a igualdade de condições de acesso à escola e a gratuidade do sistema público de ensino (Educação) e o estabelecimento da universalidade da cobertura e do atendimento (Saúde e Assistência Social).

⁷⁶ A alternativa, conforme Franzese (2010), foi investir no aumento da arrecadação própria e na disputa pela atração de novas atividades, concedendo benefícios fiscais a grandes empresas.

⁷⁷ Para maior aprofundamento sobre os avanços das políticas mencionadas, ver o estudo de Franzese (2010).

⁷⁸ Saúde: leis nº 8.080/90 e nº 8.142/90; Assistência Social: leis nº 8.742/93 e nº 12.435/11; e Educação: leis nº 9.394/96 e nº 11.494/07.

De forma sucinta, na área da Educação, os municípios, obrigatoriamente, devem investir, no mínimo, 25% de seu orçamento. O FUNDEB⁷⁹ passou a financiar toda a educação básica (infantil ao médio), criando uma rede de serviços gerenciada principalmente no município. Já o Sistema Único de Saúde – SUS trouxe como princípio o acesso universal e igualitário aos serviços ofertados de maneira regionalizada e hierarquizada, com prioridade para as atividades preventivas e a participação da comunidade.

A Lei Federal nº 8.080/90 estabeleceu a função das três esferas de Governo no sistema de saúde. Assim, o Governo Federal tornou-se regulador e financiador dos serviços, enquanto os Estados e Municípios tornaram-se os gestores da rede de atenção à saúde, cabendo lembrar que os municípios têm a obrigação constitucional de investir, no mínimo, 15% do seu orçamento na prestação desses serviços.

Quanto à política de Assistência Social, para que ocorresse a transferência de recursos federais, Estados e Municípios deveriam ter Fundos, Conselhos e Planos de Assistência Social. Em 2004, o Plano Nacional de Assistência Social dividiu competências e responsabilidades entre as três esferas de Governo. O Sistema Único de Assistência Social é considerado bastante semelhante ao da Saúde, porém ainda não há vinculação de gasto mínimo assegurado na Constituição⁸⁰. Da mesma forma, vincula a adesão dos municípios ao repasse dos recursos, permitindo aos mesmos a opção em diferentes níveis de proteção social⁸¹.

Além da transferência de recursos subordinada às respectivas normas, as Legislações⁸² mencionadas avançaram também na instituição de fóruns de negociação federativa⁸³, possibilitando aos municípios a participação nas discussões nacionais.

O papel do Legislativo nacional no tocante às leis mencionadas foi o de participação no encaminhamento dos debates e posterior aprovação. Portanto, a sua

⁷⁹ FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007.

⁸⁰ Existe no Congresso Nacional a PEC 431/2001, que destina 5% (cinco por cento) dos recursos do Orçamento da União Federal, Estados, DF e Municípios para custeio da Assistência Social.

⁸¹ A depender do número de habitantes de cada município, há três diferentes níveis de gestão: inicial, básica e plena, que correspondem à capacidade e responsabilidade dos governos locais em prover determinados tipos de serviços.

⁸² No caso da Saúde e da Assistência Social.

⁸³ Comissões Intergestoras Bipartites-CIBs (Gestores dos Executivos Estaduais e Municipais) e Comissões Intergestoras Tripartites-CITS (Gestores dos Executivos Estaduais, Municipais e do nível Federal). Na Educação há o chamado regime de colaboração, que ainda carece de regulamentação sobre o que compete a cada esfera governamental (FRANZESE, 2010, p. 148-49).

responsabilidade em cada ente federado deve ser o acompanhamento e a fiscalização da aplicação destas legislações, além de complementá-las no que for cabível.

Considerando a imensa responsabilidade do Executivo na implementação das políticas públicas e na provisão de serviços de qualidade, entende-se que é responsabilidade do Legislativo municipal, no que se refere às políticas sociais⁸⁴, a proposição de leis que venham a complementar as consagradas em âmbito nacional e o controle sistemático das políticas públicas implementadas em cada cidade.

A descentralização tende a propiciar uma maior aproximação entre representantes e representados e, também, maior controle dos cidadãos sobre seus representantes eleitos, aumentando a participação dos cidadãos nas decisões político-administrativas (TAVARES, 2009, p. 19).

Nas grandes cidades, como, então, os Legislativos têm atuado no seu papel de agente legislador e fiscalizador das ações do Executivo? Estas instituições tem ainda propiciado, por meio de seus mecanismos institucionais, a participação da população no processo decisório?

Na seção seguinte veremos como as Câmaras Municipais ou o Legislativo Municipal tem atribuído ou não a devida importância ao seu papel no governo local.

2.2. As Câmaras Municipais

Antes de qualquer coisa, as Câmaras Municipais, como órgão constituído de representantes da sociedade, configuram um espaço de reprodução da diversidade de interesses e valores da população local. Frente aos demais órgãos do Estado (Judiciário e Executivo), o Legislativo é o mais transparente e o que, de fato, torna realizável a democracia. Tal característica, temos enfatizado desde o início deste trabalho.

As Câmaras ou o Poder Legislativo Municipal dividem com as respectivas Prefeituras (poder Executivo Municipal) as funções de governo:

o que existe entre os dois ramos do governo local é, apenas, entrosamento de funções e de atividades político-administrativas.

⁸⁴ Por uma questão metodológica, cabe ressaltar, para fins do presente trabalho, que o entendimento sobre Políticas Sociais engloba todas as demais políticas públicas e não somente as citadas. Além disso, as Leis Orgânicas de cada município dispõem sobre a sua responsabilidade na área social. Assim, podemos falar sobre esporte, lazer, recreação, direitos humanos, trabalho, meio ambiente, cultura, habitação, entre outras.

Estabelece-se assim, no plano municipal o mesmo sistema de relacionamento governamental que assegura a harmonia e independência dos Poderes nos âmbitos federal e estadual (MEIRELLES, 2008, p. 617).

Assim, as Câmaras têm as mesmas funções que os demais Legislativos das outras esferas de Governo, bem como sua estrutura, funcionamento (Plenário, Mesa Diretora e Comissões, tanto quanto o Processo Legislativo) e organização interna (área parlamentar e administrativa) são comuns.

São praticamente 58.000 vereadores e vereadoras que, para o exercício pleno dos mandatos, necessitam de uma ampla variedade de estruturas de apoio. Essa estrutura vai desde instalações prediais apropriadas, passando por logística administrativa, seleção, capacitação e gestão de pessoas, comunicação social, apoio político-legislativo e orçamentário, entre outras (Interlegis Brasil em Revista, 2012, p. 18).

Já evidenciamos em momento anterior que a maior parte dos municípios é de pequeno porte, tal como também constatou Neto (2003, p. 414), que, numa pesquisa realizada em cidades de médio e pequeno porte, mesmo desconsiderando as cidades com mais de 1 milhão de habitantes, obteve em seu universo 99,5% das cidades brasileiras que abrigam 75,6% dos eleitores do país.

As Câmaras são compostas por vereadores eleitos de quatro em quatro anos pelos munícipes e por voto secreto e direto. Suas atribuições, como já afirmamos, são as mesmas conferidas aos Legislativos das demais esferas de Governo, ou seja: fiscalizar, legislar, administrar os seus serviços e assessorar o Poder Executivo.

A Câmara produzirá leis e normas jurídicas que regularão a vida em sociedade, observando os limites de atuação definidos na Constituição Federal e as normas locais. Também fiscalizará as ações do Poder Executivo, como acompanhar a execução do orçamento e averiguar a legalidade dos atos da Prefeitura, atribuições asseguradas na Constituição Federal/88.

Cabe mencionar que no Brasil as eleições para o Legislativo se dão pelo sistema proporcional, ou seja, somam-se os votos do partido e suas possíveis coligações. A

partir daí calcula-se o número de cadeiras que irão ocupar na Câmara – o denominado quociente eleitoral, em que serão eleitos os mais votados do partido ou coligação.⁸⁵

Assim, nem sempre os vereadores eleitos representam a vontade da maioria da população local, porém, quando tomam posse, sua função é representar os interesses da cidade como um todo: “os vereadores detêm representação política e exercem mandato eletivo assemelhado ao dos parlamentares federais e estaduais, apenas limitado ao território do município e aos assuntos de seu peculiar interesse” (MEIRELLES, 2008, p. 631).

E, ainda:

ao vereador não cabe administrar diretamente os interesses e bens do município, mas indiretamente, votando leis e demais proposições ou apontando providências e fatos ao prefeito, através de indicações para a solução administrativa conveniente. Tratando-se de interesses locais não há limitação à ação do vereador, desde que atue por intermédio da Câmara e na forma regimental (MEIRELLES, 2008, p. 632).

Em todos os municípios brasileiros, a quantidade de vereadores será variável e dependente do tamanho da população local.

O inciso IV do artigo 29-A da Constituição Federal (anexo) regulamenta esta questão, determinando que o número máximo será de nove vereadores para uma população de até quinze mil habitantes e o número máximo de cinquenta e cinco vereadores para cidades com mais de oito milhões de habitantes⁸⁶.

Tal regulamentação se deu através da Emenda Constitucional nº 58, de 2009, que passou a vigorar nas eleições municipais de 2012. Segundo Valenciano (2010), em todo o Brasil houve o aumento de cerca de sete mil e oitocentos vereadores. Ao mesmo tempo, para compensar tal aumento, também foram estabelecidos valores máximos de despesas para os parlamentos locais, valores que se baseiam na receita municipal do ano anterior.

Assim, tal como os Poderes Executivo e Judiciário, os Poderes Legislativos, para que possam funcionar, dependem de recursos financeiros. No caso das Câmaras, as receitas disponibilizadas advém da própria arrecadação do município e são calculadas

⁸⁵ Na cidade de São Paulo, por exemplo, os eleitos nas eleições de 2012, representam 33,6% dos votos, se somados. (Fonte: Tendências/Debates. *Folha de São Paulo*, 29 de outubro de 2012).

⁸⁶ A normativa anterior também determinava um número mínimo de vereadores correspondente ao número de habitantes. Na atual redação, só há a previsão de um número máximo. Portanto, em municípios com até 15 mil habitantes, por exemplo, pode haver menos do que nove vereadores.

em percentuais que variam conforme o número de habitantes de cada cidade e a partir da arrecadação do ano anterior, artigo 29-A da Constituição Federal, conforme quadro a seguir:

QUADRO 4

Limite de gastos no Poder Legislativo Municipal de acordo com o número de habitantes.

Número de habitantes	% ⁸⁷
até 100.000	7
entre 100.000 e 300.000	6
entre 300.001 e 500.000	5
entre 500.001 e 3.000.000	4,5
entre 3.000.001 e 8.000.000	4
acima de 8.000.001	3,5

Fonte: Constituição Federal, artigo 29-A.

Estas receitas irão compor o orçamento da Câmara a ser gasto com a sua estrutura organizacional interna e com os subsídios dos vereadores. Essa desvinculação financeira é essencial para a autonomia do Legislativo.

Em que pese o Legislativo ter receita própria e ser autônomo na sua organização interna, além de possuir relevantes prerrogativas constitucionais:

Numa perspectiva da teoria de Montesquieu de equilíbrio de poderes, poderíamos imaginar que o governo municipal, concretizado nas Câmaras e prefeituras, se compusesse de esferas equivalentes, equilibradas e harmônicas, mas a situação político-institucional dos municípios é bem diferente. Em vez disso, tem-se um Executivo hipertrofiado diante de um Legislativo auto-anulado, destituído de suas funções legislativa e fiscalizatória (NETO, 2003, p. 415).

Já discurremos suficientemente em relação à preponderância do Poder Executivo sobre o Legislativo no que se refere às respectivas competências na elaboração de leis. Nesse sentido, vários estudos demonstram que a maioria das leis aprovadas no Parlamento são de autoria do Poder Executivo, assim, o mesmo também tem o poder de interferir na agenda de votações do Legislativo.

⁸⁷ Porcentagem se refere às receitas tributárias e transferências.

No que concerne à função de fiscalização dos atos do Poder Executivo pelo Legislativo, também se conclui que o mesmo não faz uso desta importante prerrogativa, pois, de acordo com Ribeiro (2012) esta função é identificada com a busca de irregularidades, portanto, não conta com a contribuição dos parlamentares que apoiam o Poder Executivo.

Na medida em que o governo local lance mão da capacidade de limitar ou ampliar o poder pessoal dos vereadores, por meio do fechamento ou da abertura de canais de acesso desses vereadores a órgãos da prefeitura, ele conseguirá cooptar esses vereadores, e com isso, subordinar suas decisões na Câmara a interesses oriundos do Executivo (DANIEL, 1988, p. 24).

Não obstante, os políticos eleitos e que não fazem parte do partido/coligação da base de governo do Executivo, exigem algo em troca deste apoio:

Não é por outra razão que se verifica a facilidade com que o governo municipal consegue estabelecer ou restabelecer a maioria na Câmara de vereadores, necessária para a sua liberdade de ação. Os principais instrumentos utilizados pelo governo para tal cooptação são o emprego de pessoas relacionadas aos vereadores e o acesso a canais de práticas políticas clientelistas no interior do aparelho administrativo (DANIEL, 1988, p. 25).

Lopez (2004) conclui que a relação Executivo-Legislativo em nível municipal se baseia, sobretudo, na relação que os vereadores têm com seus eleitores e suas respectivas demandas.

Nesse sentido, cabe-nos falar, mesmo que de forma geral, o que, de fato, se constitui em demandas aos vereadores e em que seu atendimento reflete no cumprimento das atribuições do Poder Legislativo.

Com base em Lopez (2004), ao referir-se à relação Executivo-Legislativo no município:

a maior parte das demandas que o vereador recebe tem sua solução condicionada ao atendimento por parte do Executivo e de suas secretarias (...) apoiar o governo e o prefeito e ter maior possibilidade de eles corresponderem aos seus interesses, ou ser oposição e ter sua capacidade de atendimento cerceada (LOPEZ, 2004, p. 156).

Com a citação acima, queremos dizer que o Legislativo Municipal, muitas vezes, deixa de cumprir suas funções, uma vez que as mesmas ficam subordinadas aos interesses dos parlamentares, seja por conta de um cargo a ser ocupado no Executivo, seja pela efetivação de uma demanda atendida e que poderá render-lhe uma reeleição, ou ainda, pela troca de apoio político. Assim, concordamos com Neto (2003) que:

fatores demográficos e socioeconômicos dão nuances especiais ao presidencialismo praticado no nível municipal. (...) Um dos efeitos mais visíveis é a maior probabilidade de se eleger políticos com projetos particularíssimos e que, muitas vezes, vislumbram na prefeitura e na Câmara principalmente oportunidades de emprego e de subsistência, e cujas atuações tendem a ser esvaziadas de conteúdo político, entendido no sentido de busca do interesse coletivo (NETO, 2003, p. 416).

Evidenciamos, dessa forma, que a hipertrofia do Poder Executivo em âmbito local no que se refere à sua capacidade de legislar e administrar, bem como a subordinação das Câmaras Municipais ao mesmo é fato que se deve, sobretudo, ao nosso próprio sistema de governo, ou seja, o sistema presidencialista.

Assim, o prefeito, para governar, precisa ter o apoio da maioria dos parlamentares na Câmara Municipal e o vereador, para uma possível reeleição, por exemplo, necessita dos “préstimos” administrativos do Poder Executivo para atender as demandas dos seus eleitores.

As Câmaras Municipais simplesmente deixaram de cumprir suas funções essenciais⁸⁸, pois:

o vereador é permanentemente pressionado por demandas assistencialistas e administrativas: a pavimentação da rua, a manutenção das redes de drenagem, as vagas nas escolas (...). A população pede ao vereador o que ele não pode dar, e o vereador acaba por prometer o que não pode cumprir, ou então há um caminho: negociar com quem tem a chave do “cofre das graças”: o prefeito (NETO, 2003, p. 427).

Embora a citação acima se refira à análise de municípios de pequeno e médio porte, convém lembrar que, nas cidades grandes, este mecanismo de troca de favores

⁸⁸ A pesquisa de Neto (2003) constatou que o assistencialismo e o clientelismo são as atividades predominantes dos vereadores (61%), as atividades de abrangência comunitária (27%) e as atividades de legislar e fiscalizar (11%).

também está presente, principalmente na execução pela Prefeitura das emendas parlamentares individuais⁸⁹.

Um estudo de Couto e Abrúcio⁹⁰ (1995) que trata do presidencialismo nos diferentes níveis de Governo, afirma que em cidades pequenas e médias configura-se um “ultrapresidencialismo”, enquanto que nas cidades grandes e com mais de um milhão de habitantes, o poder do prefeito é considerável, mas não é tão predominante:

A hipertrofia do Executivo não se faz presente por três motivos: em função da maior complexidade social (...) traduzida num aumento dos conflitos de interesses capazes de se articular com maior autonomia perante o Poder Público; segundo (...) devido a uma maior visibilidade pública das políticas municipais frente aos cidadãos e (...) terceiro pelo fato dos vereadores não contarem (...) com concorrentes pela destinação e recursos públicos (COUTO; ABRUCIO, 1995, p. 59).

Já com relação às cidades médias e, sobretudo, as de pequeno porte, é mais comum a prática do clientelismo e do assistencialismo. Como já mencionado e concordante com Daniel (1988), a cultura política clientelista pode em boa medida garantir vitórias eleitorais, em que muitos vereadores usam de seu mandato para a troca de favores.

Até aqui, temos tratado, mesmo que parcialmente, da relação Executivo-Legislativo e da relação dos parlamentares com seus eleitores. Com isso, mostramos alguns fatores, para além das limitações constitucionais, que influenciam a subordinação do Legislativo ao Poder Executivo e, dentre elas, destacamos o sistema de Governo, ou seja, o “presidencialismo municipal”, assim como o uso da máquina pública para muitos parlamentares viverem da política, para usar uma expressão de Max Weber⁹¹. Com isso, concordamos com a seguinte afirmação:

⁸⁹ Emendas parlamentares individuais: embora conste da Constituição Federal no § 3º do artigo 166 a possibilidade da apresentação pelos parlamentares de emendas ao orçamento, contribuindo, por um lado, para a participação dos representantes da sociedade na definição das políticas públicas, por outro lado, conforme Cambraia (2011, p. 02 e 09): “Para os parlamentares, essa faculdade representa, ainda, a oportunidade de atender aos pedidos de verbas que lhes permitem renovar e reforçar seus relacionamentos políticos, tanto quanto podem definir o comportamento dos parlamentares nas tomadas de decisão. (...) Elas servem como ‘moeda de troca’ em negociações que envolvam matérias de interesse do Poder Executivo”. Para aprofundamento desta questão ver: Cambraia, Túlio. Emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual: algumas distorções. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/.../artigo022011.pdf]. Acesso em: 17/03/2013.

⁹⁰ O estudo trata do tema da eficácia do Poder Legislativo local e mostra, a partir do estudo de caso sobre a Câmara Municipal de São Paulo, que também existe a troca de favores entre Executivo e Legislativo nas grandes cidades, como foi constatado na distribuição dos cargos aos vereadores para as Administrações Regionais da cidade, conhecidas atualmente como Subprefeituras.

⁹¹ Max Weber descreve um tipo de político denominado de “POLÍTICO PROFISSIONAL” e duas maneiras (não excludentes) são características de se fazer política, uma profissão, sendo que a diferença entre as duas é tão somente econômica: 1ª) VIVER PARA A POLÍTICA: tem um sentido espiritual, colocando-se a serviço de uma causa que dá

A maior participação do Legislativo no governo da cidade requer, portanto, não só modificações no sistema de governo, mas também na estrutura da administração pública municipal, provedora frequente de um considerável *spoils system*⁹², do qual o Executivo lança mão na cooptação dos parlamentares (COUTO; ABRUCIO, 1995, p. 65).

Conquanto não seja o objetivo principal deste estudo discorrer sobre as relações entre o Poder Executivo e Legislativo, assim como sobre as relações de clientelismo e assistencialismo que ocorrem nos Parlamentos, compreender tal configuração nos auxiliará a identificar as consequências disso também na estrutura organizacional dos Legislativos.

Assim, outra questão importante apontada na pesquisa de Neto (2003) se refere à estrutura administrativa das Câmaras:

Em decorrência do esvaziamento das funções das Câmaras, a sua estrutura administrativa geralmente é precária (...) as únicas facilidades oferecidas à prática parlamentar são aquelas de um mero escritório (...) Praticamente não se encontram assessorias técnicas (NETO, 2003, p. 437).

Além disso, muitas Câmaras não tem corpo de funcionários próprio e muitas de suas atividades são desempenhadas por servidores da Prefeitura, comprometendo sua autonomia institucional:

Na esfera política municipal, notadamente na relação entre os agentes políticos e os eleitores, o mundo público das leis impessoais e universais é constantemente confrontado com a necessidade de burlá-lo para atender as demandas do universo privado dos parentes, dos amigos, dos apadrinhados, dos aliados (LOPEZ, 2004, p. 156).

Vimos nesta breve descrição sobre as Câmaras Municipais na atualidade alguns impasses quanto ao seu funcionamento sob o ângulo político. O objetivo foi mostrar que as características do sistema político brasileiro contribuem para que os arranjos

significado a sua vida. E viver para uma causa, vive-se também dela (sentido de não excludente). 2ª) VIVER DA POLÍTICA: vê na política uma permanente fonte de rendas. (WEBER, 2010, p. 64-79).

⁹² O *spoils system* (também conhecido como *patronage system*) é uma prática na qual um partido político, depois de ganhar uma eleição, dá cargos no governo para seus apoiadores, como retribuição ao apoio dado na eleição e um incentivo para continuar trabalhando pelo partido, totalmente em contraposição a um sistema que privilegie o mérito, tendo semelhanças com o clientelismo. Disponível em: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Spoils_system]. Acesso em: 13/01/2013.

institucionais do Poder Legislativo sejam “capturados” também pela lógica da “politicagem”⁹³.

Outro fato relevante a ser apontado, principalmente na relação vereador-eleitor, é a prática do assistencialismo, que se deve, conforme Lopez (2004, p. 165), ao peso político do vereador na cidade pelo seu trabalho social, em uma sociedade de grandes carências sociais.

No próximo capítulo trataremos da capacidade técnica do Poder Legislativo, ou, mais propriamente, sobre as Consultorias técnico-legislativas, enfatizando a sua atuação como elemento importante para as decisões políticas e, quiçá, para o fortalecimento do controle social.

⁹³ “A politicagem é um desvio ético do poder, configurado a partir do interesse de um ou mais indivíduos politiqueros, que se auto-organizam com a intenção de obter vantagens privativas do poder público, provocando por causa desse comportamento inúmeras externalidades negativas para a sociedade como um todo – através da injustiça, desordem, instabilidade, violência e descrédito, entre outras modalidades antidemocráticas e desumanas, que prejudicam a confiabilidade do cidadão nas instituições públicas responsáveis pela defesa dos interesses de sua própria comunidade”. Sobre o tema: (MONTARROYOS, Heraldo E. M. Programa de Pesquisa da Politicagem. Ideias, Princípios, Regras, Critérios e Aplicações. *Theoria – Revista Eletrônica de Filosofia*, vol. 04, n. 09, 2012.).

CAPÍTULO III – CONSULTORIA TÉCNICO-LEGISLATIVA

3.1. Consultoria e Assessoria

Abordar o exercício⁹⁴ da consultoria e assessoria requer definir, antes de tudo, em que espaço ocupacional se dá essa atividade profissional. Isto se deve ao fato de que existem vários tipos de consultoria, com diferentes objetivos, e o que vai caracterizar cada qual será o projeto de trabalho a ser desenvolvido por quem presta esse serviço e por aquele que é assessorado.

Etimologicamente, as palavras consultar e assessorar vêm, respectivamente, do latim *consultare* e *assessare*. A primeira significa “pedir o conselho”; consultor+ia refere-se ao cargo ou função de consultor; o conjunto dos consultores e, ainda, o lugar onde eles trabalham. Já assessoria, diz respeito à “determinação de um imposto ou taxa sobre”, formado por *ad-*, “junto”, mais *sedere*, “sentar-se”; aquele que assiste um magistrado, um funcionário para auxiliá-lo em suas funções⁹⁵.

Cabe lembrar, com base em Weber (2011, p. 70-71), que, historicamente, em todos os países do mundo, sempre houve conselheiros que gozaram de grande autoridade. No século XVI, um auxiliar do príncipe era quem determinava o valor de uma multa ou imposto, por exemplo. Da mesma forma, com o desenvolvimento da técnica militar e o aperfeiçoamento do processo judiciário, surgiram os funcionários especializados nos três seguintes domínios: o financeiro, o do exército e o da justiça. No que se refere ao Poder Público, ocorreu a constituição de um corpo administrativo supremo, de caráter colegiado, que produzia pareceres e contrapareceres e se reunia na presença do príncipe, único a tomar decisões.

Na distinção entre os significados de assessoria e consultoria (FALCÃO apud MENDES, 1992), a assessoria é um processo de realimentação técnico-programática, ocorre quando solicitada e seu valor ganha significado pelos que a recebem. Já a consultoria é um processo seletivo de assessoria em nível mais profundo.

Essa pequena diferença entre assessoria e consultoria, em que uma demanda um tempo maior, pois os estudos são mais aprofundados, e a outra é um trabalho mais

⁹⁴ Exercício, no sentido de abordar a assessoria como intervenção profissional. Ou, nas palavras de Holtz (1997, p. 22) apud Jacintho (2004, p. 29): “a consultoria não é uma profissão em si mesma, mas uma maneira de exercer uma profissão. (...) as pessoas modificam a maneira e, muitas vezes, o tipo de indivíduo ou de organizações aos quais prestam os seus serviços”.

⁹⁵ BUSSARELLO, Ricardo. Dicionário Básico Latino – Português. 4. ed. Florianópolis: UFSC, 1998.; ALMEIDA, Napoleão Mendes. Dicionário de questões vernáculas. São Paulo: Caminho Suave, 1981.

pontual, que se dá sobre um conhecimento já acumulado, também é apontada por Maurílio de Castro Matos:

O trabalho de consultoria é mais pontual que o de assessoria, em que a equipe ou profissional que recebe a consultoria já tem, supostamente, algum acúmulo no assunto a ser tratado, enquanto a assessoria é um processo que necessita de maior tempo devido à complexidade de assuntos e ações a serem desenvolvidas (VASCONCELOS apud MATOS, 2010, p. 32).

Mesmo entre os autores acima, há uma inversão de significados entre uma e outra expressão. Pelo fato de que a diferença entre ambas é mínima, trataremos dos dois processos indistintamente, conforme o faz Matos (2010). Portanto, utilizaremos a palavra consultoria para nos referir às duas ações, pois é também adotada pelos principais Legislativos no Brasil.

De forma geral, a consultoria remonta à antiga Grécia⁹⁶. É um ato que envolve a prestação de informações a respeito de um problema com a finalidade de esclarecimento e solução.

Com estes breves apontamentos, evidencia-se a utilização do conhecimento como ação humana que ocorre desde que a humanidade pôs-se a buscar respostas para as mais diversas indagações, culminando na racionalização das mesmas com o advento da Ciência.

Com base em Moura e Souza (2008), foi no século XX, especialmente nas décadas de 1940 e 1950, nos Estados Unidos e na Europa Ocidental, que ocorreram avanços nos trabalhos de consultoria, com características técnicas e científicas, aliada à experiência e fundamentada em teorias.

De acordo com Belfort (2004), os profissionais formados em Administração são os mais aptos a exercerem a atividade da consultoria. Além da função histórica⁹⁷ dessa profissão, a afirmação está baseada no vasto conhecimento proporcionado pelo curso e pelas vivências adquiridas. Entretanto, Belfort (2004) conclui que outros profissionais

⁹⁶ Desde a antiga Grécia, os sacerdotes proviam consultorias embasadas nas observações sistemáticas e inteligentes dos fenômenos naturais, entendidas naquela época como predições de homens escolhidos pelos deuses e dotados de poderes especiais. Foi nesse ambiente que surgiram os primeiros filósofos e o ideal da busca do conhecimento e do entendimento racional do mundo e da própria humanidade através da ciência (PEREIRA, 1999 apud JACINTHO, 2004, p. 25).

⁹⁷ A autora, ao tratar dos aspectos históricos da Administração, cita Maurício Tragtenberg, para quem a necessidade de gerenciamento teve início nas incipientes organizações públicas do antigo Egito, China, Mesopotâmia e América dos Incas. Para gerenciar os canais cultiváveis nos grandes rios, foram nomeados funcionários letrados – os antecedentes dos administradores atuais.

também podem vir a ser consultores, bastando possuírem uma formação acadêmica e experiência na sua área, aliada a práticas e vivências da administração no que diz respeito à tomada de decisão.

A complexidade das relações econômicas e a chamada questão social decorrentes da dinâmica da acumulação capitalista impuseram transformações para as empresas. Assim, com a consolidação do crescimento industrial e posteriormente com o processo de globalização, as empresas, em virtude da acirrada concorrência, contrataram este tipo de serviço ou implantaram-no em suas organizações⁹⁸.

A Consultoria Organizacional é uma atividade que visa à investigação, identificação, estudo e solução de problemas gerais ou parciais, atinentes à estrutura, ao funcionamento e à administração de empresas e entidades privadas e estatais (ORLICKAS, 2002, p. 40).

Ou ainda:

Consultoria é um processo interativo, executado por uma ou mais pessoas, independentes e externas ao problema em análise, com o objetivo de fornecer aos executivos da empresa-cliente um ou mais conjuntos de opções de mudanças que proporcionem a tomada de decisão mais adequada ao atendimento das necessidades da organização. (...) Outras Associações e autores usam definições e conceitos semelhantes ou parecidos, demonstrando que a consultoria empresarial é um serviço específico e um recurso necessário e disponível aos administradores (CROCCO; GUTTMAN apud GOMES, 2010, p. 85).

O que se pretende com os apontamentos em relação à consultoria no âmbito privado é mostrar algumas particularidades quanto ao processo de trabalho de consultoria. E as citações acima demonstram que o exercício dessa atividade profissional pode ser desenvolvido em diferentes áreas do conhecimento, tendo em comum algumas características referentes à forma de atuação dos consultores, aos procedimentos tomados no processo de trabalho, às exigências postas ao profissional, entre outras de que trataremos mais adiante, mas o que importa reiterar é a finalidade e o objeto do trabalho a ser desenvolvido com o auxílio de uma consultoria.

⁹⁸ Houve no setor privado a necessidade de integração a um mercado cada vez mais competitivo, inclusive em âmbito internacional e uma adoção de novas tecnologias e inovações organizacionais. Assim, as empresas necessitam da utilização de processos que regulem o comportamento organizacional, atentando para os possíveis erros que possam prejudicar o desenvolvimento de suas ações.

Até aqui o objetivo foi demonstrar a consultoria associada ao auxílio sobre questões em que alguns detêm mais conhecimento teórico-prático que outros. Além disso, sua permanência e “evolução” estão relacionadas ao processo de racionalização técnico-científica do mundo, assim como, posteriormente, serviu à competição entre as empresas privadas e à organização e funcionamento da Administração pública.

Portanto, torna-se óbvio que as condições para o exercício da consultoria nos dias de hoje são muito diferentes de outrora, quando as relações entre “assessor” e “assessorado” se davam na perspectiva de uma relação pessoal. Nos tempos atuais, a relação se concretiza mediante o assalariamento, os contratos e as condições de trabalho, entre outros.

Segundo Belfort (2004), a consultoria é uma atividade profissional de prestação de serviços e tem gerado controvérsias como objeto de estudo, em função de não possuir uma regulamentação própria e de ser vulnerável quanto a princípios, filosofias e controle.

Também Gonçalves (1991) diz que a consultoria e a assessoria ainda carecem de sedimentação conceitual, pois os estudos e textos sobre a temática revelam muito mais as experiências de trabalho do que a própria definição desta atividade. Além disso, diz o autor, trata-se de uma área de interface disciplinar, que apresenta, portanto, quase todo o seu campo conceitual transposto por outras. Assim, dificilmente encontrar-se-ão obras específicas sobre o tema, mas, em vez disso, estudos sobre determinado assunto ou relatos de experiências sobre processos de consultoria.

Isto posto, esclarecemos que a maioria das definições sobre o tema em questão e referenciadas nessa primeira seção são contribuições teóricas da área da Administração, predominantemente, relacionadas à consultoria em organizações empresariais⁹⁹, cujo objetivo principal é responder com agilidade e perspicácia às necessidades das mesmas com vistas à maximização de lucros.

De forma geral, a consultoria é considerada um exercício profissional que objetiva comumente a elaboração de diagnósticos e formulação de soluções acerca de um assunto em questão. Pode ser prestada em qualquer área de conhecimento e nas mais comuns, conforme tem sido as decorrentes de profissões regulamentadas, tais como jurídicas, empresariais, econômicas. A consultoria consiste, então, em auxiliar,

⁹⁹ Gonçalves (1991), em um levantamento bibliográfico correspondente ao período de 1964 até 1991 sobre Consultoria, apontou que as empresas privadas são as mais estudadas, por isso a maior existência de estudos nesta área específica. As abordagens relacionadas ao tema revelaram que 90% dessas análises baseavam-se na relação consultor-cliente.

subsidiar, informar, orientar e apoiar pessoas ou organizações. O conceito de assessoria, conforme Matos (2010):

está relacionado a um órgão ou conjunto de pessoas que assessoram um chefe ou uma instituição especializada, sendo o ato de assessorar a ação que auxilia tecnicamente outras pessoas e o ato de consultar a ação de pedir conselho, instruções ou, ainda, apresentar parecer sobre algum assunto (MATOS, 2010, p. 31).

Segundo o Código de Ética¹⁰⁰ elaborado especificamente para o consultor de organização, o papel da consultoria é assistir aos clientes na melhoria de seu desempenho, tanto nos aspectos de eficiência como na introdução de tecnologia, ou seja, no aprimoramento das relações interpessoais (ORLIKAS, 2002).

De acordo com alguns trabalhos pesquisados, existem, também, dois tipos de consultoria: a consultoria interna, em que a empresa resolve seus problemas sem ter que criar assessorias em cada unidade de trabalho ou ter que contratar uma consultoria externa. Nesse caso, o consultor se dedica totalmente a uma organização e normalmente é empregado desta.

A Consultoria interna é o refinamento na evolução do conceito de staff, um conceito que enfatiza tornar disponível para o gerente uma fonte especializada dentro da organização para ajudá-lo na identificação e estudo de problemas e oportunidades, elaborando recomendações e assessorando na sua implementação (JOHI; COOPER; PROKOPENKO apud MOURA; SOUZA, 2008, p. 55).

Assim, conforme apontam os autores acima, a consultoria interna proporciona às empresas a reestruturação de suas áreas estratégicas e de formação de equipes qualificadas em resposta às exigências do cenário de forma eficaz e competitiva.

A consultoria externa é realizada por aqueles que prestam serviços ocasionais, pode ser um autônomo ou empregado de uma empresa de consultoria. O profissional assessora somente naquilo que for estabelecido. Algumas vantagens são apontadas para essa modalidade de consultoria: inexistência de comprometimento político, maiores oportunidades na emissão de opiniões, propostas de mudanças e em correr riscos. A

¹⁰⁰ Código de Ética elaborado pelo Instituto Brasileiro dos Consultores de Organização. Disponível em: <http://www.ibco.org.br> . Acesso em: 09/10/2011.

desvantagem refere-se à não participação no cotidiano da organização, tendo, portanto, que ter mais habilidade para atingir seus objetivos¹⁰¹.

Muitas vezes, as empresas possuem ambos os tipos de consultoria operando ao mesmo tempo. O consultor interno não vem em substituição ao externo, mas sim em complementação. O consultor interno servirá como apoio e ponto focal dos projetos de consultoria, inclusive para minimizar as desvantagens das duas condições isoladamente.

Existem outras classificações que definem determinados tipos de consultoria, tais como referências quanto à estrutura, abrangência, formas de relacionamento, que foram elaboradas no âmbito das organizações empresariais¹⁰².

Jacinto (2004) elenca alguns tipos de consultoria e diz que as classificações variam conforme o enfoque a ser dado. Assim, as abordagens podem levar em conta a natureza do serviço, o modelo de intervenção a ser adotado, a forma como o profissional atua, entre outras.

Cabe destacar, porém, a prática da consultoria por profissionais vinculados a universidades, centros de pesquisa, setor público ou privado, organizações não governamentais, comunidades, entre outros espaços de atuação.

Vimos que os conceitos de diversos autores partiram de experiências em instituições privadas e que as mesmas contratam este tipo de serviço visando, sobretudo, à sua própria sobrevivência no sistema de produção capitalista, ou seja, elevar ao máximo os ganhos lucrativos.

Mais uma vez, reiteramos que a ênfase sobre o conceito de consultoria em empresas privadas se deve à predominância na literatura acadêmica de pesquisas sobre esse espaço específico. De qualquer forma, o que se pretende destacar são algumas características do profissional consultor que são semelhantes em diferentes espaços de atuação.

Será o conhecimento técnico especializado em determinada área ou assunto que definirá o “campo” de ação da consultoria a ser prestada. Contudo, dado que o objeto a ser trabalhado pela consultoria faz parte de um contexto histórico e organizacional, há que se ter, sem dúvida, a capacidade de identificar os determinantes políticos, culturais,

¹⁰¹ Gomes (2010), ao apontar as vantagens e desvantagens da consultoria interna e externa, discorda de que o consultor externo possa ser imparcial nos seus trabalhos, devido ao não envolvimento com as questões internas de determinada organização.

¹⁰² Para aprofundar os estudos desses aspectos, sugerimos a Dissertação de Paulo Ricardo Becker Jacinto, sob o título: Consultoria empresarial: procedimentos para aplicação em micro e pequenas empresas. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. UFSC. Florianópolis, 2004.

econômicos, sociais e psicológicos que envolvem o processo de trabalho de quem presta o serviço de consultoria, pois são fatores que influenciarão o trabalho.

Sendo assim, embora, o consultor tenha um domínio aprofundado sobre determinado assunto, deverá ter também um conhecimento mais amplo tanto do contexto institucional em que irá atuar, quanto da sociedade de forma geral. Ou seja, uma combinação do conhecimento especializado com o conhecimento generalista.

Os seguintes aspectos devem ser considerados na elaboração de um projeto de trabalho de consultoria: necessidade de um breve histórico da área em questão; levantamento de estudos e propostas que tenham sido realizados; considerações sobre o assunto em âmbito internacional; as propostas de uma agenda internacional; as experiências anteriores relevantes sobre o tema; a legislação pertinente ao assunto; posições ou propostas similares ou divergentes; ganhos e perdas, vantagens e desvantagens, riscos; tendências; avanços e retrocessos na área; impactos sociais, políticos, econômicos, culturais, ambientais das implantações das propostas; viabilidade, sustentabilidade, oportunidade e relevância social da proposta a ser apresentada.

Portanto, o consultor tem uma série de fatores a serem contemplados no estudo solicitado. O que, necessariamente, o obriga a ser um profissional em constante aperfeiçoamento intelectual, seja na área de domínio específico, seja em assuntos gerais que permeiam o seu campo de atuação.

Além disso, torna-se imprescindível possuir habilidades de comunicação, uma vez que seu trabalho ganha visibilidade através da comunicação verbal e escrita.

Como apontado anteriormente, muitos trabalhos realizados especificamente sobre consultoria dizem respeito à relação consultor-cliente ou assessor-assessorado. Essa relação pauta-se pela confiabilidade entre as partes envolvidas, em que se enfatiza a qualidade dos trabalhos.

Vale ressaltar o caráter relacional da consultoria, visto que em todas as etapas do trabalho existe uma relação colaborativa, na qual assessor e assessorado unem esforços em busca de melhorias, possuindo distintas contribuições a serem dadas, como é o caso da disponibilização de informações e da constante avaliação dos resultados.

Nesse sentido, para a consecução do seu trabalho, o consultor não pode prescindir de informações consistentes a serem fornecidas pelo assessorado e este, por sua vez, precisa “confiar” no profissionalismo do consultor ao revelar dados de sua organização. Quanto a isso, alguns parâmetros legais amenizam tal relação, como as disposições

contratuais e resoluções institucionais que permeiam questões afetas ao comportamento do consultor, principalmente em relação à discricção e ao sigilo profissionais.

Seja um consultor externo ou interno, o trabalho a ser realizado dependerá do que o assessorado solicita, ou seja, inicialmente, a demanda é direcionada para um objetivo determinado e é nesse ponto que o consultor vai basear seus estudos, revelando, de antemão, os prós e contras de determinada questão, apontando soluções exequíveis, ficando a responsabilidade do processo decisório para o demandante.

Estas são algumas características comuns do trabalho de um consultor, seja em âmbito privado ou público.

Porém, analisaremos com maior acuidade a consultoria realizada no âmbito do Poder Público, já que a nossa pesquisa ocupa-se do Poder Legislativo. Logo, a citação seguinte leva em consideração um aspecto essencial que difere da consultoria prestada numa empresa privada:

O fato de ser pública implica uma diferença de ótica na análise dos problemas organizacionais. Enquanto uma consultoria privada promove, naturalmente, mudanças organizacionais orientadas para a concentração de recursos de apenas alguns segmentos da população, capazes de garantir alta rentabilidade ou retribuição dos esforços da organização-cliente, uma consultoria estruturada como organização pública é, por definição, mais sensível a interesses e demandas públicas e a valores sociais mais amplos de bem estar e de equidade (TAKEUTI, 1987, p. 52).

Dessa maneira, concordamos com a autora acima no que se refere à consultoria estruturada numa organização pública, pelo fato de que seus interesses e demandas são públicos e de que os valores sociais são fundamentais nesse tipo de organização, cujo reconhecimento pela sociedade está na função social que ela desempenha.

Como apontado no início dessa seção, o espaço ocupacional em que se insere o profissional consultor determinará, sobremaneira, muitos aspectos do seu trabalho. Assim, a consultoria prestada pelo e/ou no Poder Público, obviamente, se distingue de outras consultorias, principalmente com relação às empresas privadas, cuja finalidade é a obtenção do lucro.

Ressalta-se, porém, a cultura gerencial praticada no âmbito do Estado, que influencia diretamente nos trabalhos realizados por todos aqueles que compõem a estrutura de recursos humanos da Administração Pública.

Conforme aponta Souza Filho (2010, p. 218): “a proposta da Administração Pública Gerencial¹⁰³ (...) pauta-se na centralização burocrática, via núcleos estratégicos do governo, combinada com a descentralização e flexibilização burocrática, via agências executivas/reguladoras, organizações sociais e o processo de terceirização de serviços e parcerias”.

Essa forma recentemente implantada¹⁰⁴ de gestão dos negócios públicos somada às consequências, sobretudo às políticas sociais, sob o manto do Estado neoliberal tem, inevitavelmente, rebatimentos no processo de trabalho de consultoria.

O que queremos frisar, concordando novamente com Souza Filho (2010), é a distinção entre administração empresarial e administração pública, de maneira a privilegiar a gestão das políticas sociais no setor público – um dos objetos de análise da consultoria no Legislativo.

Analisaremos na seção seguinte a consultoria prestada a um órgão público de maneira a evidenciar a diferença apontada acima, bem como tomar conhecimento dos aspectos tecno-burocráticos e, principalmente, políticos atinentes ao Poder Legislativo.

3.2. Consultoria no Poder Legislativo

A primeira Consultoria Legislativa data de 1955, no Senado Federal, posteriormente a Câmara Federal dispôs deste serviço, a partir de 1971. Em âmbito estadual, a pioneira na implementação deste serviço foi a Assembleia de Minas Gerais, em 1985. No que se refere aos municípios, foi a Câmara Municipal de Belo Horizonte, que a partir de 1997, dispôs de uma Consultoria Institucional.

A Câmara Municipal de São Paulo teve sua Consultoria Institucional consolidada a partir do ano de 2003. Anteriormente, havia técnicos auxiliares que assessoravam os trabalhos concernentes ao Processo Legislativo^{105 106}.

¹⁰³ A principal característica da administração pública gerencial é o seu desenvolvimento baseado na administração empresarial, em que os componentes ético-políticos não expressam as finalidades vinculadas a uma dimensão pública de universalização de direitos (FILHO, 2011).

¹⁰⁴ Sobre tudo a partir de 1995, com o Plano Diretor da Reforma do Estado vinculado ao projeto neoliberal. (FILHO, 2011; BEHRING, 2008).

¹⁰⁵ Para conhecimento sobre o assunto, ver os trabalhos de 1) SILVA, José Mauro. *A democratização da Câmara Municipal de São Paulo – Reforma das Comissões Permanentes*. Dissertação. São Paulo: FGV, 1998. 2) BARBAGALLO, Leonardo. *A Burocracia no Poder Legislativo Municipal: estudo exploratório*. Monografia de especialização. São Paulo: Unesp, 2010.

¹⁰⁶ Quanto às atribuições da Consultoria técnico-legislativa, foi publicado o Ato nº 1147, de 2011, da Câmara Municipal de São Paulo.

No caso do Congresso, havia uma estrutura limitada de apoio aos parlamentares. Basicamente, era voltada para o processo administrativo ou apoio à tramitação legislativa. A prestação de informações ou assessoramento era de responsabilidade da diretoria da Biblioteca e da assessoria.

No Senado, a contratação de assessores não se dava por concurso público e sim por indicação dos parlamentares, além do que, estes contavam com canais externos de informação, ou seja, a burocracia permanente do Executivo.

Cabe ressaltar que nem todas as Casas Legislativas, principalmente as Câmaras Municipais¹⁰⁷, possuem Consultoria Legislativa Institucional, pois parte-se do pressuposto de que quanto maior o número de parlamentares, por consequência, maior seria a complexidade de sua estrutura institucional, o que demandaria a maior presença de um corpo técnico de consultores¹⁰⁸.

As Consultorias Legislativas têm atribuições comuns, normalmente elencadas nos regimentos internos e/ou em atos normativos. O objetivo principal é a prestação de suporte técnico qualificado a toda demanda relacionada com as atividades-fim, propiciando aos parlamentares plenas condições de participarem de modo mais efetivo das discussões e das decisões da Casa.

Vejamos a seguir as razões pelas quais a literatura tem justificado a presença de um corpo técnico especializado no âmbito do Legislativo e atuante na área parlamentar.

Os Poderes Executivo e Judiciário, pela sua natureza, compõem-se de quadros técnicos qualificados no processo de elaboração, implementação e vigilância normativa na aplicação das políticas públicas.

O Poder Legislativo é um órgão composto pela representatividade da sociedade, cujos membros são escolhidos, principalmente, pelo critério de serem cidadãos brasileiros¹⁰⁹. Assim, o Parlamento é a representação direta da vontade popular. Ademais, dado o seu caráter legislador e fiscalizador¹¹⁰, o Legislativo requer, cada vez mais, o domínio de informações e de conhecimentos.

¹⁰⁷ Conforme já vimos o número de parlamentares numa Câmara Municipal dependerá do número de habitantes do respectivo município.

¹⁰⁸ Atualmente na Câmara Federal existem cerca de 200 consultores. (Fonte: Workshop sobre Consultorias Legislativas, CMSP, abril de 2011). Quanto às Assembleias, quatorze delas possuem Consultorias Legislativas próprias. (Fonte: SILVA, Anna C. M. L.; LIMA, Edécio R. Consultoria Legislativa: Ferramenta de Otimização do Trabalho Parlamentar. Monografia de conclusão especialização em Gestão Pública e Legislativa. Universidade Federal de Pernambuco, Escola do Legislativo, 2008.

¹⁰⁹ A Constituição Federal estabelece em seu art. 14, § 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei: I - a nacionalidade brasileira; II - o pleno exercício dos direitos políticos; III - o alistamento eleitoral; IV - o domicílio eleitoral na circunscrição; V - a filiação partidária.

¹¹⁰ Ver Constituição Federal de 1988: TÍTULO IV – DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES – CAPÍTULO I – DO PODER LEGISLATIVO.

No caso do Poder Legislativo, diferentemente do Executivo, que é dirigido por um agente eleito pela população, apresenta-se um conjunto de representantes, os quais devem, necessariamente, inclusive em virtude de seu número, discutir as matérias que constituem temáticas de legislação, sendo que para tal discussão exige-se, inevitavelmente, algum nível de estudo, especializado ou não, acerca daquelas matérias (BARBAGALLO, 2010, p. 41).

Além disso, há uma assimetria informacional¹¹¹ entre os três Poderes, em virtude de o Poder Executivo atuar diretamente no processo de elaboração e implementação das políticas públicas, contando, para tanto, com amplo número de técnicos especializados, além do controle das informações.

...a complexidade dos problemas de gestão governamental envolve uma quantidade verdadeiramente gigantesca de informação a ser coletada, processada e interpretada para qualquer decisão ou avaliação. Nesse sentido, o Legislativo encontra-se em grande desvantagem frente ao Executivo no que se refere à informação e conhecimento especializado (BITTENCOURT, 2009, p. 35).

Conforme afirmam Santos, Mourão e Ribeiro (2007), a produção e divulgação de informações pelo Poder Executivo normalmente ficam limitadas aos lugares onde foram geradas e são utilizadas de acordo com o interesse governamental.

Existe também a assimetria informacional entre os próprios parlamentares, principalmente quando iniciam seus mandatos pela primeira vez. Assim, necessitam saber sobre o funcionamento do Legislativo, bem como serem informados sobre os mais variados assuntos pertinentes à gestão municipal, quando precisarem.

Em relação ao Poder Judiciário, o conhecimento produzido tem como parâmetro as informações de ordem jurídica, mesmo que subsidiadas por intervenções técnicas.

Diferentemente dos dois Poderes acima, no Poder Legislativo há uma diversidade de informações produzidas por políticos, técnicos, acadêmicos, representantes de setores da sociedade, num ambiente de conflitos ideológicos e marcado pela assimetria informacional referida anteriormente.

Uma das razões para o assessoramento institucional no legislativo é que a Constituição de 1988 trouxe, pela primeira vez, várias atribuições ao Legislativo. Anteriormente a isso, a visão era de que os Parlamentos em países subdesenvolvidos eram um obstáculo ao

¹¹¹ O conceito de assimetria informacional foi trabalhado por Santos, Mourão e Ribeiro (2007).

processo de desenvolvimento, este último considerado meramente técnico (REGO, 2005, p. 10).

O autor acima, ao tratar da história do Congresso brasileiro, afirmou que a razão do aumento do corpo de funcionários no Congresso esteve relacionada a algumas mudanças introduzidas no Processo Legislativo, como, por exemplo, a limitação nos prazos para que o Legislativo apreciasse as proposições do Executivo, havendo, em curto prazo de tempo, a busca de informações sobre determinado assunto.

Segundo Vaz (2009) apud Barbagallo (2010, p. 50), buscou-se uma reforma no Poder Legislativo com vistas à superação de sua lentidão e incapacidade na produção de legislação que correspondesse às necessidades ditadas pela velocidade das demandas de natureza econômica e social: “A saída para a situação diagnosticada (...) consiste na agilização nas tomadas de posição, um assessoramento eficaz e operante e, principalmente, a especialização de seus membros”.

Outro motivo é que também a Constituição de 1969 permitia o princípio da rotatividade das lideranças e no nível das Comissões, o que fez com que não fosse possível a especialização dos parlamentares em temas específicos¹¹².

A necessidade de um serviço de assessoria parlamentar se fundamenta (...): a) na crescente complexidade das tarefas administrativas atribuídas ao Poder Executivo, com amplitude de interferências cada vez maior em todos os ramos da vida social e econômica da Nação ou do Estado, o que obriga, por via da divisão constitucional dos Poderes, o Legislativo a se desdobrar em atividades e a se multiplicar, tanto nas iniciativas das suas próprias proposições mais fecundas e abrangentes, quanto no exame mais atento das mensagens provindas do Executivo; b) na impossibilidade de os deputados, usualmente sobrecarregados de inúmeras atribuições de ordem política no atendimento de suas clientelas eleitorais, se desincumbirem da apreciação técnica de proposições e mensagens (BITTENCOURT, 2009, p. 27-28).

Também existe a questão do fortalecimento do Executivo na competência legislativa e na formulação de políticas públicas, o que tem demandado ao Legislativo o acompanhamento dessas políticas.

¹¹² Nos Estados Unidos são outras as regras institucionais aplicadas ao funcionamento das Comissões, como, por exemplo: a ocupação de postos hierárquicos pela regra de senioridade e a existência da Comissão de Conferência, que pode alterar ou vetar o que o Plenário tenha aprovado (PEREIRA; MULLER, 2000).

verificou-se uma tendência entre os legislativos mais institucionalizados de adoção de estratégias de desenvolvimento de capacidades técnicas em áreas estratégicas de atuação governamental, como o planejamento orçamentário. Isso reflete uma preocupação crescente dos legislativos com o impacto das assimetrias de informação sobre o seu poder de agenda e de controle. Tais assimetrias, no presente, decorrem não somente do fortalecimento dos demais poderes no processo governamental mas também de mudanças nos paradigmas da gestão pública (INÁCIO; ANASTASIA; SANTOS, 2010, p. 140).

A competência do Legislativo no que concerne às políticas públicas se dá através da pressão política no debate parlamentar e nas Comissões, na produção de leis e na aprovação ou não do orçamento anual.

Conforme os apontamentos de Bittencourt (2009), o Legislativo verifica se a ação governamental cumpriu a lei (controle jurídico), se esta ação obedeceu a critérios gerais de boa gestão (controle técnico) e, finalmente, se os resultados foram os mais adequados e correspondentes à vontade coletiva (controle político).

No que se refere ao controle e à fiscalização do Poder Executivo, o estudo elaborado por Inácio, Anastasia e Santos (2010) destacou um conjunto de iniciativas que tem potencializado a ação dos Legislativos na produção de políticas públicas, salientando como tendências: a) a especialização e descentralização do sistema comissional; b) a profissionalização do corpo de apoio técnico; c) o uso da expertise e das informações de órgãos de controle auxiliares ao Poder Legislativo e organizações da sociedade; e d) a fiscalização do Poder Executivo com foco no desempenho da gestão.

Consideramos que todas as tendências elencadas acima rebatem na capacidade de elaboração técnica dos Legislativos, portanto no processo de trabalho de suas Consultorias.

Num Estado Democrático de Direito, há que se considerar que o Poder Legislativo, expressão maior da vontade do povo, necessita responder à complexidade de problemas inerentes à evolução da vida em sociedade, não se admitindo mais, conforme Santos, Mourão e Ribeiro (2007), a retirada do espaço público de determinados assuntos e o seu confinamento em determinadas instâncias burocráticas. No que concerne à Consultoria Legislativa, este aspecto torna-se fundamental na concepção e execução dos seus trabalhos, pois envolve a interface entre os diferentes conhecimentos e a constante tradução dos diversos pleitos societários na execução dos seus trabalhos.

Nesse sentido, o saber científico-acadêmico também dialoga com o saber popular. E o papel da Consultoria Legislativa, qual seja, o de oferecer aos parlamentares suporte técnico especializado, propicia ao Parlamento a condição de atuar em um contexto em que o conhecimento e a informação adquiriram uma centralidade na dinâmica de seu relacionamento com os demais Poderes e a sociedade civil.

Para que qualquer parlamentar possa instruir-se para a tomada de decisões políticas, há de ter disponíveis informações técnicas consistentes. É nesse contexto que entra a “figura” do consultor legislativo.

A falta de especialização dos parlamentares é compensada pelo apoio técnico dos servidores públicos que compõem a equipe de assessoramento, colaborando nos estudos e na redação dos textos a ela submetidos. Diante dos muitos problemas da vida social, o que se espera das Comissões, valendo-se de assessoria competente, é o aprofundamento de cada problema e a solução em causa (CASSEB, 2008, p. 304).

Portanto, conforme já apontado anteriormente, a existência da Consultoria se justifica pela necessidade de agilização e especialização dos Parlamentos, tendo em vista a grande quantidade de parlamentares e a dificuldade de aprofundado estudo das matérias.

Assim, a Consultoria Legislativa cumpre o papel de subsidiar tecnicamente o Parlamento nas suas prerrogativas constitucionais. Da mesma forma, contribui para um equilíbrio entre os Poderes, na medida em que proporciona a redução da assimetria informacional entre os mesmos e entre o próprio Parlamento e a sociedade.

Um sistema adequado de divulgação e utilização de informações pelo Poder Legislativo imprescinde de uma assessoria técnica competente e diversificada que auxilie o parlamentar a reunir dados de que tem necessidade, ajudá-lo a definir os problemas, acumular as alternativas de solução, a pesar suas vantagens e inconveniências e, finalmente estabelecer a opção mais aconselhável (LUCCI, 1971, p. 163).

Ou ainda:

o exercício da função de controle com base em critérios técnicos ou legais pressupõe uma estrutura de produção de conhecimento nestes dois universos que permita ao parlamentar recolher informação idônea capaz de subsidiar seu julgamento acerca dos atos que controla (BITTENCOURT, 2009, p. 29).

Cabe salientar que, no Legislativo, tal como nas empresas capitalistas, pode haver a presença de consultoria interna e/ou externa. Geralmente, a externa é contratada quando em assuntos de extrema complexidade não há recursos humanos qualificados e/ou suficientes para realizar estudos técnicos a respeito e em determinado prazo de tempo, conforme evidenciado em documentos institucionais de várias consultorias¹¹³.

Bittencourt (2009) faz uma análise dos diferentes tipos de controle externo de apoio aos Legislativos. São instituições independentes, capazes de produzir informações e análises sob o ponto de vista legal e técnico, avaliando as ações governamentais. Porém, conclui que, na prática, essas instituições têm ainda dificuldade em encontrar a linha divisória entre avaliação técnica e julgamento político, tendo em vista a existência de diferentes critérios de avaliação, bem como em avaliar se as ações de determinado Governo correspondem ao interesse coletivo.

Com relação à consultoria interna, uma questão relevante se refere à diferença entre consultoria parlamentar, aquela em que o político contrata um especialista com a verba de seu gabinete, e a consultoria legislativa institucional, constituída de técnicos especialistas selecionados por meio de concurso público.

No caso da primeira, a sua permanência nessa instituição está vinculada ao tempo de mandato do parlamentar. O consultor ou assessor, em que pese sua competência técnica, irá submeter-se aos posicionamentos político-ideológicos e partidários de quem o contratou, ou seja, a sua relação com o parlamento se dá em nível pessoal e suas conclusões são de natureza política.

Além disso, conforme aponta Lopez (2004):

muitos assessores são encarregados do atendimento aos eleitores que vão ao gabinete, da realização de serviços às demandas nas ruas, de aumentar o número de eleitores do seu vereador, por meio da ampliação da própria rede de contatos (...). Outro aspecto se refere também a contratação dos assessores pelos motivos de: vínculo de parentesco e amizade; inserção na comunidade e retribuição por favores ou ajuda prestada em campanha (...) o conhecimento técnico é um critério quase desprezível (LOPEZ, 2004, p. 161).

Por outro lado, conforme Meneguello (2012, s.p.): “...ao longo das últimas décadas, vem ocorrendo um processo de capacitação interna dos próprios partidos para dar conta de trazer propostas para os mandatos”.

¹¹³ As informações sobre as estruturas das Consultorias estão elencadas, na maioria dos casos, em atos ou resoluções específicas que podem ser encontrados nas páginas eletrônicas de cada um dos Legislativos.

Já a Consultoria Institucional, ocupada exclusivamente por servidores advindos de concurso público, possui duas características fundamentais: a imparcialidade na execução de seus trabalhos e a disponibilidade de atendimento a todos os parlamentares.

Estas duas características citadas estão diretamente relacionadas à questão da confiabilidade nos trabalhos prestados pelo consultor. A imparcialidade diz respeito à apresentação de um estudo ou solução sob o mais amplo e diversificado enfoque de perspectivas. E o atendimento a todos os parlamentares se refere à disponibilidade que o consultor deve ter na prestação de serviços a todos os representantes políticos, independentemente das respectivas filiações político-partidárias.

A Consultoria Legislativa é órgão institucional de assessoramento da Câmara dos Deputados. É composta de uma equipe multidisciplinar de especialistas, cuja função é subsidiar os Deputados em todas as fases do processo legislativo. Seus trabalhos são confidenciais e apartidários e em sua maioria exclusivos, e obedecem a critérios de pertinência, objetividade e isenção técnica. Assim, dispõe da possibilidade de analisar situações e formular propostas, realizar estudos aprofundados e justificar alternativas de ação, fundamentando tecnicamente a atuação do Parlamentar¹¹⁴

Segundo Santos, Mourão e Ribeiro (2007), existem argumentos contrários e favoráveis aos dois tipos de Consultoria legislativa, os argumentos positivos em relação à Consultoria Institucional são de que a mesma exerce o papel de “memória da Casa” e evita, assim, a interrupção abrupta dos trabalhos a cada nova Legislatura. Portanto, a Consultoria se faz, necessariamente, como um órgão permanente, composto por especialistas qualificados em suas respectivas áreas de conhecimento e atuação. Um órgão único que assegure o acúmulo de informações e o aprofundamento dos debates.

Já os argumentos contrários dizem respeito à inconveniência de assessoramento “puramente” técnico numa instituição política, impossibilitando, portanto, ao consultor atender integralmente as necessidades do parlamentar.

Basicamente o consultor legislativo é um profissional especializado que auxilia o corpo de parlamentares, contribui para o papel fiscalizador da Casa Legislativa em que atua por meio do trabalho de monitoramento, quantitativo e qualitativo da estrutura, do funcionamento e dos resultados das ações do poder executivo. Por meio de estudos, aponta ações de aprimoramento das políticas

¹¹⁴ Disponível em: [http:// www.camara.gov.br]. Acesso em: 03/07/2011.

públicas, sugere e organiza debates e colabora na elaboração de pareceres de projetos de lei. (...) Sua atuação pressupõe constante diálogo com todos os parlamentares e com os agentes coletivos, como instâncias de participação e de debate (NORITOMI, 2009, s.p.).

As demandas colocadas à Consultoria variam em cada órgão Legislativo, pois dependem: da existência e quantidade “suficiente” de servidores, do conhecimento pelos Parlamentares da disponibilidade de um corpo técnico institucional, de normativas que regulem as atribuições e a execução dos trabalhos realizados pelos consultores, de mecanismos institucionais que propiciem e viabilizem a atuação proativa dos consultores.

As demandas mais frequentes levadas à Consultoria Legislativa referem-se à elaboração de minutas de pareceres de Projetos de Lei e à presença dos consultores em reuniões das Comissões parlamentares e em audiências públicas de Projetos de Lei e temáticas. Outras demandas esporádicas são o acompanhamento junto aos parlamentares em vistorias e visitas técnicas aos equipamentos públicos, assim como a elaboração de questões nos requerimentos de informações. Algumas solicitações raras se referem a pedidos de estudos técnicos sobre determinado assunto. Cabe salientar novamente que estas demandas podem apresentar-se de maneira diferente em cada Legislativo.¹¹⁵

Comumente, a sua estruturação interna se divide em núcleos temáticos, seguindo a mesma organização das áreas de atuação das Comissões permanentes, o que facilita a prestação de serviços a estes órgãos fracionários.

Assim, por exemplo, na Câmara Federal existem vinte e um núcleos temáticos e vinte Comissões ordinárias. Na Câmara Municipal de São Paulo, a Consultoria se divide em três áreas que assessoram sete Comissões ordinárias e outras quatro extraordinárias¹¹⁶.

As seguintes atribuições são as mais frequentes nas consultorias legislativas, conforme apontam Silva e Lima (2008):

- Prestar assessoramento e consultoria temática às comissões e aos parlamentares nas atividades legislativas e político-parlamentares;
- Desenvolver programas de pesquisa destinados a subsidiar o Processo Legislativo e as manifestações político-parlamentares;
- Realizar estudos técnico-científicos necessários à elaboração legislativa;

¹¹⁵ Na Câmara Federal, por exemplo, os consultores também elaboram minutas de pronunciamentos dos deputados.

¹¹⁶ A diferença entre comissão ordinária e extraordinária é que na segunda não tramitam projetos de Lei. Esta autora desconhece outro órgão legislativo no Brasil que tenha Comissões extraordinárias “permanentes”.

- Elaborar instruções, minutas de proposições e outros documentos parlamentares;
- Prestar suporte técnico e administrativo na fiscalização das contas públicas e no acompanhamento da execução do orçamento e dos planos plurianual e de desenvolvimento econômico-social e da implementação das políticas públicas;
- Elaborar estudos técnicos sobre matérias relativas ao gasto público, ao sistema de planejamento, gestão e execução de políticas públicas e à fiscalização de investimentos no Executivo, desenvolvendo e aprimorando os mecanismos de avaliação dessas matérias;
- Prestar assessoramento e suporte técnico na realização das audiências públicas e dos eventos institucionais;
- Proceder aos estudos necessários à elaboração do documento de informação prévia das proposições, levantando material e dados para sua instrução e análise;
- Organizar e promover fóruns técnicos, debates, cursos, seminários relacionados a temas de interesse do legislativo;
- Estabelecer contato com entidade pública ou privada, científica ou profissional, com o fim de incrementar o exercício de suas atribuições técnicas.

No caso da Câmara Municipal de São Paulo, acrescentam-se as seguintes atribuições:

- Análise e encaminhamento de demandas apresentadas pela sociedade civil;
- Acompanhamento dos Conselhos de Direitos e de Planos Municipais, alguns com participação nas reuniões periódicas dos colegiados.

Podemos observar o amplo e complexo número de atribuições de uma Consultoria Legislativa para responder à institucionalidade do Legislativo¹¹⁷.

Sabe-se que, no caso de elaboração das leis, as mesmas regulam relações de conteúdo técnico que escapam ao conhecimento dos assessores jurídicos. Assim, torna-se imprescindível a colaboração de técnicos de diferentes áreas do conhecimento para aprimoramento das mesmas.

Já mencionamos em outra seção deste trabalho os pareceres jurídicos e de viabilidade orçamentária nos Projetos de Lei, bem como as análises de mérito das proposições. Quanto às duas primeiras, as análises se dão sob normas amplamente regulamentadas. Assim, excetuando as matérias das disciplinas jurídica e orçamentária:

¹¹⁷ Institucionalização dos Legislativos, segundo Inácio, Anastasia e Santos (2010), refere-se à autonomia institucional, à maior complexidade e profissionalização das estruturas organizacionais e à racionalidade da dinâmica processual das arenas decisórias.

quando se deve avaliar o mérito de uma dada proposição legislativa no tocante as teorias em vigência (...) ou em relação ao acervo de conhecimentos existentes, ou ainda em relação às informações e dados disponíveis quanto a uma dada realidade empírica, a posição da tecnoburocracia perde terreno, não sendo de “bom tom” contrariar o agente político. (...) Pensemos em matérias no amplo espectro composto pelas políticas públicas de cunho social. Neste campo as crenças, os preconceitos, a experiência imediata do cotidiano, não poucas vezes dificultam em elevado grau a análise do mérito de uma dada matéria legislativa, pois que se trata de um campo de discussão muito menos regulamentado do que as questões de ordem jurídica ou orçamentária (BARBAGALLO, 2010, p. 79).

Pelas razões apontadas, compreende-se a existência muito maior, quando não exclusiva, de profissionais da área do Direito e da Economia presentes nas Consultorias Legislativas. Contudo, concordamos com o autor que há várias formas de se apresentar uma análise de mérito que proponha alterações num Projeto de Lei.

No que se refere à fiscalização, torna-se essencial a obtenção de dados confiáveis para concretização dessa prerrogativa do Legislativo. Assim, o consultor se incumbirá do levantamento de elementos que servirão de base ao questionamento de problemas.

O papel do consultor, nesse caso, é monitorar as políticas públicas quanto ao cumprimento dos seus objetivos em aspectos quantitativos e qualitativos, o correto cumprimento da legislação correspondente e a execução orçamentária para tanto. Os estudos elaborados pela Consultoria visam à apresentação de problemas e oferta de alternativas adequadas à finalidade das proposições em discussão, ao esclarecimento de divergências e consensos dos debates em reuniões.

Novamente, com base em Bittencourt (2009):

o assessoramento técnico-institucional provê uma condição essencial para a deliberação parlamentar: o conteúdo de informação e análise indissociável de qualquer ação decisória (...) a qual pressupõe um julgamento acerca de atos que já foram objeto de informação e análise por parte do ente controlado. Produzir esta informação demanda muito tempo (...) que excede aquelas que o parlamentar pode dedicar, à vista de suas muitas outras atribuições inerentes à função de representação (BITTENCOURT, 2009, p. 32).

Especificamente com relação à Consultoria Institucional própria e às chamadas “terceirizadas” cabe lembrar que elas podem se dar quando uma demanda muito específica não pode ser atendida pelo próprio Parlamento. Ainda assim, é necessário

que essas “equipes externas” sejam gerenciadas pelas equipes permanentes do Legislativo, que conhecem e têm o acúmulo de informação necessária ao atendimento integral dos parlamentares. E, ainda que sejam instituições reconhecidas e respeitadas no mercado, a imparcialidade que proferem quanto aos serviços no mercado privado não se aplica, conforme afirma Bittencourt (2009, p. 42), numa organização que trata de assuntos públicos: “um Parlamento é a estrutura principal de legitimidade da representação numa democracia moderna, e não pode sujeitar-se à necessidade de arbitragem ou legitimação por terceiros, sejam quais forem”.

Como mencionado no início dessa seção, a informação é um elemento vital para o desempenho do Legislativo¹¹⁸ e, conseqüentemente, para o trabalho da Consultoria interna. Diferentemente do Executivo e do Judiciário, conforme apontado por Santos, Mourão e Ribeiro (2007, p. 137): “No Poder Legislativo, a convivência de correntes heterogêneas de pensamento e de forças antagônicas de pressão permite um significativo aporte de informações, o que torna peculiar o conhecimento ali produzido”.

Nas palavras de Paiva (1995), em relação à função essencial do assessoramento no Poder Legislativo, trata-se de:

suprir as deficiências inerentes a um colegiado de parlamentares, cujas experiências profissionais e formação sociocultural refletem, individualmente, a própria pluralidade da democracia representativa. Quanto mais complexa a atividade legislativa (...) maiores serão a exigências de racionalidade e especialização que somente o assessoramento técnico pode propiciar (PAIVA, 1995, p. 28).

Entretanto, cabe assinalar que as decisões políticas não prescindem do conhecimento de profissionais técnicos especializados, pois que as mesmas se ocupam também de outros fatores da ordem do “jogo político”. Assim como os técnicos e burocratas não têm legitimidade para tomar decisões que são do mandato do parlamentar.

¹¹⁸ Desempenho do Legislativo: capacidade institucional nas funções de legislar, representar e controlar. O estudo “Direcionamento Estratégico da ALMG 2010-2020 Mapeamento de Tendências – Mudanças e Inovações no Poder Legislativo no Brasil e no Mundo” aponta o uso de indicadores de desempenho do Legislativo como procedimento de prestação de contas aos públicos externos e como suporte para a tomada de decisões estratégicas pelos grupos internos. Para esta Dissertação nos interessa, quanto ao estudo mencionado, a tendência encontrada na ampliação da capacidade de fiscalização e controle sobre o Executivo, mediante a criação de órgãos especializados e a profissionalização do corpo técnico.

A tecnoburocracia no Legislativo objetiva respectivamente a diminuição da assimetria informacional entre o Legislativo e o Executivo e entre os próprios parlamentares, e a ordem administrativa, no sentido de assegurar a racionalidade dos processos.

Bittencourt (2009) trata de cinco caminhos onde se dá o assessoramento institucional: a) Identificação e formulação precisa de problemas a serem tratados, inclusive na prospecção de temas novos, inéditos ou em transformação; b) Identificação e formulação de alternativas a cada problema com o exame antecipado das consequências de cada uma; c) Valoração opinativa entre as alternativas, para subsidiar a escolha do próprio parlamentar; d) Comunicação adotada pelos parlamentares; e) Na própria execução das decisões parlamentares, na medida em que esta execução caiba ao Poder Legislativo.

Vários estudos apontam alguns princípios inerentes ao papel do consultor legislativo: 1. discricção no atendimento aos parlamentares; 2. imparcialidade; 3. organização de interesses plurais.

A discricção visa, sobretudo, que o parlamentar possa adquirir confiança nos trabalhos realizados pela Consultoria, pois há que se lembrar que as Casas Legislativas são instituições explicitamente políticas, em que o jogo de forças depende também do domínio de informações.

Conforme mencionado anteriormente, a imparcialidade está relacionada à isenção ídeo-política nos trabalhos apresentados. Apesar de não concordarmos totalmente com esta característica, ela se concretiza quando da incumbência da apresentação de várias soluções possíveis e/ou argumentação dos trabalhos sob diferentes perspectivas.

Queremos dizer com isso que a pretensa neutralidade ou imparcialidade dos trabalhos de uma consultoria não se dá na prática, pois a apropriação de teorias para explicar determinados fenômenos é por si mesma imbuída de valores, de tomada de posições objetivas e subjetivas.

A organização de interesses plurais tem a ver com a própria configuração do Poder Legislativo. Por ser uma instituição eminentemente política, são vários os agentes que proporcionam a circulação e a troca de informações.

A habilidade de comunicação, o desenvolvimento de pesquisa e estudos técnico-científicos são necessários à elaboração legislativa, pois vão subsidiar tecnicamente a decisão e o debate parlamentar, uma vez que poderão acompanhar toda a tramitação do projeto e auxiliar nas audiências públicas temáticas.

A elaboração de estudos temáticos visa permitir uma maior compreensão da realidade social, de forma a ampliar as perspectivas de atuação do Parlamento. Os estudos podem ser publicados e socializados internamente, de maneira que o parlamentar possa adquirir maior conhecimento em determinada questão e/ou atualizar-se sobre a execução de políticas públicas específicas, tanto em termos quantitativos, quanto qualitativos.

Outros princípios elencados por Silva e Lima (2008, p. 16) como essenciais para o funcionamento de uma Consultoria Legislativa na prestação de auxílio “àqueles que têm sob sua responsabilidade o cumprimento de atribuições complexas inerentes à missão que lhes foi confiada”:

1. o trabalho em equipe, com a participação de consultores de distintas especialidades, o que permite uma apreciação multidisciplinar do tema em exame;
2. a constante qualificação profissional dos consultores, aliada à experiência adquirida no exercício permanente de assessoramento parlamentar, que garante um trabalho de qualidade;
3. o trabalho das consultorias institucionais acaba por constituir um patrimônio cognitivo específico do Poder Legislativo, indispensável à recuperação de seu papel histórico no Estado Democrático de Direito;
4. Prestação dos serviços pautados na presteza, precisão, confidencialidade, responsabilidade, qualidade, objetividade, disponibilidade e pró-atividade.

Para completar esta seção, com base em Matus (1993), não poderíamos nos abster de descrever algumas das características referentes ao político, ao técnico e ao burocrata, atores em permanente interação nos órgãos públicos.

A atividade do político é o todo social, pela natureza mesma da sua função. O seu critério de eficácia é a capacidade para alterar ou manter relações de poder, porque esse é o seu instrumento e o seu fim imediato, assim ele subordina a eficácia “econômica” à eficácia política.

A atividade do técnico é dar racionalidade formal ao processo de decisões sociais e, como não tem o poder de decidir, a argumentação técnica e a capacidade de persuasão são o método que lhe permite indicar alternativas para os objetivos do político. A estabilidade e a segurança são os valores da atividade do burocrata, que, por isso mesmo, resiste a mudanças. Seu critério de eficácia é o cumprimento da norma e o seu instrumento de ação é a tramitação administrativa.

Ainda com base no autor acima, os critérios e condutas destes atores são diversos e até mesmo opostos, sendo que esse processo varia conforme as conjunturas políticas. Interessa-nos sublinhar que a relação do técnico com o burocrata é a norma administrativa e qualquer decisão se torna incompleta se não altera a norma. Esta alteração implica, por vezes, procedimentos impessoais e hierarquias pessoais, entre canais de decisões institucionais e esferas de domínio burocrático. Concluindo: “La ruptura de una norma no es, pues, sólo una cuestión de eficacia externa, sino también un asunto de eficacia interna” (MATUS, 1993, p. 44).

Da relação do técnico com o político, cabe dizer que a hierarquia dos objetivos que cada qual persegue é diferente. Porém, concordamos com Matus (1993) quando afirma que o diálogo entre o técnico e o político é necessário. Assim, na relação com a Assessoria ou Consultoria técnico-legislativa, o parlamentar:

compartilha o seu poder com o agente na expectativa de que esse compartilhamento potencialize seu poder. Assim, os políticos compartilham seu poder com o técnico na expectativa de que este, com o saber especializado de que dispõe, amplie-lhes o poder, implementando suas decisões (SANTOS; MOURÃO; RIBEIRO, 2007, p. 139).

Com o exposto acima, evidencia-se que as relações entre os três atores são relações de poder no interior da Instituição, como bem explicita a citação a seguir ao referir-se à burocracia:

A dominação de natureza burocrática não possui as características e recursos necessários ao exame quanto à introdução de novos processos, novas dinâmicas relacionais (...) quando do aparecimento destes novos conteúdos sua maneira de realizar o exercício de sua atividade é buscando nas normas e regras instituídas a resposta possível à introdução de tais inovações. Evidente, porém, que no instituído não há propriamente o recurso ou fundamento para avaliar o instituinte (...) a política é sempre a discussão do elemento instituinte, seu horizonte é algo a ser discutido, definido e realizado (BARBAGALLO, 2010, p. 40).

Ainda que a tarefa básica da consultoria seja a de subsidiar tecnicamente o Legislativo em suas funções, concluindo daí a sua “subordinação” a esse órgão, cabe ressaltar as palavras de Ribas e Silva (2011, p. 18): “o assessor não é por natureza, comprometido com a organização e suas normas, embora a elas esteja formalmente

subordinado: ele está mais comprometido é com o seu campo profissional, a cujos princípios éticos prefere obedecer”.

Nesse sentido, mais uma vez, reiteramos a inexistência da neutralidade nos trabalhos prestados por um corpo de profissionais que compõem uma Consultoria. Nas palavras de Montañó (2009):

A fração hegemônica da classe burguesa cria (e/ou determina) as profissões segundo os modelos de racionalidade e manipulação que a beneficiavam (uma racionalidade segmentadora, mistificadora e instrumental da realidade). No entanto, não cria (e/ou determina) para todos e cada um dos profissionais a sua razão, orientação ideológica e prática político-profissional. Os profissionais, em determinadas condições, possuem certa autonomia relativa, como para beneficiar sua opção ídeo-política na sua prática profissional (MONTAÑO, 2009, p. 160).

E isso se torna mais evidente no caso do profissional de Serviço Social, que compartilha de um Código de Ética explicitamente pautado por valores emancipatórios e pela negação do conservadorismo. Veremos a seguir as particularidades do Serviço Social no que concerne à sua atribuição como consultor ou assessor.

3.3. Consultoria e Serviço Social

As colocações expressas nesta seção têm a finalidade de esclarecer o que vem a ser a competência profissional do assistente social na prestação de consultoria/assessoria, bem como pontuar as especificidades da profissão frente a outras da área social e, ainda, destacar os diferentes espaços ocupacionais como determinantes das condições de trabalho.

As reflexões sobre o exercício da consultoria e o Serviço Social revelam ser o tema pouco estudado no âmbito da profissão. Matos (2010) e Fonseca (2010) são os autores que contribuíram com uma análise histórica e bibliográfica sobre a questão¹¹⁹.

No estudo de Fonseca (2010), por exemplo, do total de trinta trabalhos pesquisados, seis se referiam diretamente ao conceito de assessoria. Matos (2009), em um breve resgate das origens da assessoria no Serviço Social, mostra que desde os anos 1970 há algumas poucas abordagens sobre o assunto. Num primeiro momento, o autor

¹¹⁹ Ver os textos dos referidos autores em: BRAVO, M.I.; MATOS, M.C. *Assessoria, Consultoria & Serviço Social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

conclui que são raras as atuações de assessoria entre os profissionais, havendo muito mais uma adoção da nomenclatura por conta do status que a mesma disponibiliza¹²⁰. Também aponta os precursores dos estudos sobre o **exercício** da assessoria, tal como o trabalho de Balbina Ottoni Vieira¹²¹, que trata da importância da assessoria para os assistentes sociais, porém numa perspectiva estrutural-funcionalista da atividade, voltada, sobretudo, para o favorecimento institucional, desconsiderando o contexto sócio-histórico e as condições político-concretas do exercício profissional. Ainda nos anos 2000, a assessoria, mesmo presente na prática profissional do assistente social, continua sendo pouco problematizada, além da produção teórica não tratar, especificamente, da assessoria.

O que queremos ressaltar é que o exercício da assessoria ou consultoria faz parte da prática profissional do assistente social há algumas décadas, porém, no início, não havia estudos focando diretamente o assunto, muito menos uma problematização do mesmo sob a perspectiva da totalidade¹²².

Assim, a obra de referência sobre o assunto¹²³ esclarece o significado da assessoria no âmbito do Serviço Social a partir de uma análise do exercício da assessoria que tem como parâmetro a ação profissional vinculada ao projeto ético-político¹²⁴ da profissão e associada à sua dimensão interventiva.

Ou seja, na concepção de Matos (2010, p. 30): “esta prática é mais uma possibilidade de trabalho posta aos assistentes sociais para a efetivação do atual projeto de profissão, que necessita ser fortalecido, visando a sua efetivação por meio de sua prática concreta”.

Como já relatado em seção anterior, não existe um conceito único sobre assessoria, mas vários entendimentos em comum sobre o tema. Por isso, a preocupação de Matos (2009) ao abordar o tema no âmbito do Serviço Social:

¹²⁰ Conforme Matos (2010), esse status está ligado ao reconhecimento intelectual que se dispensa ao assessor.

¹²¹ VIEIRA, B. O. *Supervisão em Serviço Social*. Rio de Janeiro: Agir, 1974.

¹²² A perspectiva da totalidade propicia uma prática profissional crítica, na medida em que considera a realidade na sua complexidade, em que os fatos, estruturados de forma dialética, configuram um sentido coerente.

¹²³ BRAVO, M.I.; MATOS, M.C. *Assessoria, Consultoria & Serviço Social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010. Trata-se de uma coletânea de textos que contextualizam o conceito de assessoria a partir de um resgate histórico da produção teórica e da regulamentação da profissão, analisa várias experiências junto às políticas sociais, movimentos sociais e equipes profissionais. Todos os textos objetivam tornar evidente a atividade de assessoria como elemento fundamental para a intervenção do assistente social frente às expressões da questão social no contexto das políticas neoliberais e na perspectiva do projeto ético-político da profissão.

¹²⁴ De acordo com a definição de Netto (1999, p. 95): “Os projetos profissionais apresentam a autoimagem de uma profissão, elegem os valores que a legitimam socialmente, delimitam e priorizam seus objetivos e funções, formulam os requisitos (teóricos, práticos e institucionais) para o seu exercício, prescrevem normas para o comportamento dos profissionais e estabelecem as bases das suas relações com os usuários de seus serviços, com as outras profissões e com as organizações e instituições sociais privadas e públicas (inclusive o Estado, a que cabe o reconhecimento jurídico dos estatutos profissionais)”.

não há na definição de assessoria um atrelamento a uma ou outra concepção teórico-metodológica do trabalho a ser desenvolvido. Naturalmente o trabalho de assessoria não passa por uma neutralidade. Ao contrário, a assessoria a ser desenvolvida pelos assistentes sociais, inexoravelmente, vai expressar uma concepção de profissão e de mundo. Pelos estudos realizados, podemos afirmar que existem trabalhos de assessorias que visam adaptar o trabalho da equipe ou profissional aos interesses institucionais e outros que tratam a assessoria como um espaço de interlocução e aperfeiçoamento do trabalho desenvolvido com vistas à garantia de direitos (MATOS, 2009, p. 32).

O que o autor propõe é o fortalecimento do projeto ético-político também nos processos de exercício da assessoria. Sendo assim, trabalha com uma concepção própria dessa atividade – tão comum a diferentes áreas do conhecimento. No caso do Serviço Social, a assessoria está voltada a uma dada perspectiva¹²⁵ que prioriza os interesses das classes subalternas e que se traduz, por exemplo, em propostas de trabalho que ampliem e garantam os direitos sociais, assim como pelo fortalecimento dos espaços democráticos de participação. Posição da qual compartilhamos e que embasa nossas reflexões ao longo do presente trabalho.

Imprimir uma direção social ao fazer profissional significa romper com uma postura pragmática, que “faz por fazer” ou “sem saber por que faz”, isto é, uma ação “sem” intencionalidades ou propósitos que se configura, na realidade, como ação conservadora.

A partir das pontuações referentes a esta prática, torna-se compreensível, portanto, a ampliação do interesse pelo tema a partir dos anos 1990, pois está associada à capacidade de resposta da categoria profissional frente às demandas colocadas ao Serviço Social. Ressaltando que tais demandas são produtos das relações sociais mais amplas reconfiguradas naquele momento a partir do Estado neoliberal¹²⁶ no trato da questão social¹²⁷.

¹²⁵ Prioridade que nada mais é que debruçar-se sobre o objeto do Serviço Social: a questão social nas suas várias expressões. Objeto que não lhe é exclusivo, mas que lhe confere uma determinada forma de tratamento.

¹²⁶ A referência ao Estado neoliberal se faz importante de maneira a esclarecer os impactos privatistas e mercadológicos das ações do Estado em detrimento das políticas sociais e as consequentes dificuldades para os assistentes sociais em seu trabalho cotidiano de “afirmação de direitos”.

¹²⁷ A questão social se expressa nos “enfrentamentos entre capitalistas e trabalhadores, mediatizados pelo Estado, visando a apropriação de maiores parcelas da riqueza social (...) Hoje, a questão social está nas formas ‘flexibilizadas’ de exploração do trabalho e nas diversas formas de exclusão social, especialmente o desemprego” (SILVA, 1999, p. 08).

Assim, a assessoria e a consultoria em Serviço Social ganharam maior visibilidade, devido à conjuntura da reestruturação produtiva¹²⁸ e de reforma do aparelho do Estado¹²⁹. No âmbito privado, o “artifício” adotado para corresponder às mudanças no processo produtivo foi, por exemplo, a terceirização dos serviços, como é o caso das consultorias contratadas pelas empresas. Também, no âmbito público, houve a transferência de muitos serviços, antes executados pelo próprio Estado, para o denominado terceiro setor, em que se inclui, igualmente, a contratação de consultorias terceirizadas.

A capacidade em responder às demandas colocadas ao assistente social tem a ver com a maturidade conquistada pela profissão¹³⁰, sobretudo a partir do seu projeto ético-político.

O Serviço Social recentemente transitou de uma profissão estritamente executiva na área das políticas sociais para uma posição de elaboração e gestão destas políticas. Neste processo de reconfiguração, passou a ser necessária uma permanente atualização de seu fazer profissional, com vistas à construção de uma profissão crítica, criativa e comprometida. **O Serviço Social identifica as dimensões da ética e da política como partes intrínsecas do seu exercício profissional.** É esta nova configuração que possibilita que o assistente social seja identificado como um profissional detentor de conhecimentos para assessorar outros segmentos, bem como é vista a necessidade de assessoria para o aperfeiçoamento do trabalho profissional desenvolvido (MATOS apud GOMES, 2010, p. 74, grifo nosso).

Houve um processo de mudanças para além daquelas ocorridas no interior da categoria profissional, decorrentes das transformações do mundo do trabalho e, portanto, dos novos espaços de ocupação, em que o profissional de Serviço Social não

¹²⁸ Com base em Giampaoli (2012), a reestruturação produtiva criou estratégias como novas formas de produzir mercadorias, impulsionou a modernização tecnológica e introduziu novas formas de gerenciamento da força de trabalho, novas políticas de recursos humanos e organização do trabalho, com consequências diretas para o trabalhador.

¹²⁹ A Reforma do aparelho do Estado visou, sobretudo, a desresponsabilização direta do Estado pelo desenvolvimento econômico e social a partir da produção de bens e serviços para fortalecer-se na função de promotor e regulador dos mesmos. Tal mudança foi em razão da “crise do Estado” na década de 1980 que, a partir de um Plano Diretor, visou a consolidação da estabilidade e a garantia do crescimento sustentado da economia. Para aprofundamento do assunto, ver: BEHRING, Elaine R. *Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

¹³⁰ “Maturação que ganhou visibilidade na sociedade brasileira, entre outros aspectos, pela intervenção dos assistentes sociais, através de seus organismos representativos, nos processos de elaboração e implementação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (...) e outras políticas sociais públicas, com os processos descentralizadores que se instituem no país, no âmbito dessas políticas, que se observa a diversificação das demandas ao profissional de serviço social. É nesse contexto histórico, pós Constituição de 1988, que os profissionais de serviço social, iniciam o processo de ultrapassagem da condição de executores de políticas sociais, para assumir posições de planejamento e gestão dessas políticas” (YASBEK, 2009, p. 153).

se coloca apenas como um executor terminal de políticas sociais, mas como um analista e interventor no processo de formulação das políticas, produzindo conhecimentos e adquirindo respeitável domínio no campo das políticas sociais.

Com o exposto quer se dizer que a competência técnica exigida para a prática da assessoria também é inerente à atuação profissional de todos os assistentes sociais, dos executores aos gestores das políticas sociais. A diferença a destacar é que o profissional assessor é detentor de um conhecimento especializado e que a sua atuação está direcionada ao processo de trabalho de assessoria, não lhe cabendo, portanto, tomar decisões, mas apresentar propostas exequíveis com base em estudos da realidade e das demandas que lhe são apresentadas.

Assim, compreende-se a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão como princípio e condição para a formação de profissionais críticos. Esta indissociabilidade e a característica investigativa e interventiva da profissão centralizam o debate sobre assessoria no âmbito da universidade¹³¹ ao formar profissionais comprometidos ética e politicamente, capazes de realizarem seu potencial crítico, criativo e propositivo.

Na análise de Fonseca (2010) também ficou evidente que a elaboração do significado da assessoria na literatura da profissão está vinculada a uma prerrogativa do trabalho do assistente social, capaz de resgatar a unidade entre a teoria e a prática, com a exigência de atualizações e acompanhamentos no exercício profissional. A atitude investigativa, conforme Silva (2007, p. 11) apud Fraga (2010, p. 56), “é necessária para descortinar as armadilhas da vida cotidiana, passo crucial e insubstituível para uma intervenção profissional crítica, propositiva e, portanto, não repetitiva”.

Importante abordar no trato da assessoria, os aspectos legais que embasam esta atividade, tais como o Código de Ética e a Lei de Regulamentação da Profissão (Lei nº 8662/93). Definindo as prerrogativas profissionais, a referida Lei, principalmente nos seus artigos 4º e 5º, é um elemento fundamental para tratar do exercício da assessoria e da consultoria e mostrar o potencial desse trabalho profissional em consonância com as demandas, sobretudo no assessoramento à construção de políticas sociais.

¹³¹ Vasconcelos (1998; 2010), destaca o papel da universidade nos processos de assessoria no que se refere à sua autonomia em explicitar os problemas e contradições sociais, influenciando na realidade e buscando a mudança, a partir de um referencial teórico-metodológico e de um projeto societário e de profissão que tenha esse objetivo. Considera que a ampliação e consolidação desta atividade devem propiciar uma relação entre universidade e sociedade civil fundamentada na democratização do conhecimento produzido para a construção de uma sociedade menos desigual. Assim, a assessoria contribui para a elaboração de planos, capacitações, seminários de gestão participativa e acompanhamento dos assessorados, com vistas a auxiliar diferentes sujeitos na construção de políticas públicas.

Conforme Fraga (2010), a referida Lei:

estabelece as balizas da ação para esses profissionais, de modo a clarificar as atribuições que lhes são privativas, como também competências adquiridas ao longo de sua constituição, deslindando o papel do assistente social para a própria categoria profissional e para seus empregadores (FRAGA, 2010, p. 47-48).

A assessoria e a consultoria, no que diz respeito às competências do assistente social, estão relacionadas nos incisos VIII e IX do artigo 4º da referida Lei: “prestar assessoria e consultoria a órgãos da administração pública direta e indireta, empresas privadas e outras entidades com relação às matérias relacionadas no inciso II do referido artigo”. E no inciso IX: “prestar assessoria e apoio aos movimentos sociais em matéria relacionada às políticas sociais, no exercício e na defesa dos direitos civis, políticos e sociais da coletividade”.

as competências expressam capacidades para apreciar ou dar resolutividade a determinado assunto, não sendo exclusivas de uma única especialidade profissional, mas a ela concernentes em função da capacitação dos sujeitos profissionais (IAMAMOTO, 2012, p. 37).

No artigo 5º, que se refere às competências privativas do assistente social, a assessoria está elencada no inciso III: “assessoria e consultoria e órgãos da Administração Pública direta e indireta, empresas privadas e outras entidades, em matéria de Serviço Social”.

Ainda com base em Iamamoto (2012, p. 39): “a matéria diz respeito à substância ou objeto ou assunto sobre o que particularmente se exerce a força de um agente”.

Em relação ao conhecimento profissional do assistente social, este se pauta no que postula Iamamoto (2009) ao referir-se à competência crítica como sendo capaz de desvendar os fundamentos conservantistas e tecnocráticos do discurso da competência burocrática.

O que queremos pontuar em relação às competências gerais e privativas do assistente social é a exigência de distinguir os objetivos profissionais dos institucionais, de maneira a esclarecer o significado da profissão em determinado espaço de atuação.

No caso, o exercício da assessoria é principalmente uma estratégia de intervenção pela ampliação e garantia dos direitos sociais, assim como pelo fortalecimento do controle social nos diversos espaços de atuação do assistente social.

Com isso, a assessoria e a consultoria no âmbito do Serviço Social não constituem uma prática em si mesma. Para além da capacidade teórico-metodológica e técnico-operativa, o assistente social imprime no fazer cotidiano uma direção com compromissos éticos e políticos.

Comumente nos trabalhos desenvolvidos em assessoria – não apenas no Serviço Social – destaca-se o papel do assessor e do consultor:

como sendo uma ação profissional que auxilia tecnicamente outras pessoas ou instituições devido ao seu conhecimento especializado em determinado assunto, que toma a realidade como objeto de estudo e detém uma intenção de alteração da realidade; o assessor não intervém, mas propõe caminhos e estratégias a quem assessora e estes têm a autonomia em acatar ou não as suas proposições. Portanto, o assessor deve ser alguém estudioso, permanentemente atualizado e com capacidade de apresentar claramente as suas proposições (MATOS, 2009, p. 517).

Portanto, assessorar implica contribuir para a solução de uma determinada demanda a partir de atribuições, capacidades e conhecimentos específicos, cabendo acrescentar elementos às discussões e reflexões realizadas acerca desta demanda, apontando prospectivamente quadros, desafios e resultados, buscando o olhar mais amplo possível em relação ao tema objeto e sua relação com o conhecimento da conjuntura mundial e local.

Há exigências inerentes ao processo de trabalho de assessoria, interpelando a qualquer profissional à ação crítica, criativa e comprometida, o que exige o constante diálogo com a academia e com o meio profissional, o conhecimento sobre a realidade onde se está inserido, ou seja, o espaço sócio-ocupacional, e as condições dos sujeitos a serem assessorados.

Importante ressaltar, no exercício da assessoria ou consultoria, que:

todo processo de trabalho implica uma matéria prima ou objeto sobre o qual incide a ação; meios ou instrumentos que potenciam a ação do sujeito sobre o objeto; e a própria atividade, ou seja, o trabalho direcionado a um fim que resulta em um produto (IAMAMOTO, 2000, p. 61-62).

Conforme visto anteriormente, são vários os instrumentos e meios pelos quais se realiza a atividade da consultoria, restando reforçar a questão sobre a que finalidade se propõe a ação do assistente social nesta prerrogativa.

Assim, como já dissemos, conhecer a realidade é imprescindível para o trabalho do assessor, que deve traduzi-la em proposições exequíveis. Essas constatações impõem uma permanente capacitação, com leituras da conjuntura e clareza na apresentação das proposições, com a construção de textos que devem ser socializados e discutidos com os sujeitos envolvidos, estabelecendo a crítica como forma de troca de ideias.

Além disso, a assessoria implica conhecer os objetivos-fim da instituição, sujeitos e atores sociais aliados e interagir com outros profissionais, sob perspectiva interdisciplinar.

Embora a assessoria e a consultoria não sejam de competência exclusiva do assistente social, a profissão tem particularidades:

que são desdobramentos da inserção da profissão na divisão sociotécnica do trabalho e das suas características históricas – a intervenção de campo como atividade mais recorrente, a ação imediata nas refrações da questão social, a manipulação de variáveis empíricas como limite na maior parte das intervenções, seu conhecimento fundamentalmente instrumental, as políticas e serviços sociais e assistenciais como campos mais frequentes da sua atividade, o Estado como espaço privilegiado e de emprego, as formas organizativas da categoria, a identificação com certas bandeiras e lutas sociais -, que atribuem certa identidade e certa cultura profissional (NETTO, 1996 apud MONTAÑO, 2009, p. 154).

As profissões da área social se legitimam por cumprirem uma função socioeconômica e política e não por determinado objeto ser-lhe exclusivo:

A fração hegemônica da classe burguesa cria (e/ou determina) as profissões segundo os modelos de racionalidade e manipulação que a beneficiavam (uma racionalidade segmentadora, mistificadora e instrumental da realidade). No entanto não cria (e/ou determina) para todos e cada um dos profissionais a sua razão, orientação ideológica e prática político-profissional. Os profissionais, em determinadas condições, possuem certa autonomia relativa, como para beneficiar sua opção ídeo-política na prática profissional (MONTAÑO, 2009, p. 160).

Assim, reconhecer tais particularidades e a inserção do Serviço Social na divisão social e técnica do trabalho permite apreender as implicações políticas do exercício profissional tendo sempre em consideração os determinantes sócio-históricos em diferentes conjunturas e a direção social impressa no fazer profissional.

A compreensão crítica do significado social da profissão possibilita também o diálogo diferenciado com outros profissionais e a visibilidade qualificada do papel profissional. Como bem coloca Raichelis (2009, p. 389): “é cada vez mais frequente e necessário o trabalho compartilhado com outros profissionais (...) o que impõe novas exigências para os assistentes sociais”.

O trabalho compartilhado não se traduz meramente em atuar de forma multidisciplinar, em que cada qual contribui com seu conhecimento “específico”, mas define-se pelo princípio de que as profissões se interagem e se interligam cada vez mais. Nesse sentido, também não pactuamos com a divisão positivista de que existem profissões científicas e profissões técnico-operativas e tampouco com a reprodução que separa ação política, o saber “neutro” e a intervenção técnica e “ingênua” na realidade, conforme as palavras de Montaña (2009).

Outra exigência, não somente para a intervenção em assessoria, é o conhecimento, conforme já apontado, sobre o espaço institucional em que está inserido o assistente social, o que permite analisar as reais possibilidades e limites de sua atuação, o que implica remeter à sua condição assalariada, bem como às condições de trabalho, que vão incidir no conteúdo e nos resultados do trabalho.

Como aponta Iamamoto (2009):

As exigências impostas pelos distintos empregadores (...) também materializam requisições, estabelecem funções e atribuições (...) que condicionam o conteúdo do trabalho realizado e estabelecem limites e possibilidades à realização dos propósitos profissionais (IAMAMOTO, 2009, p. 39).

Diante de tais exigências, há que se considerar a importância da capacitação e as inerentes condições de trabalho, como acesso à informação, incentivo e participação em atividades que qualifiquem a ação profissional.

Para os autores do livro *Assessoria, Consultoria & Serviço Social*¹³², a assessoria às políticas sociais deve ser uma ação pautada na democratização das informações e estendida a todos os sujeitos atendidos (gestores, assistentes sociais e usuários), portanto, regida por princípios de um trabalho coletivo com vistas a um projeto comum e em permanente construção.

A perspectiva de ruptura com o conservadorismo como parte constitutiva do exercício profissional, que tem como base a acurada análise da realidade e das

¹³² Ver nota 123.

condições objetivas para tais ações, procurando sempre ir além da aparência do fenômeno é determinante para as ações de assessoria.

Ainda que sejam poucos os estudos sobre o tema, as experiências relatadas contribuem para o entendimento de que a assessoria e a consultoria são essenciais para a profissão, pois são ações que possibilitam a intervenção crítica e propositiva, portanto, o contínuo “fazer”, legitimando a profissão, ou seja, conferindo-lhe o seu significado social na busca pela ampliação de direitos sociais em diversos espaços sócio-ocupacionais.

A contribuição de Ana Maria Vasconcelos (1998) é de extrema importância para refletir sobre a prática do Serviço Social, ao chamar a atenção para a falta de constantes planejamentos, avaliações e de sistematizações da prática cotidiana, o que se traduz na inserção passiva dos assistentes sociais nos espaços ocupacionais.¹³³

Partilhamos da colocação da autora de que a assessoria é uma competência que possibilita uma prática que contribui para a transformação dos espaços ocupacionais e das instituições em espaços públicos. Diríamos não somente a transformação dos espaços tradicionais de inserção dos assistentes sociais, mas também a abertura de novos espaços profissionais.

Diante das atribuições colocadas às Consultorias Legislativas de forma geral e, em particular, às competências técnico-profissionais dos assistentes sociais, analisaremos a seguir a ação profissional dos consultores técnico-legislativos no que concerne às políticas sociais com a finalidade de refletir sobre este campo de atuação e o significado desta competência profissional para o Serviço Social no Poder Legislativo.

¹³³ Embora não seja objeto de análise desse trabalho, vale ressaltar o cenário mercantilizado da educação e seus rebatimentos para a qualidade da formação profissional, que inevitavelmente compromete a prática crítica e reflexiva do assistente social. Soma-se a isso a precarização do trabalho e o viés privatista das políticas sociais que não vislumbram qualquer alteração da realidade para além da “inclusão” social mínima.

CAPÍTULO IV – AS CONTRIBUIÇÕES DO ASSISTENTE SOCIAL NA CONSULTORIA TÉCNICO-LEGISLATIVA

4.1. Considerações sobre a pesquisa de campo

Nesta seção, apresentaremos os dados coletados na pesquisa de campo, por meio de fontes documentais, questionário e entrevistas¹³⁴. Antes, vale lembrar que o presente trabalho foi desenvolvido em dois momentos, o primeiro foi fundamentado em fontes secundárias e com base em leituras de livros, trabalhos acadêmicos, artigos jornalísticos e fontes de órgãos oficiais, consultadas através da internet. Assim, foi possível o estudo e a reflexão sobre o Poder Legislativo e o seu funcionamento. A aproximação com este tema foi bastante instigante, pois na área de formação em Serviço Social, esse assunto é pouco abordado. Esta primeira fase também foi constituída de estudos sobre a relação entre os três Poderes do Estado, o exercício da Consultoria Legislativa, assim como o Serviço Social neste campo de atuação.

A segunda etapa, elaborada a partir de fontes primárias, foi construída por uma pesquisa de campo que envolveu a utilização de um questionário e de entrevistas e análise dos depoimentos, com o objetivo de, a partir da identificação de determinada questão na sua aparência, compreender a essência desta mesma realidade. Em outras palavras, a tentativa foi de compreender, a partir da vivência e fala dos sujeitos, o que o exercício da consultoria técnica no Legislativo tem a ver com o trabalho do assistente social como consultor?

Considerando o conhecimento sobre a existência de Consultorias técnico-legislativas no Congresso Nacional e em algumas Assembleias, no início, tivemos a pretensão de incluí-las no nosso universo de pesquisa, mas, considerando também os limites de uma dissertação de mestrado, foi feito um primeiro recorte de quais seriam os Legislativos a serem pesquisados e optou-se por analisar as Câmaras Municipais de cidades que tivessem uma população a partir de quinhentos mil habitantes, o que resultou de um universo total de 5.567 municípios brasileiros, em trinta e sete cidades, conforme o seguinte quadro:

¹³⁴ Em anexo, o questionário e o roteiro de questões utilizados nas entrevistas.

QUADRO 5
UNIVERSO DA PESQUISA

Câmara/Município	Estado	População 2010	Eleitorado 2012	Vereadores 2013-16
Campinas	SP	1.080.113	785.274	33
Guarulhos	SP	1.221.979	825.719	34
Sorocaba	SP	586.625	427.542	20
Ribeirão Preto	SP	604.682	419.435	22
Osasco	SP	666.740	543.223	21
Santo André	SP	676.407	553.683	21
São Bernardo	SP	765.463	574.266	28
São José dos Campos	SP	629.921	455.440	21
São Paulo	SP	11.253.503	8.619.170	55
Aracaju	SE	571.149	367.175	24
Joinville	SC	515.288	369.702	19
Porto Alegre	RS	1.409.351	1.076.263	36
Duque de Caxias	RJ	855.048	607.663	23
Nova Iguaçu	RJ	796.257	561.391	29
Rio de Janeiro	RJ	6.320.446	4.719.607	51
São Gonçalo	RJ	999.728	665.326	27
Curitiba	PR	1.751.907	1.172.939	38
Londrina	PR	506.701	360.568	19
Teresina	PI	814.230	531.138	29
Recife	PE	1.537.704	1.169.678	39
Jaboatão dos Guararapes	PE	644.620	416.391	27
João Pessoa	PB	723.515	480.237	27
Belém	PA	1.393.399	1.009.756	35
Cuiabá	MT	51.098	531.138	29
Campo Grande	MS	786.797	561.630	29
Uberlândia	MG	604.013	444.792	27
Belo Horizonte	MG	2.375.151	1.860.172	41
Contagem	MG	603.442	432.894	21
Juiz de Fora	MG	516.247	386.662	19
São Luís	MA	1.014.837	678.070	31
Natal	RN	803.739	526.426	29
Goiânia	GO	1.302.001	850.777	35
Fortaleza	CE	2.452.185	1.612.155	43
Feira de Santana	BA	556.642	373.752	21
Salvador	BA	2.675.656	1.881.544	43
Manaus	AM	1.802.014	1.178.120	41
Maceió	AL	932.748	501.081	21

Outro grande desafio da pesquisa de campo foi levantar em quais destas 37 Câmaras se dispunha de um serviço institucional de Consultoria técnico-legislativa, uma vez que tal informação não constava na grande maioria das páginas eletrônicas destes

órgãos. Assim, tentou-se realizar um levantamento prévio, por telefone, a respeito da existência ou não desse tipo de serviço, porém tal procedimento resultou infrutífero na maioria dos contatos, pelo fato de não se conseguir falar com o responsável pela informação ou simplesmente por não atenderem ao telefone.

Em alguns casos, de fato, não havia profissionais que realizassem este tipo de serviço e, quando havia, eram funcionários tão somente com formação acadêmica em Direito e que contribuía ao Processo Legislativo apenas no que diz respeito à questão da técnica legislativa. Por outro lado, constatarem-se algumas Câmaras que contam com serviço de Consultoria próprio e com profissionais assessorando Comissões parlamentares afetas às áreas sociais.

Diante da obtenção de informações parciais, optou-se pelo envio de um questionário às 37 Câmaras Municipais com a finalidade de coletar informações sobre:

1. Infraestrutura
2. Recursos Financeiros
3. Recursos Humanos (geral)
4. Produção Legislativa
5. Consultoria técnico-legislativa

O referido questionário foi dividido em duas partes, a primeira conteve os itens de 1(um) a 4 (quatro) e se referia a questões gerais. A segunda, relacionada ao item 5 (cinco), era específica para os trabalhos realizados junto ao Processo Legislativo. O envio do mesmo se deu através do e-mail institucional dirigido à presidência da Câmara e aos setores administrativo e do Processo Legislativo. Concomitantemente, também foram enviados por correio com porte pago. Dessa forma, houve a possibilidade de o respondente retornar de duas maneiras: impressa ou por correio eletrônico.

De 37, foram respondidos 10 questionários, que correspondem a 27% do universo da pesquisa. Os questionários, em conjunto com as entrevistas, forneceram o material empírico, objeto de análise do presente capítulo.

A decisão de considerar no questionário outras perguntas concernentes à estrutura administrativa e de recursos humanos deveu-se ao fato de permitir conhecer a capacidade institucional das Câmaras Municipais, o que, de alguma forma, reflete nas ações de uma Consultoria Legislativa.

Enquanto se aguardava os questionários, foram agendadas as entrevistas nas Câmaras em que se constatou, por contato telefônico, a existência de Consultoria técnico-legislativa. A seleção do entrevistado se deu a partir dos seguintes critérios:

1. Inserção no Legislativo a partir de concurso público;
2. Consultoria às Comissões afetas às áreas sociais.

Assim, foi possível concretizar 04 (quatro) entrevistas, duas na região Sudeste e duas na região Sul.

As entrevistas foram previamente agendadas e foi utilizado gravador, mediante autorização do entrevistado, com exceção do entrevistado 1, assim como a concordância pelo mesmo quanto aos itens constantes no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (anexo).

O roteiro de questões abrangeu:

1. Perfil técnico-acadêmico;
2. Relação entre a Instituição e o cargo;
3. Atribuições do cargo e a área de formação profissional do consultor;
4. Exercício da consultoria em políticas sociais.

O material coletado a partir da entrevista semiestruturada representou um universo riquíssimo do objeto da pesquisa e ilustrou de forma esclarecedora os caminhos que se pretendeu percorrer, ou seja, a compreensão das razões para a criação de um serviço de consultoria própria nos Legislativos do Brasil e a reflexão sobre a atuação do profissional de Serviço Social neste espaço ocupacional.

A partir das falas, definimos alguns eixos de análise, procurando responder aos objetivos geral e específico da presente pesquisa. Assim, obtivemos:

1. Perfil técnico-acadêmico
2. Demandas técnicas e demandas burocráticas
3. Autonomia: limites e possibilidades
4. Consultoria para que e para quem?
5. Contribuições do Serviço Social

Com relação aos questionários, houve dificuldade na interpretação das respostas, pois quatro dos dez questionários foram parcialmente respondidos. Além disso, algumas questões não foram entendidas pelos respondentes, o que comprometeu as respectivas respostas. Assim, as respostas que restaram prejudicadas foram descartadas pelas razões aqui expostas.

4.2. Perfil técnico-acadêmico

Além do conhecimento sobre a formação acadêmica dos entrevistados, nesse item julgamos ser necessário analisar a forma como constou nos editais de concurso público a formação acadêmica exigida e os temas inseridos nas Comissões que assessoram, conforme demonstrado no quadro constante da próxima página.

Observa-se que a formação acadêmica é bastante diversificada, conforme evidencia o edital de concurso público que veremos adiante.

Foram entrevistados 04 (quatro) consultores com formação acadêmica na área de ciências humanas, sendo que dois deles concluíram somente a graduação, outro tinha o título de especialista e o último tinha o título de doutor.

Todos os consultores prestam serviços de consultoria a uma ou mais Comissões parlamentares, cujas temáticas envolvem políticas sociais. Nesse sentido, considerando as áreas de formação associadas aos temas tratados nas Comissões que acompanham, constatou-se não haver incompatibilidade (considerando a graduação e a pós-graduação) com a competência técnica em alguns assuntos que devam dominar. Entretanto, fica evidente a amplitude de temas que cada um deles tem de conhecer, sendo necessária, portanto, a contínua capacitação em áreas de pouco conhecimento.

Quanto ao tempo de exercício no cargo, todos já passaram pelo estágio probatório, um consultor estava em exercício no cargo há 14 anos e os outros de 3 a 4 anos, o que pode influenciar ou não uma atuação profissional mais autônoma e crítica, tendo em vista as periódicas avaliações de desempenho¹³⁵, as questões hierárquicas e, por que não dizer, que é característica desse período certa “adaptação” às regras e procedimentos institucionais, como bem ilustra a seguinte fala:

algumas brigas a gente não comprou tão fortemente porque nós estávamos em estágio probatório e por um certo receio de perseguição e até o tempo que levou para conhecer o funcionamento da própria máquina (Entrevistado 2).

¹³⁵ Concordando com Barbagallo (2010, p. 76-77), consideramos importante registrar que: “as avaliações de desempenho tem foco no próprio funcionário e não na rede de relações que se estabelecem no interior de uma dada Unidade organizacional, e tampouco se detém na consideração dos meios disponibilizados pela instituição para a realização das atividades e a consecução dos objetivos institucionais”.

QUADRO 6
Caracterização dos entrevistados

Entrevistado	Graduação	Pós- graduação	Tempo de exercício no cargo	Requisito de formação para ingresso no cargo	Comissões parlamentares que acompanha
01	Administração Pública	_____	14 anos	Curso de Graduação em área atinente às atribuições das Comissões permanentes da Câmara.	• Serviço Público • Participação Legislativa • Direitos Humanos e Defesa da Cidadania, Segurança Pública • Urbanismo e Obras Públicas • Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
02	Direito e História	Especialização em Filosofia e Teoria do Direito. Gestão Pública e Gerenciamento das cidades.	04 anos	Curso Superior em Sociologia, Pedagogia, Serviço Social ou qualquer outro curso de Graduação ou Pós-Graduação nas áreas de Saúde, Educação ou Políticas Públicas.	• Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia • Saúde, Assistência e Previdência Social • Participação Popular e Cidadania
03	Sociologia	Mestrado e Doutorado em Sociologia. (assunto: cinema)	04 anos	Nível superior em sociologia ou ciências sociais	• Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher • Idoso e de assistência social
04	Ciências Sociais	_____	03 anos	Curso de graduação	• Direitos Humanos e Defesa do Consumidor • Participação Popular

* O entrevistado 1 prestou concurso há 25 anos e para um cargo de nível médio, sendo que ocupa o cargo atual por ter concluído nível superior. Assim, consideramos cabível fazer referência ao edital do último concurso que selecionou candidatos para assessorar o Processo Legislativo.

Com a finalidade de conhecer em maior profundidade os trabalhos da Consultoria, foi necessário abordar algumas questões que pudessem revelar a relação da consultoria com o órgão legislativo. Assim, na tentativa de apontar a significância desses trabalhos, nos remetemos aos seguintes aspectos: a maneira como a Instituição recrutou os profissionais, as demandas de trabalho colocadas à Consultoria, assim como a autonomia técnica que esta exerce no seu cotidiano de trabalho.

O primeiro aspecto a se destacar com relação ao Legislativo e à Consultoria existente é a forma como constou no edital do concurso público o cargo para consultor técnico-legislativo, conforme mencionado acima. No caso desta pesquisa, foram constatadas exigências diferentes quanto aos requisitos referentes à formação acadêmica, muitas vezes pareceu até incoerente a área de atuação com a formação exigida:

Nesse cargo poderiam disputar quem tivesse formação em Serviço social ou qualquer formação em educação ou qualquer formação em saúde. Então eu acabei optando por afinidade em políticas públicas, utilizando para o meu ingresso o meu diploma em História. (Entrevistado 2).

constou como consultor técnico-legislativo para várias áreas e no meu caso para sociologia. E havia outras áreas específicas: administrador, psicólogo... cada um tinha a sua especificidade. (Entrevistado 3).

A formação exigida era curso superior com diploma de graduação em qualquer área, inclusive matemática, foi desse jeito. (...) o cargo era consultor legislativo em ciências sociais e políticas (...). Então é uma área bem definida, mas a formação específica não foi exigida não. (Entrevistado 4).

Essa diversidade se relaciona, em primeiro lugar, com a autonomia institucional de cada Legislativo Municipal na elaboração dos editais e contratação de seus funcionários, de acordo – como é possível supor – com a sua demanda interna. Mas também fica evidente a indiscriminação quanto à área de formação, correndo-se o risco de haver profissionais de formação incompatível com a área em que vão atuar no Legislativo, como foi o caso do entrevistado 4. Veremos mais adiante o impacto dessa forma de recrutamento nos trabalhos dos consultores. Quanto à forma de recrutamento do entrevistado 2 e 3, cabe pontuar:

Então, seria necessário que, num concurso, fosse colocada uma área específica? Depende da orientação que se queira dar àquela equipe, você pode ter um concurso genérico no qual você avalie pessoas pelo conhecimento que ela tem de uma área ou você pode ter concurso como aconteceu comigo que você tem áreas de formação profissional, desde que você procure contemplar um leque bastante amplo, aí isso seria interessante, então você teria um administrador, um sociólogo, um pedagogo, um médico, um psicólogo. (...) Conhecer ou se aprofundar em determinadas políticas: ou deveria ser um critério na admissão ou poderia se dar por um processo de capacitação, (...) poderia suprir isso por meio de uma política interna da instituição no sentido de oferecer cursos ou patrocinar cursos nos quais ele pudesse entrar em contato com essa lacuna. (Entrevistado 3).

Observamos na fala acima duas maneiras diferentes de recrutamento de consultores por concurso público e a necessidade de haver especialistas numa equipe de Consultoria. Porém, foi constatado nas entrevistas que nem havia uma equipe ampla de profissionais especializados e nem a oferta por parte da instituição de capacitação permanente em áreas específicas para responder com qualidade às atribuições de uma Consultoria.

Por outro lado, pudemos depreender que o conteúdo programático para as provas do certame era correlato à área de atuação do consultor, com exceção do entrevistado 1, conforme demonstrado no quadro à página seguinte:

QUADRO 7**Conteúdos programáticos para o cargo de consultor legislativo, segundo os Editais:**

Entrevistado	Conteúdo programático exigido para a prova.
01	Direito Constitucional, Direito Administrativo e Lei Orgânica Municipal
02	A Ordem Social na Constituição da República: Saúde; Educação, cultura e desporto; Previdência social; Assistência social; Família, criança, adolescente e idoso; Defesa do consumidor. 2. Responsabilidades do Governo Municipal em cada uma das políticas públicas incluídas na ordem social. 3. Características da gestão dos diferentes setores das políticas públicas incluídas na ordem social face à regulamentação competente. 4. O papel dos Conselhos Municipais respectivos na articulação entre Governo e sociedade. 5. O papel do Poder Legislativo Municipal em relação às políticas públicas sociais. 6. A ação do vereador no campo das políticas sociais
03	Contexto histórico do surgimento da sociologia; principais correntes do pensamento sociológico (funcionalismo, marxismo, sociologia compreensiva); teoria crítica da sociedade. Sociedade e ação coletiva; ordem social; padrões de conflito e negociação de interesses; movimentos sociais e novas identidades. Sociedade e Estado: Políticas públicas, burocracia e sistema democrático. Sistemas e formas de governo. Representação política. Poderes e relações entre poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Sociologia e globalização: novas relações de trabalho; emprego e automação; meio ambiente; cultura de massas e sociedade da informação; DESCA (direitos econômicos, sociais, culturais e afirmativos). Sociologia no Brasil: principais autores e temas. Cultura e identidade; ideologia. Estrutura social, desigualdade e exclusão. Mercado de trabalho, condição urbana, educação. Diversidade e desigualdade: renda, gênero, etnia, classes etárias. Pobreza e cidadania. Políticas universais e singularidade social.
04	Teoria política. Teoria da democracia. Regimes políticos. Sistemas e formas de governo. Representação política. Reformas políticas. Poderes e relações entre poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Sistemas eleitorais. Teoria dos partidos políticos. Instituições Políticas. Teoria das Relações Internacionais. Relações internacionais contemporâneas. Integração regional. Blocos econômicos. Políticas Públicas e Participação Social. Poder Legislativo. Ordem social. Sociedade e Estado. Políticas públicas, burocracia e clientelas. Mobilidade social, processo migratório, educação, mercado de trabalho. Cultura de massa, identidades minoritárias. Políticas afirmativas, raça e gênero. Organização de interesses minoritários e representatividade. Violência, criminalidade, organizações criminosas, família e delinquência. Sistemas legal, judiciário e policial e o controle social. Desigualdade: dimensões sociais, espaciais e políticas da concentração de renda. Pobreza e cidadania. Poder e dominação. Grupos sociais, estratificação social, classes sociais, integração, conflito e controle social. Ação coletiva e novos atores sociais. Movimentos sociais: participação, mobilidade social e mudança social. Políticas de inclusão social. Redes de proteção social. Assistência social. Direitos da cidadania. Evolução histórica e classificação contemporânea do conceito de direitos humanos. Direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Direito à solidariedade, ao meio ambiente equilibrado direito, ao desenvolvimento, à paz e à vida livre de violência. Direitos sexuais e reprodutivos. Documentos básicos de promoção e proteção dos direitos humanos. Do sujeito universal à diversidade dos sujeitos dos direitos humanos: mulheres, estrangeiros, refugiados, indígenas, pessoas deslocadas internamente, trabalhadores migrantes, negros, crianças e adolescentes, idosos, homossexuais, pessoas portadoras de deficiência, portadores do vírus HIV, dependentes químicos, presidiários e necessitados de acesso à justiça. Incorporação da perspectiva de gênero. Direitos das pessoas pertencentes a segmentos vulneráveis. Conceito de minorias. Igualdade na diversidade. Discriminação, genocídio, xenofobia, racismo, limpeza étnica e outras formas de intolerância. Desculturação, assimilação e preservação. Ação afirmativa cultural.

Em relação à quantidade de consultores na equipe, bem como à necessidade de existência de outras áreas profissionais para complementar os trabalhos, notamos, por um lado, que a demanda atualmente colocada aos consultores não justificaria uma ampliação da equipe, embora outros campos de conhecimento tenham sido considerados necessários:

Nós estamos pleiteando a criação de mais um cargo nesta área de políticas públicas e talvez ainda antes de fazer o edital, fazer uma alteração na resolução ou para segmentar e aí deixar mais específica a formação, mais adequada, em minha opinião segmentar para a área de saúde, alguém que tenha formação na área de saúde e acho que seria mais adequado. (...) Eu acho que para a Comissão de Saúde que também tem assistência, eu acho que seria ou formação em saúde ou assistência social, porque o Serviço Social já são os profissionais que atuam na saúde, eles já têm muita discussão na saúde. O SUAS e o SUS são gêmeos, então eu acho que deveria ser um profissional da saúde... (Entrevistado 2).

Como as demandas são assistemáticas, é difícil dizer o que é suficiente ou não. Se você tivesse estruturado um conjunto de demandas sistemáticas seria mais fácil, então eu diria que quantitativamente está servindo as necessidades, mas se nós pensarmos numa consultoria nos moldes ideais de acompanhamento sistemático, de produção de pareceres técnicos, de produção de subsídios para vistorias, para reuniões e tal, aí eu acho que era necessário a complementação com profissionais com formações inclusive em outras áreas, como formação na área de saúde pública, seria fundamental, da área de pedagogia com experiência na área de ensino público, profissionais da área de antropologia. O concurso não teve esta abrangência. Eu acho que se a gente está pensando numa consultoria tem que dar conta de um leque bem amplo de áreas. (Entrevistado 3).

O atual número de consultores não é insuficiente para o trabalho que a gente exerce atualmente (PLs e estudos técnicos), mas o número seria insuficiente para uma demanda mais de pesquisa, talvez científica sobre as políticas públicas (...). A gente tem mais necessidade de outros consultores de ciências sociais e um consultor jurídico e talvez um consultor de assistência social... (Entrevistado 4).

Dessa forma, fica evidente nas falas que o Poder Legislativo não tem demandado ao setor de Consultoria técnico-legislativa em políticas sociais trabalhos que poderiam justificar a ampliação e/ou maior especialização dos consultores, seja por conta da insuficiência de profissionais tanto em número quanto por área específica, seja por não suprir esta lacuna com capacitação permanente.

Assim, podemos exemplificar, na fala dos entrevistados, que a maior parte das atuais demandas de Consultoria pode ser atendida por qualquer profissional:

Então se você tem um método e a rotina de buscar documentos oficiais e se tem interesse, você aprende qualquer coisa independente de formação. (Entrevistado 2).

(trocar todo mundo aqui por consultor jurídico seria a mesma coisa?)
Acho que seria muito semelhante, até às vezes eu falo aqui que esta é uma consultoria, sei lá, em Direito Sanitário, Direito urbanístico, na prática acaba sendo; Direito ambiental... a consultoria exige muito um conhecimento de Direito e se você der uma olhada nos nossos livros, a maioria é de Direito. Isso por conta de uma trajetória que já existe, de um conhecimento que é rotineiramente demandado a isso mesmo, mas ao mesmo tempo isso gera certa continuidade, certo comodismo da Instituição, por conta de fatores externos também, como te falei a imprensa que exhibe sempre projetos de lei e também por conta da tradição do bacharel que existe no Brasil. (Entrevistado 4).

O que acontece é tirar uma dúvida relacionada a uma política pública que está no debate e o parlamentar eventualmente tem uma dúvida de informação, uma dúvida estatística e que você pode ser chamado para contribuir, mas nós não poderíamos dizer que isso seria uma contribuição técnica no seu sentido mais profundo. Isso é uma coisa que está baseada mais no senso comum, então uma falação sobre “porcentagem de recursos destinados a uma política de saúde mental no município ...”. Isso é uma coisa que está ali nos jornais, você abre o site da internet, vê no tribunal de contas, no próprio site da secretaria, esta é uma informação que você levanta muito rapidamente, não exige uma formação técnica densa. A secretaria poderia fazer isso, qualquer pessoa ali e muitas vezes é nisso que se resume a atuação. (Entrevistado 3).

No que se refere à elaboração de pareceres, mesmo que de “mérito”, o entrevistado 1 revelou que essa é uma atribuição da equipe constituída por profissionais de Direito, dizendo que eles “se viram” muito bem com as pesquisas que realizam. Esta questão também ficou evidente nas respostas dos questionários em que predominava a presença de bacharéis em Direito na análise de mérito das proposições, inclusive nas que se referiam às matérias de educação, saúde e de assistência social.

Cabe ainda ressaltar a ocorrência de “disfunções” na distribuição dos cargos ocupados pelos consultores concursados, o que acaba prejudicando os trabalhos prestados pela Consultoria:

um assistente financeiro concursado que foi levado para a diretoria jurídica para trabalhar como consultor jurídico. Então nós temos muitos problemas e acho que é um desafio grande para os servidores e até através dos sindicatos dar uma organizada nisso para que os concursos supram estas lacunas e a gente elimine ao longo do tempo as disfunções que não é fácil numa Casa política. (Entrevistado 2).

Outra constatação nesse sentido são os cargos comissionados ocupados dentro do setor de uma Consultoria e que, no Legislativo, acontecem por conta das indicações políticas. Não se quer dizer com isso que não sejam profissionais competentes nos seus trabalhos, porém estão subordinados aos interesses políticos daquele que os indicou e seus serviços não têm continuidade no tempo, pois dependem do mandato do parlamentar. Outra questão é que ocupam um espaço físico que poderia ser de um servidor concursado. Esta constatação restou evidente também nas respostas dadas nos questionários em que a composição de funcionários da Assessoria ou Consultoria legislativa se constitui em maior quantidade de funcionários estatutários, mas também por comissionados, com exceção de 04 (quatro) Câmaras onde há apenas servidores concursados trabalhando na Consultoria legislativa:

Nós não temos mais nenhum comissionado e isso também foi uma imposição do nosso chefe. A gente conseguiu, porque quando eu fui nomeado tínhamos dois... (Entrevistado 2).

Com relação à existência de normativas que assegurem ou valorizem o trabalho da Consultoria, apenas em duas instituições encontramos os trabalhos da Consultoria previstos no Regimento Interno, o que constitui garantia de existência organizacional:

As comissões contarão, para desempenho de suas atribuições, com assessoramento e consultoria técnica legislativa especializada em suas áreas de competência, a cargo do órgão de assessoramento institucional da Câmara de Vereadores, na forma prevista em sua estrutura administrativa. (Regimento Interno – Entrevistado 2).

As comissões contarão com assessoramento específico e consultoria técnico-legislativa em suas respectivas áreas de competência. (Regimento Interno – Entrevistado 4).

O que existe em grande parte são documentos aprovados por atos ou resoluções internas que estruturam o setor, mas não algo específico para o consultor.

existe sim alguma coisa, relacionada ao setor e aí se confunde o setor com a consultoria. Então tem um setor na Casa que se dedica a fazer uma consultoria técnico-parlamentar, então este setor é descrito, você tem as regras de funcionamento dele e aí dentro você tem as designações de trabalho, de função da consultoria, mas você não tem um estatuto da consultoria, um conjunto de regras específicas da consultoria. Você tem regras específicas daquele setor, no qual existem consultores que prestam consultoria, mas você não tem alguma coisa mais independente e específica. (Entrevistado 3).

existe a lei que cria o cargo e essa lei define as atribuições da consultoria, existe também uma deliberação que define o papel da (.....) de forma mais detalhada e existe também no regimento interno a previsão de cada Comissão contar com a consultoria temática. (...) Só que a menção é muito rasa, muito superficial. Atualmente todas as Comissões tem um consultor responsável. (Entrevistado 4).

Para uma melhor compreensão das questões colocadas até aqui, faz-se necessário conhecer quais são, de fato, as demandas de trabalho de uma Consultoria técnico-legislativa, o que veremos a seguir.

Com relação aos editais dos concursos, tanto no aspecto da formação acadêmica, quanto no conteúdo programático dos certames, resta amplamente evidenciado que os profissionais de Serviço Social têm a formação generalista e a competência técnica para atuar nas Consultorias técnico-legislativas, tendo que responder, no entanto, às particularidades do setor, como ocorreria em qualquer outro espaço ocupacional¹³⁶.

4.3. Demandas técnicas e demandas burocráticas

Nesta seção, analisaremos os trabalhos realizados pelos consultores, e cada uma de suas atribuições elencadas no quadro às páginas subsequentes:

¹³⁶ O concurso de que participou o entrevistado 3, ofereceu vaga para consultor técnico-legislativo também para a área de Serviço Social, atualmente ocupado por duas assistentes sociais.

Entrevistado	Atribuições do setor	Atribuições do cargo
01	• Organização da estrutura de apoio e assessoramento técnico às comissões sob sua responsabilidade; • Organização das reuniões das comissões sob sua responsabilidade; lavratura de atas das reuniões das comissões sob sua responsabilidade; • Assessoria na elaboração de pareceres; • Controle dos prazos regimentais no tramite das proposições; • Controle da tramitação das proposições e seus registros; • Elaboração da correspondência oficial; • Organização e divulgação de audiências públicas, consultas públicas, debates; • Organização de visitas e outras atividades externas das comissões; • Convocação ou convite de autoridades, cidadãos, representantes de associações, órgãos públicos, por determinação das comissões sob sua responsabilidade; • Outras atividades correlatas.	• Prestar assistência aos vereadores membros das Comissões na elaboração de pareceres e na coordenação dos trabalhos; • Elaborar o calendário e a pauta das reuniões das Comissões; • Proceder o controle e o encaminhamento dos processos e indicações em tramitação nas Comissões, observando os prazos regimentais; • Manter atualizados os registros dos trabalhos das Comissões, selecionando, classificando e arquivando a documentação; • Prestar informações sobre o andamento dos processos e indicações em tramitação nas Comissões; • Elaborar projetos de lei e emendas de iniciativa das Comissões, na forma das normas legais em vigor; • Emitir parecer sobre assunto de sua especialidade; • Desempenhar outras atividades correlatas.
02	.	• Elaborar pareceres, informes técnicos e relatórios, realizando pesquisas, entrevistas, fazendo observações e sugerindo medidas para implantação, desenvolvimento e aperfeiçoamento de projetos de leis, resoluções e de outras atividades em sua área de atuação; • Elaborar pareceres, consultas, emendas, aditivos e outros documentos, com base na legislação pertinente; • Consultar matérias relativas aos termos das proposições e indicações dos Vereadores, para deliberação do Plenário; • Elaborar proposições e requerimentos para os Vereadores solicitando informação a órgãos públicos; • Redigir pareceres das diversas comissões permanentes sobre projetos de lei, para atender ao que estabelece o regimento interno e legalizar a matéria; • Secretariar comissões temporárias elaborando atos, ofícios e outros documentos; • Proceder a pesquisas da legislação federal, estadual e municipal; • Preparar atos administrativos da Mesa Diretora e da Presidência da Câmara; • Executar serviços técnicos usando os meios compatíveis com a natureza de cada um para cumprir atribuições funcionais e dispositivos regulamentares;

	Redigir relatórios e outros tipos de informação, registrando as atividades de seu setor de trabalho; • Redigir pareceres e laudos técnicos referentes a suas atividades; • Analisar legislação, documentação e processos referentes à sua área de atuação, emitindo pareceres e despachos; • Redigir documentos técnicos, documentos legais e correspondência relativos à sua área de atuação; • Participar das atividades administrativas de controle e apoio referentes à sua área de atuação; • Participar das atividades de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal técnico e auxiliar, realizando treinamento em serviço ou ministrando aulas e palestras, a fim de contribuir para o desenvolvimento qualitativo dos recursos humanos em sua área de atuação; • Participar de grupos de trabalho e reuniões com outras unidades da Câmara e entidades públicas e particulares, realizando estudos, emitindo pareceres ou fazendo exposições sobre situações e problemas identificados, opinando, oferecendo sugestões, revisando e discutindo trabalhos técnicos, para fins de formulação de diretrizes, planos e programas de trabalho afetos ao Município; • Atender a Mesa Diretora durante a realização das sessões plenárias, quanto ao processo legislativo e as questões regimentais, quando solicitado; • Revisar requerimentos, projetos e outros documentos apresentados pelos Vereadores e a Mesa Diretora e aprovados em Plenário; • Revisar sob ponto de vista da redação e técnica legislativa as emendas apresentadas aos projetos de leis em discussão ou em estudo nas Comissões; • Realizar outras atribuições compatíveis com sua especialização profissional
03	• Colaborar na qualificação da produção legislativa, em suas respectivas áreas do conhecimento, para o aperfeiçoamento das proposituras em estudo ou em tramitação, em cooperação com o Setor de Elaboração Legislativa da Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo; • Atuar tecnicamente como interface entre a sociedade e o Parlamento, especialmente com os centros de excelência na produção de conhecimento, por determinação da Mesa ou por proposta da Equipe a esta, com o objetivo de qualificação e utilização desse conhecimento no debate e produção legislativa; • Desenvolve diagnósticos sobre a realidade social a partir de pesquisas, análises e interpretações de fontes de dados primários e secundários; • Promove pesquisa e análise da prática e das relações dos diversos atores sociais (Estado, entidades de classe, conselhos, organizações não-governamentais etc.) dentro do contexto municipal; • Promove pesquisa, análise e monitoramento das políticas públicas e das ações governamentais no âmbito municipal; • Promove o mapeamento e análise das forças político-partidárias dentro da dinâmica parlamentar; • Promove análise de conjuntura política;

	• Subsidiar e prestar suporte às atividades das Comissões, especialmente com a realização de pesquisas, estudos e diligências; • Manter permanente contato com os demais órgãos do Município, sobre os assuntos pertinentes aos trabalhos das Comissões; • Elaborar anteprojeto de pareceres/relatórios, sob orientação dos relatores; • Planejar anualmente suas atividades individualmente e em articulação com as demais áreas de Consultoria Técnico Legislativa da Câmara Municipal, com respectivo plano de metas e emitir relatório anual de atividades desenvolvidas e metas alcançadas; • Dar cumprimento a outras atribuições atinentes a sua área de competência, que lhe venham a ser determinadas pela Mesa e pelo Secretário Geral Parlamentar	• Promove a concepção e organização de debates sobre questões sócio-culturais e políticas; • Assessora o processo legislativo (debates, formulação de propostas de projeto de leis, e minuta de pareceres) com dados e análises atinentes aos aspectos sócio-culturais e políticos da cidade; • Fiscaliza e elabora relatórios sobre as atividades do poder executivo; • Acompanha e avalia programas sociais; • Participa em diligências parlamentares com intuito de levantamento e análise de dados primários; • Analisa a produção legislativa; • Promove o intercâmbio parlamentar e mediação com a sociedade civil; • Realiza palestras e divulgação sobre política local e a dinâmica da atividade parlamentar; • Presta assessoria e consultoria na sua área de atuação; • Participa de comissões e grupos de trabalho multidisciplinares; • Executa outras tarefas afins que lhe forem determinadas pela administração superior
04	• Prestar assessoramento técnico às comissões, à Mesa Diretora e aos vereadores nos temas de suas respectivas competências; • Colaborar na instrução de proposições; • Orientar a distribuição de proposições às comissões permanentes e a definição de quórum em conjunto com a DIVAPC; • Analisar a semelhança e a identidade entre os projetos; • Elaborar textos técnicos, artigos, relatórios ou outras peças informativas; • Ofertar suporte técnico à realização de fóruns técnicos, debates, cursos, seminários ou eventos similares relacionados a temas de interesse do Legislativo; • Zelar pela atualização dos dados do portal da Câmara Municipal referentes ao setor; • Administrar contratações referentes à área de atuação; • Coordenar o trabalho da SECRED; • Desempenhar atividades correlatas, em apoio ao desenvolvimento dos trabalhos; • Manter registro atualizado de rotinas administrativas do setor.	

De maneira geral, podemos concluir que o Poder Legislativo não tem utilizado a potencialidade técnica de uma equipe de consultores que acompanha as Comissões de mérito, demandando muitas vezes trabalhos de natureza burocrática e/ou atribuindo-lhes funções que poderiam ser realizadas por consultores jurídicos. Antes de demonstrarmos quais foram as demandas mais comuns colocadas à Consultoria (quadro 10), cabe descrever a seguir e de forma sucinta o que significam alguns destes trabalhos:

QUADRO 9

Trabalhos demandados à Consultoria técnico-legislativa

Minutas de Proposições	Esboço da matéria referente à Proposição, esta pode ser de tipos diferentes, conforme Regimento Interno dos Legislativos.
Minutas de Pareceres	Manifestação de comissão acerca de matéria submetida ao seu exame. A elaboração do parecer constitui-se na fase de instrução da proposição, indispensável para a apreciação em Plenário.
Estudos	Esclarecimento de assunto pertinente à atividade legislativa. Sustentados por dados estatísticos, informações técnico-científicas, levantamentos bibliográficos, séries históricas, entre outros. Podem ser opinativos, conclusivos, indicativos e tudo que comporte análise e reflexão...
Notas Técnicas	Opinião técnica acerca da forma ou do conteúdo (mérito) do trabalho demandado.
Pesquisas	Atende à elaboração de estudos, proposições, pareceres ou pronunciamento, tendo como suporte a fonte primária de informação e deve ter disponível um serviço de apoio técnico na busca de elementos necessários à instrução dos trabalhos.

Fonte: PENNA, Sérgio F.P.O.; MACIEL, Eliane C.B.A. *Técnica Legislativa*. Orientação para a padronização de trabalhos.

Cabe ressaltar que esta constatação varia entre os órgãos pesquisados, pois está associada ao fluxograma dos trabalhos e à estrutura organizacional dos setores afetos ao órgão legislativo como um todo.

As entrevistas, bem como os questionários, revelaram que os trabalhos mais demandados à Consultoria se referem à elaboração de minutas de pareceres sobre Projetos de Lei e ao acompanhamento das Comissões, seguido, em menor frequência, da produção de notas técnicas. Os outros itens, como a colaboração em cursos e palestras internas ou a produção de textos ou artigos próprios do consultor, quando acontecem, são atividades esporádicas, sobretudo por “falta de tempo”.

QUADRO 10
Tipos de trabalhos realizados pela Consultoria

Serviços realizados		01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
Assessoria e suporte técnico	Presença em vistorias e diligências							X	X	X	X
	Assessoria temática às Comissões e aos vereadores	X		X	X	X		X	X	X	
	Suporte técnico na fiscalização das contas públicas, no acompanhamento do Plano Plurianual e na execução do orçamento			X				X	X	X	
	Suporte técnico na realização das audiências públicas			X		X		X	X	X	X
	Estudos técnicos de informação prévia das proposições a serem votadas			X	X	X		X	X	X	
	*Notas técnicas para os vetos do Executivo							X	X	X	
Elaboração de documentos	Elaboração de instruções, minutas de pareceres, outros documentos parlamentares	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	* Elaboraões legislativas							X			
	Análise de demandas coletivas apresentadas pela sociedade			X	X			X		X	
Eventos	Organização e promoção de debates, seminários, cursos de interesse do Legislativo			X				X	X	X	
Estudos e pesquisas	Elaboração de estudos técnicos sobre a gestão e execução das políticas públicas municipais										
	Desenvolvimento de pesquisas para subsidiar o processo legislativo	X		X	X		X	X		X	
	*Pesquisas e estudos independentes							X		X	

* Questões feitas somente aos que participaram das entrevistas.

Em que pese não haver condições institucionais mais favoráveis aos trabalhos de pesquisa técnico-científica e sua relação com as demandas temáticas de trabalho no Legislativo, um entrevistado referiu-se aos trabalhos que mais despendem tempo:

É realizado a partir do que é determinado pelo relator da Comissão, então não se trata de uma minuta que teria uma autoria, vamos dizer, ou uma presença propriamente técnica do consultor. **É só uma redação com o voto do relator.** (Entrevistado 3, sobre minuta de parecer).

Conforme o depoimento acima, a minuta de parecer¹³⁷ foi considerada por todos os entrevistados uma atribuição que deveria ser exclusiva do gabinete do vereador, pois se trata de uma peça política e, no entanto, é a maior demanda. Assim, o que acaba acontecendo é que a Consultoria assume este papel por uma questão da cultura organizacional, arraigada entre os funcionários mais antigos ou porque é uma prática interessante para os gabinetes que se eximem de uma tarefa que seria deles para simplesmente destinarem mais tempo às questões políticas, propriamente. Os entrevistados 2 e 3, assim justificam:

porque, assim, mesmo os efetivos que já estavam aqui, eles já tinham uma praxe de atuação que era muito de não questionar o próprio funcionamento da máquina. Na verdade a gente faz a minuta e ela é adotada, ou seja, a partir de que ingressamos os quatro novos, passamos a fazer as orientações técnicas e temos um certo processo de recusa em satisfazer as vontades dos vereadores (...) Então eles têm uma estrutura (os gabinetes) muito boa, mas não sabem utilizar porque eles não têm critérios para contratar os assessores, são pessoas que buscam votos, mas não tem qualidade técnica, então tem uma porção de problemas e aí eles resolvem a vida deles com a nossa Consultoria. (Entrevistado 2).

Então aquilo que seria trabalho do gabinete, acaba sendo trabalho da “secretaria” em que o consultor é que acaba elaborando este material. E isto está enraizado na prática. Está dentro desse contexto cultural, você acostuma e isso vai se reproduzindo a cada legislatura e aí é a união do útil ao agradável, você é útil para aquele procedimento e ao mesmo tempo é confortável para o gabinete. (Entrevistado 3).

¹³⁷ Cabe diferenciar minutas de Projetos de Lei, em que se faz um prévio estudo sobre a matéria atinente sob o ponto de vista legal e de mérito, das minutas de pareceres de Projetos de Lei, em que há uma redação prévia do parecer, obviamente contemplando uma decisão.

Assim, o Legislativo acaba demandando à Consultoria, em maior quantidade, um trabalho burocrático, de secretaria, como foi o caso explícito dos trabalhos realizados pelo entrevistado 1, cuja instituição não contava com um setor de Secretaria do Processo Legislativo, cabendo aos funcionários a feitura de atas, ofícios, convites, preparação das reuniões, entre outros.

no nosso entendimento quem deveria fazer os pareceres políticos, deveriam ser os assessores parlamentares e a gente faz a minuta, mas a minuta já é levar o parecer pronto. (...) todos os consultores entraram na expectativa de que fariam minutas e que os assessores parlamentares adotariam ou não adotariam os pareceres. Mas os assessores faziam os pareceres políticos e nós imaginávamos que faríamos os pareceres técnicos tão somente e na verdade a legislação é uma e a prática é outra. (Entrevistado 2).

Em relação ao mérito dos Projetos de Lei, a contribuição da Consultoria é a de elaborar minutas de proposições em que o consultor desenvolve “estudos necessários à elaboração do documento de informação prévia das proposições, levantando materiais e dados para sua instrução e análise” (SILVA; LIMA, 2008, p. 24-25).

Nesse sentido, há que se desenvolver tanto estudos relacionados à legislação pertinente quanto o apontamento de estudos científicos relacionados à temática, o que se chama de notas técnicas. Entretanto, encontramos este trabalho de forma efetiva em apenas uma Câmara:

Então a gente faz minutas de proposição tanto do ponto de vista do conteúdo da proposição quanto do ponto de vista da forma. Aí quando é a forma, existe a seção de redação. O redator trabalha com a gente e o estudo técnico que é outra demanda que a gente tem muito e que a gente busca ter mais. (...) A gente envia por e-mail e em anexo ao e-mail (notas técnicas) as ponderações, os esclarecimentos. Então assim, a consultoria está sempre preocupada em contribuir do ponto de vista técnico. E o registro disso é o próprio e-mail. (...) Se houver problemas contornáveis, o consultor faz alteração do projeto ou se ficar problemas menores, o consultor faz as ponderações quando ele envia o projeto pro gabinete. Então, de certa forma, ele tem como se resguardar tecnicamente com essas ponderações. (Entrevistado 4).

uma alteração que vamos começar a fazer é anexar as notas técnicas aos Pls por conta própria, ou seja, vamos encaminhar os pareceres técnicos, vamos criar uma numeração para parecer técnico e isso é mais uma forma de grito de independência. (Entrevistado 2).

não existe este espaço, não é algo que se estruturou no âmbito da consultoria parlamentar nesta Casa legislativa, não existe esta prática, esta cultura nem por parte dos funcionários que desenvolvem este

trabalho, nem por parte do corpo de parlamentares. (Com relação ao PLs): não existe aí uma necessidade, uma exigência formal para o desenvolvimento de estudo sobre uma determinada matéria legislativa ou PL. Eventualmente se faz algum levantamento bem superficial para ancorar ali uma tomada de decisão, quando o PL é muito polêmico se procura apresentar algumas informações que possam aí ajudar a elaboração do parecer, mas isso depende muito do contexto de debate, depende muito do relator, da Comissão, então por isso que você já percebe que não existe nada sistemático no que se refere à produção de pareceres técnico-científicos com autonomia. (Entrevistado 3).

Conforme constatado nas falas, percebe-se que a nota técnica é um trabalho importante a ser realizado pela Consultoria e uma maneira de se firmar a equipe institucionalmente, o que revelaram os entrevistados 2 e 4. Mas também chamou a atenção que a inexistência de notas técnicas esteja igualmente vinculada a uma prática da própria Consultoria, no sentido de que fariam algum movimento se houvesse “clima político” para tal postura.

Outro trabalho realizado pelos consultores, constatado em 70% das respostas dos questionários e particularmente nas entrevistas, denotando valorização ou não dos trabalhos da Consultoria, se refere ao acompanhamento das Comissões:

Se o vereador pede para a gente se manifestar (isso acontece) do ponto de vista técnico, mas eu acho assim: quando a coisa engrossar eles não vão querer nos ouvir mais, porque eles já se deram mal nisso. Porque eles são assim: muitas vezes quando é para se desonerar de algum desgaste daí eles colocam nos técnicos, daí fazem questão que o técnico se exponha, que vá ao microfone e diga o porquê que não poder fazer tal coisa é X, é técnico aí eles dizem: vamos seguir o técnico, mas quando querem fazer de qualquer maneira e os técnicos estão mantendo uma posição, eles não querem nem ouvir o técnico, nem parecer técnico, nem nada. (Entrevistado 2).

É um trabalho de sanar dúvidas pontuais que surgem numa determinada reunião, principalmente dúvidas de ordem regimental e aí nem é uma coisa específica de consultoria. Aqui nesta casa o acompanhamento das Comissões é feito de uma maneira frequente e por vezes acaba se confundindo com o trabalho da Secretaria parlamentar. No sentido de que ele dá esse suporte em relação a dúvidas regimentais, em relação a um procedimento relacionado à tramitação de documentos, de PLs. (...) A secretaria poderia fazer isso, qualquer pessoa ali e muitas vezes é nisso que se resume a atuação de um auxílio de consultoria quando acontece numa reunião ou mesmo depois de uma reunião, mesmo porque nem daria para você trazer uma informação na hora ali, seriam coisas que você precisaria estar indo

atrás, o que demora um pouco, mas isso não se dá mesmo. Infelizmente não há esta exigência de informação mais apurada. (Entrevistado 3).

É presencial, só que acontece de maneira pouco efetiva. Embora a gente esteja lá presencialmente, a gente dificilmente é demandado na Comissão, (...) Mas quando a gente é demandado, a demanda é bem relevante do ponto de vista do interesse público, são ideias passíveis de prosperar. (Entrevistado 4).

Percebe-se, assim, uma restrita participação dos consultores nas reuniões de Comissão do ponto de vista técnico, porém ela pode ocorrer eventualmente ou então ocorrer de maneira equivocada, atribuindo aos consultores demandas mais burocráticas. Nesse aspecto convém dizer que a reunião das Comissões é um momento muito mais de observação, de estar ciente dos debates e das decisões tomadas pelos parlamentares, não deve ser um espaço de secretariar as Comissões, como acontece com o entrevistado 1 e 3, embora este último conte com uma Secretária.

Com relação aos demais trabalhos pertinentes à Consultoria, observamos que dois dos entrevistados participam direta ou indiretamente da oferta de cursos e palestras no interior do Legislativo e por meio da Escola do Legislativo¹³⁸. Também existe a possibilidade da produção de textos para discussão e artigos científicos que podem ser publicizados no site da Instituição e/ou impresso em revista própria, como acontece com o entrevistado 3¹³⁹.

A gente também participa da escola, eu não, a consultoria nas ciências sociais, dificilmente, eu não. Mas a consultoria de orçamento, por exemplo, ela sempre participa de curso de capacitação em orçamento (...). Tem também curso de capacitação política, realizado pela escola e eu já estou inscrito como um dos participantes para ministrar aula para alunos da graduação, do ensino médio e fundamental. (Entrevistado 4).

Você pode fazer palestras, pode elaborar um texto, pode contribuir para algumas outras áreas de atuação da Casa legislativa na contribuição de cursos, ofertas de debates para a comunidade, algum texto que você produza no contexto do seu trabalho também pode ser aproveitado... (Entrevistado 3).

¹³⁸ Das Câmaras onde foram realizadas as entrevistas, 03 contavam com uma Escola do Legislativo e nos questionário foi apontada a existência de 01 num total de 06 Câmaras.

¹³⁹ Recentemente foi implantada na Câmara onde se encontra o entrevistado 3 a publicação de revistas próprias da equipe de consultores.

Acho que é uma coisa para adotar. Até para os nossos propósitos atuais, é uma ótima ideia. Por enquanto não fazemos, não é difícil e teria baixo custo... (Entrevistado 2).

Quanto à participação dos consultores nas elaborações legislativas¹⁴⁰, foi constatado ser esta uma demanda inexistente e, quando há, é bastante pontual. Além disso, na maior parte dos casos, a contribuição se dá sob a perspectiva da legislação. Em outro sentido, apresentar uma proposta que poderia ser transformada em lei só seria aceitável se fosse para uma Comissão e não para um parlamentar individualmente, pelas seguintes razões:

ela (a Consultoria) não deve lançar ideias para o vereador, estas ideias elas devem vir da própria política. Da sociedade, do próprio vereador. (...) e a ideia da consultoria propositiva não seria para o vereador, mas para a Comissão. (Entrevistado 4).

Aconteceram algumas solicitações de contribuição para elaboração legislativa, de PLs para os vereadores, mas não houve aí uma continuidade disso. Então podemos dizer que se inclui aí como parte do trabalho. *E porque?* Bom, em 1º lugar porque o PL é uma coisa muito pessoal, é uma produção do vereador ou do seu gabinete, então por conta disso se considera que se exige um cuidado especial do autor (...) porque o autor, de repente tem uma ideia e acha que aquela ideia é válida, é legítima e ele quer defender aquilo, então é natural que ele não queira que aconteçam interferências técnicas nesse processo. Então ele já se vale do seu pessoal, da sua equipe de gabinete para elaborar a sua iniciativa legislativa. Então, não existe aí um espaço para que o conhecimento técnico-científico externo se manifeste ou quando existe é muito limitado. (Entrevistado 3).

Existem (...) algumas atividades até em conjunto com mais consultores quando a matéria envolve outras Comissões. Por exemplo, tivemos matéria sobre acessibilidade de pessoas com deficiência e fizemos em conjunto com a Comissão de cidadania e a Comissão de urbanismo. Mas não é muito frequente, até porque os vereadores não querem usar a Comissão para propor. Agora, quando o vereador quer propor algo individualmente, ele que se vire com a assessoria dele. Ele pode ter orientação nossa. (Entrevistado 2).

¹⁴⁰ Para a presente pesquisa, a elaboração legislativa foi considerada, predominantemente, um momento de discussão sobre determinada demanda parlamentar que propõe constituir-se em Projeto de Lei. A Consultoria contribuiria com subsídios técnicos a um anteprojeto de Projeto de Lei. Para maior esclarecimento, ver no Anexo E a constituição deste tipo de trabalho na Câmara Municipal de São Paulo (Ato nº 1138/2011).

Com relação à análise dos vetos de Projetos de Lei pelo Executivo, tanto as entrevistas quanto os questionários revelaram que somente 03 (três) Legislativos fazem esse trabalho. Conclui-se ser esta uma demanda bastante rara, seja porque a própria instituição não tem o interesse em fazê-lo, pois os argumentos de veto do Executivo são na maioria das vezes, quando analisados pela Consultoria, incontestáveis, seja porque a análise se restringe aos consultores jurídicos:

A gente analisa, mas particularmente na minha área, eu nunca fiz uma consultoria sobre vetos. Os argumentos sobre os vetos são bem fundamentados, pelo menos na minha área são bem fundamentados, porque o prefeito é obrigado a motivar o veto. **As ideias que são vetadas, normalmente tratam de funções do Executivo nas políticas públicas**, são muito tratadas por projetos de lei, quando poderiam ser tratadas por um estudo técnico, mas o vereador tem muita necessidade de apresentar projetos de lei, necessidade que eles sentem diante do eleitor e a imprensa cobra: quantas leis foram aprovadas, como se fosse uma avaliação de produtividade e por isso que eu falei no início, que a consultoria tem mais vontade de fazer estudos técnicos, porque a gente entende que muitas vezes o problema não é a legislação, é a política pública. (Entrevistado 4).

Acontece assim: quando vem um veto no mérito, nós concordamos com o veto, pois geralmente **um parecer que foi contrário à legislação** foi derrubado em plenário e aí a gente vê que **não tem legalidade nenhuma**, que **tem vício de iniciativa**, ou é uma lei meramente autorizativa, está criando uma disciplina no currículo de educação ou está criando um serviço na saúde, na assistência e a gente de cara vê que não tem... Mas o mais comum é a gente dialogar com o jurídico e até contribuir na redação. (Entrevistado 2).

Nós já chegamos a fazer, mas também não é algo sistemático. (...) É uma coisa que pode acontecer, pode ter uma demanda em determinado momento, uma comissão ou a presidência pode solicitar isso, mas não é sistemático. Eu acho que deveria ser sistemático esse trabalho, mas não é. (Entrevistado 3).

Depreendemos das falas acima (entrevistados 4 e 2) que parece não haver rigor na tramitação de alguns projetos do ponto de vista da legalidade, já que foi apontado serem os argumentos do Executivo bem fundamentados quanto a isso. No entanto, cabe ressaltar que existem, sim, vetos meramente políticos, embora em menor quantidade, e que se fosse de interesse do Legislativo derrubá-los, a consultoria poderia contribuir, sobremaneira, conforme apontado pelo entrevistado 3.

Cabe aos parlamentares, seja individualmente, seja através das Comissões, a execução de vistorias, geralmente em equipamentos públicos. Com relação à atribuição da Consultoria, neste caso, fica evidente que a demanda é esporádica por depender de

uma decisão política, com exceção do entrevistado 2, que disse serem realizadas visitas por parte dos consultores quando entendem haver necessidade para o aprimoramento de uma proposição:

Quando há vistoria, o trabalho do consultor também varia, depende da orientação daquele parlamentar ou daquela comissão. Tem comissão que abre um espaço muito grande para que o consultor possa apresentar elementos, possa elaborar um relatório. Há situações em que a consultoria acaba não participando, ela não é inquirida a participar, então você percebe que o trabalho da consultoria nas vistorias é totalmente assistemático, o que do ponto de vista de uma burocracia estatal é algo infelizmente reprovável. (Entrevistado 3).

Também acompanhamos quando há solicitação e aí produzimos um estudo técnico ou então um relatório de visita técnica (...). Então eu vejo que na área social se realiza poucas visitas, são poucas solicitações. As Comissões, talvez elas não realizem muitas visitas e acho que esta é a razão, sabe? O vereador, talvez, prefira agir individualmente sem compartilhar atenção com os demais membros. (Entrevistado 4).

Sim, em Urbanismo, a gente vai visitar equipamentos de saúde. Assim, quando é demandado pelos vereadores, ou espontaneamente, a gente vai, quando a gente acha que num projeto precisa. Então a Comissão de urbanismo e meio ambiente, obras e serviços, lida muito com questões de infraestrutura e aí, por exemplo, em escolas, vai alguém de urbanismo e a gente do social. (Entrevistado 2).

Uma questão que chamou bastante atenção se refere ao acompanhamento das políticas públicas no município. Consideramos que esta é uma atribuição importantíssima e concernente aos trabalhos de uma equipe de consultores no Poder Legislativo, considerando que tal atribuição subjaz à quase totalidade dos trabalhos prestados na Consultoria, no desenvolvimento de pesquisas que possam aprimorar o Processo Legislativo e, principalmente, a função de fiscalização e controle do Parlamento.

Entretanto, em que pese a concordância dos consultores em se dedicarem com maior afinco a esta atribuição, constatamos que na atualidade não há como isto acontecer, pelos seguintes motivos: falta de capacidade técnica, desinteresse do órgão em prover capacitação e/ou parcerias com instituições de pesquisa, existência de outras demandas que impossibilitam este tipo de trabalho.

Nota-se nos depoimentos abaixo a deficiência em certas competências relacionadas a um trabalho de consultoria:

Já aconteceu, mas não de modo aprofundado, porque vale aí a mesma coisa que eu disse em relação aos pareceres e outras atividades técnicas e nem sempre existe a condição técnica para que ocorra este tipo de acompanhamento. (Entrevistado 3).

Agora, capacitação profissional a gente está sempre requerendo. (...) A gente tem pouquíssima experiência nisso. Inclusive é uma das demandas de capacitação. (monitoramento de políticas) (...) mas a efetividade (das políticas) a gente ainda não tem como avaliar, qual o impacto desta política pública na sociedade. (...) Isso a gente não tem como avaliar. É uma necessidade e é o nosso grande objetivo que é fortalecer a fiscalização, a função fiscalizatória da Câmara, né. (Entrevistado 4).

Cabe ressaltar que a questão da capacitação técnica permanente é algo imprescindível para os trabalhos de uma consultoria, independentemente do que possa ser exigido em edital para o ingresso no cargo. A restrita ou escassa oferta de meios para capacitação permanente dos consultores – o que seria desejável – deve-se, provavelmente, à baixa ou distorcida expectativa dos parlamentares em relação à Consultoria.

4.4. Autonomia: limites e possibilidades

A questão da autonomia nos trabalhos da Consultoria foi um aspecto bastante ressaltado pelos entrevistados e se referiu basicamente aos espaços para colaborar com produções técnicas para além do Processo Legislativo propriamente, o que dependerá dos recursos disponibilizados pela Instituição, mas também da conquista destes espaços. Assim, a autonomia foi mencionada tanto sob o ponto de vista do serviço a ser prestado, quanto das condições institucionais para isso.

Embora a elaboração de minutas seja uma demanda quantitativamente significativa para uns, outros encontraram algumas formas de respondê-las apenas sob o ponto de vista técnico. Esta questão é interessante, pois os consultores não se eximem nas suas atribuições relacionadas aos PLs, mas consideram que a função da consultoria nesse aspecto tem que ser somente uma contribuição técnica, ainda assim se houver a solicitação formal do parlamentar. Pelo menos no que se refere ao trabalho somente

técnico da Consultoria, o entrevistado 4 encaminha ao setor de redação quando a questão é uma alteração de forma.

Nesse sentido, vem a discussão de que os trabalhos da Consultoria técnico-legislativa devam responder apenas àqueles sob demanda. Concluímos, então, que há de se criar estas demandas, caso contrário não faz sentido uma equipe de consultores no Poder Legislativo. O que legitima o serviço de consultoria são as demandas por produção técnica e que pode ser viabilizada através das notas técnicas, como apontado, mas também da produção de textos, artigos e estudos mais densos que se relacionam com o debate no Parlamento.

Você pode fazer palestras, pode elaborar um texto, pode contribuir para algumas outras áreas de atuação da Casa legislativa na contribuição de cursos, ofertas de debates para a comunidade, algum texto que você produza no contexto do seu trabalho também pode ser aproveitado. Então tem isso, uma situação que abre para esta perspectiva. O que eu acho interessante é que ocorresse uma articulação orgânica entre o trabalho sistemático da Consultoria técnica com a produção de palestras, debates, textos. Então esta consultoria bem sólida envolvida num trabalho sistemático de monitoramento, de elaboração de pareceres, de subsídios para debates político-parlamentares, que esta consultoria nestas condições automaticamente produzisse este tipo de divulgação, de informação. Então, à medida que você desenvolve um trabalho de monitoramento, você gera um conhecimento que pode ser apresentado num curso, numa palestra, num texto. Então esta organicidade seria fundamental. Isso é um ideal e inclusive é algo que não deveria ser restrito ao Parlamento. É algo que deveria estar fundido em toda a organização estatal. (Entrevistado 3).

Assim, vimos que os trabalhos da Consultoria são cerceados tanto pela burocracia interna, quando esta impõe procedimentos burocráticos às demandas de trabalhos atinentes a outros setores, quanto pelo cerceamento propriamente político, no sentido de os trabalhos serem realizados sempre na dependência da configuração política do Legislativo. Ou seja, quando o mesmo referencia as demandas burocráticas à Consultoria, bem como quando não viabiliza as condições técnicas para que uma Consultoria se coloque de forma propositiva.

O setor acaba dependendo de iniciativas individuais tanto em termos do aprimoramento profissional, quanto em termos de imposição do seu trabalho eminentemente técnico. Tal situação dependerá ainda de como os consultores se veem no seu papel de contribuir para o Poder Legislativo, configurando ou não uma

identidade e que, sob o ponto de vista institucional, dependerá também da liderança de uma equipe de consultores alavancar determinada postura.

Esta é uma questão extremamente complexa porque estamos tratando por parte de decisões político-ideológicas, por parte de uma cultura, de uma determinada visão de mundo. Então estas condições ideais de trabalho com a formação de um corpo técnico bem específico, uma estrutura institucional apropriada para isso, com um espaço, uma autonomia para o desenvolvimento de um trabalho científico (...). Esse tipo de orientação, em 1º lugar, deveria estar muito bem assentado na nossa cultura, na nossa forma de ver as coisas, então existem culturas em que esta questão técnico-científica é muito valorizada. Então nessas culturas há uma maior abertura em se valorizar um trabalho técnico-científico independente e com condições institucionais para isso, então esse é um ponto fundamental e se a gente for pensar porque é que não se tem você remontaria aí à própria formação do país, à própria formação da classe dirigente, do nosso meio estatal.

Então a nossa vida política é muito calcada na sua atuação pontual, imediata, paroquial e por conta disso nós temos uma orientação política fragmentada, muito personalizada e infelizmente de curto ou na melhor das hipóteses de médio prazo. Então por aí você percebe que não existe campo fértil para o surgimento de uma visão administrativa que dê o devido espaço para a atuação técnico-científica. Fica impossibilitado, porque vai variar muito, depende do calor da hora para uma tomada de decisão e de repente você pode ter uma decisão interessante no sentido de garantir autonomia no trabalho, formação, estrutura ideal para esta Consultoria e tal e numa outra gestão, num outro momento, tudo isso muda. (Entrevistado 3).

O processo se encaminha mais para uma consultoria sob demanda. Então, apesar de a chefia divergir, ela acata a maioria, porque isto é estabelecido em reuniões de planejamento, em reuniões conjuntas. A chefia é muito aberta e acho que desenvolveria uma capacitação de análise de políticas públicas e eu acho que isso não acontece muito por conta às vezes dessa preocupação excessiva de só trabalhar sob demanda e por conta também de um pouco de comodismo, porque isso requer mobilizar um tempo fora do horário de trabalho para se capacitar, frequentar cursos, mas se houvesse, como já foi proposto por uma outra servidora (...) eu inclusive ajudei a elaborar uma proposta só que eu fui voto vencido. (Entrevistado 4).

Interessante a questão colocada pelo entrevistado 3, ou seja, atribuir a questão da autonomia técnica a um determinante, sobretudo cultural. Como mencionado na introdução deste trabalho, no momento da realização das 16 (dezesesseis) ligações telefônicas, de fato, encontramos em cidades grandes, como Porto Alegre, Goiânia e Rio de Janeiro, a não disponibilidade em seus respectivos Legislativos de um corpo técnico que possa respaldar as decisões políticas dos parlamentares, considerando aí a amplitude e complexidade de assuntos a serem tratados pelo poder municipal.

Conforme constatado, a questão da autonomia se dá de forma relativa, pois depende, sobremaneira, da composição de forças existentes no interior da instituição. Assim, ela se concretiza de forma pontual, mas não deixa de existir, conforme alguns exemplos elencados anteriormente, na realização de visitas técnicas; na exposição verbal em reuniões de Comissão; na elaboração de notas técnicas e relatórios de vistorias; na participação de palestras e cursos; na produção de textos e artigos científicos.

Numa instituição explicitamente política, outro fator importante para a questão da autonomia se refere à relação do técnico com o político, como ficou explicitado quando os entrevistados se posicionaram sobre as contribuições da Consultoria às funções do Parlamento:

a política, ela não pode ter critérios técnicos, ou critério censitário ou critérios de formação para a representação. Ela não tem que ser excludente nesse sentido. São os vereadores com os mais diferentes níveis de escolaridade (...) embora eu diga que para fins políticos isso não tem a menor significância. (...) e eu sempre digo que a relação da técnica com a política não tem muito como separar e como metáfora eu uso a questão da bomba atômica, ou seja, tiveram conhecimento suficiente para construir, mas também já tomaram a decisão política, ou seja, está na mão de alguém decidir apertar um botão. (...) a nota técnica vai ser feita, vai ser protocolada nos gabinetes dos vereadores, alguma forma de a gente criar uma responsabilidade individual subjetiva, profissional, uma responsabilidade técnica para diferenciar da assessoria parlamentar, da atividade política. Porque eu penso assim: olha, está orientado, tome a decisão que quiser, mas a minha responsabilidade profissional foi exercida, agora a responsabilidade política não me cabe, cada um se responsabiliza por suas decisões. (...) Em reuniões de Comissões eu prefiro ficar nos bastidores, porque o protagonismo não é meu. (Entrevistado 2).

Por outro lado, indagou-se também sobre a autonomia e a questão da neutralidade nos trabalhos apresentados:

Neutralidade não existe, porque tu tens que tomar decisões e você tem convicções éticas e políticas, você pode ter uma afinidade ou outra. (...) mas o que eu acho é que tem que ter isenção no tratamento. (...) eu posso ter a afinidade com um vereador x, mas não posso tratar ele com diferença, com privilégio em relação aos demais, mesmo porque eu colocaria em risco a própria credibilidade do meu trabalho (...) essa

isenção a gente tem que procurar, a gente tem que ser fiscal da gente mesmo, né? (Entrevistado 2).

A neutralidade não existe de forma alguma. O que deve existir é uma preocupação em ponderar esta ausência de neutralidade. Ponderar por meio de instrumentos metodológicos que minimamente obedecem a uma objetividade. Não vai acontecer isso de maneira plena. Então eu diria que esta imparcialidade do nosso trabalho, no caso de consultoria na Câmara municipal, ela deve ser pautada por um conjunto de métodos que estejam sistematizados no nosso trabalho, um conjunto de regras e de procedimentos bem claros e consolidados. Então a questão da imparcialidade nunca vai haver. (Entrevistado 3).

a gente tenta separar isto muito bem aqui, é umas das preocupações: não emitir posição sem embasamento técnico, sem embasamento legal, mas a legislação é construída com base numa ideologia, então de certa forma a nossa posição é uma posição ideológica também. A gente tenta separar, mas não é que seja uma posição sem ideologia, simplesmente mostrar para o vereador: olha, isto tem respaldo legal, isto não tem respaldo legal e isto resume muito do nosso trabalho aqui. A gente não vai muito além da legislação por receio de colocar uma preferência política, (...) a gente é um meio para uma finalidade política e a gente não tenta colocar a finalidade política, mas a gente acaba, existem divergências aqui... (Entrevistado 4).

Assim, ficou evidenciado, conforme nossa posição em todo este trabalho, que a pretensa neutralidade nos trabalhos de uma Consultoria não se dá na prática, pois a apropriação de teorias para explicar determinados fenômenos é por si mesma imbuída de valores, de tomada de posições objetivas e subjetivas e isto vale também para as outras áreas de conhecimento.

A imparcialidade como foi tratada nesse trabalho se refere ao tratamento igual a todos os parlamentares e a demonstração de vários pontos de vista num estudo técnico. Por outro lado, reafirmamos a inexistência de neutralidade nos mesmos, como consta a seguir:

eles querem ter o direito de existir na cidade, de comercializar os produtos, **por conta da minha área eu sou mais favorável a que eles tenham esse direito**, mas uma outra área pode entender assim: não, o passeio, a praça pública é mais para trânsito de pedestre, não é que a outra área vai ser contra, mas vai ter uma resistência maior, então existe essa diferença sim, que acaba resultando num trabalho em que um consultor pode achar que não deve ser um PL, mas uma indicação ao prefeito para ele analisar. No meu caso eu já procuro um PL, então não serei imparcial, mas eu propus um PL **assim com todo um zelo técnico** buscando incorporar a atividade ali na legislação, também tentando conciliar a atividade do artesanato com o uso da população do logradouro público, buscar um equilíbrio, né? (Entrevistado 4).

Então a questão da imparcialidade nunca vai haver, mas é preciso ponderar esta ausência de neutralidade. Então o que deveria ser a base desta imparcialidade é o que eu chamaria de um bom senso, sei que não é um bom termo, mas a preocupação de atender a tudo e a todos sem deixar os preconceitos interferirem muito. (Entrevistado 3).

4.5. Consultoria para que e para quem?

Neste item abordamos aspectos que se referem à utilização da potencialidade dos trabalhos da Consultoria pelo Parlamento, à opinião dos consultores sobre as suas contribuições para as funções do Legislativo e à relação do setor de consultoria com a sociedade civil.

Quanto à utilização da Consultoria técnico-legislativa pelos parlamentares, vale destacar os seguintes depoimentos:

Nós já tivemos nesta casa um período em que já se solicitou muito esta consultoria. Surgiu aí uma série de demandas, mas isso também pode cessar, não é sistemático. Então, sempre por conta disso (*da composição de forças políticas*), não há uma continuidade nesse tipo de trabalho, é por isso. (Entrevistado 3).

Em alguns momentos, por **questões políticas**, por exemplo, ano eleitoral, quase não tem demanda e, quando tem, os vereadores trabalham muito com PL e eles poderiam demandar a ajuda da gente para organizar as audiências públicas... (Entrevistado 4).

Nós acabamos suprimindo uma deficiência de uma assessoria parlamentar que inexistia com qualidade, ela existe para fazer “politicagem”, não vou dizer nem “política”. É o cara que é motorista, que fica atendendo telefone, leva e traz, que fica atendendo o público. Dentro do que falei: eu acho que o vereador não tem obrigação de ter uma formação, claro que não. Ele chegou ali por uma vontade política expressa no voto, mas ele poderia se socorrer para suprir suas deficiências e aproveitar o que a Instituição dá de oportunidade aos vereadores, de confiança deles, porque uma coisa é ele não confiar em mim: eu não tenho relação nenhuma com ele, uma coisa é ele pensar que não tem obrigação de confiar em minha opinião, e não tem mesmo, mas de repente escolher as pessoas com algum critério que seja diferente dos que são utilizados. (Entrevistado 2).

No que diz respeito à função principal da Consultoria técnico-legislativa, os entrevistados entendem que:

Em tese, contribuiria para a qualificação da democracia. (...) O que eu acho que a Consultoria deveria fazer era suprir, num diálogo entre política e técnica, porque num mundo moderno e complexo não tem

mais como tomar decisão política sem orientação técnica de coisa nenhuma. (...) seria uma tarefa nossa qualificar a atividade política através do diálogo com o conhecimento científico, seria a maior contribuição que nós poderíamos dar e isso nem sempre ocorre, isto é um plano ideal. (Entrevistado 2).

não estamos querendo atrelar uma decisão política a uma elaboração científica, simplesmente que pudesse haver este enriquecimento do debate. Eu acho que é nesse sentido que a contribuição da Consultoria seria importantíssima no enriquecimento do debate. (Entrevistado 3).

o que tem muito para desenvolver é a área de políticas públicas por causa da municipalização dos serviços públicos. Então isso ainda deixa muito a desejar. A gente tem pouco controle sobre isso. (...) qual é a efetividade, qual é a transformação dessa política pública na sociedade. (Entrevistado 4).

Pretendeu-se conhecer as concepções dos consultores sobre o significado dos seus trabalhos para o Poder Legislativo, de maneira que pudéssemos confrontar tais concepções com o que a literatura diz sobre este tipo de trabalho neste espaço ocupacional. As respostas se deram segundo um tipo ideal, ou seja, o que realizam ainda está muito distante dos trabalhos que gostariam de realizar.

Concluímos, nesse sentido, que a demanda colocada à Consultoria nada mais reflete que o próprio descumprimento pelo Legislativo de suas funções, servindo-se os políticos de um órgão institucional para demandas de um mero escritório e para atender às demandas do seu particular interesse, quando, por exemplo, utilizam os cargos da estrutura organizacional para empregar parentes e amigos, ou quando propõem Projetos de Lei sem condições de aprovação, tanto do ponto de vista legal, quanto técnico.

Por isso, detectamos nas falas dos entrevistados certa recusa em corresponder às demandas mais frequentes, uma vez que não se relacionam aos trabalhos de um técnico. Ou, ainda, nas atribuições em que poderiam contribuir tal como nas vistorias e elaborações legislativas, elas raramente acontecem:

Então eu vejo que na área social se realizam poucas visitas, são poucas solicitações. As Comissões talvez não realizem muitas visitas e acho que esta é a razão, sabe? O vereador talvez prefira agir individualmente sem compartilhar atenção com os demais membros. (Entrevistado 2).

Em algumas Comissões não existe um trabalho de vistoria praticamente. Então depende muito da configuração. E qual seria o papel da Consultoria? A Consultoria não poderia ter nenhum papel de

realizar a vistoria, quem tem a iniciativa é o corpo parlamentar. Então nesse sentido a Consultoria não tem o trabalho de vistoria de modo sistemático. Quando há vistoria, o trabalho do consultor também varia, depende da orientação daquele parlamentar ou daquela Comissão. Tem Comissão que abre um espaço muito grande para que o consultor possa apresentar elementos, possa elaborar um relatório. Há situações em que a Consultoria acaba não participando, ela não é inquirida a participar... (Entrevistado 3).

E, a despeito das limitações institucionais ou mesmo dos limites da técnica e da decisão política, é necessário e viável o trabalho técnico numa instituição política. Considerando aí a contribuição para o Legislativo como um órgão institucional fundamental à democracia, a questão preponderante foi trabalhar na perspectiva da sociedade e não do parlamentar individualmente.

Os quatro entrevistados consideraram positiva a relação dos técnicos com a sociedade civil, porém de forma bastante restrita, evidenciando o caráter técnico-informativo, de maneira a separar o que convém ao técnico e ao político:

Eu tive a oportunidade de participar durante três anos de três conselhos, (...) porque o Poder Legislativo tinha assento. Antigamente tinha vereador, daí não ia. (...). Em minha opinião acho isto bastante questionável, mesmo outro Poder ter assento no Conselho. (...) Comigo funcionava, mas não podia funcionar com outro. Aí entra naquela coisa da impessoalidade, né, porque a atuação no Conselho sempre vai depender da posição individual de cada um, porque cada órgão ali representado tem um poder e a tua forma pode ser a mais tradicional possível. Simplesmente tu vais lá e decide o que quiser. (...). Eu tentei fazer uma mediação, estava lá representando com indicação das comissões e legitimado pela presidência. Eu tentei transformar a minha atividade como atividade de mediação entre a Comissão e o Conselho, desde a simples comunicação até ver quais os problemas estavam sendo discutidos no Conselho, ver no que a Comissão poderia contribuir e vice-versa, algum problema que chegasse à Comissão e ver que era melhor ser resolvido no Conselho. (...) Eu recebi elogios por ter sido a primeira pessoa que veio e foi eleito para coordenar a Comissão de legislação do Conselho... (...) Ver o desempenho, tem uma coisa meio burocrática que implica num certo conhecimento do orçamento, de execução porque esta rotina administrativa de empenhar nem sempre é muito clara e a gente conseguiu caminhar um pouquinho aí... (Entrevistado 2).

este contato com a sociedade civil tem que se dar de uma maneira muito cautelosa, ele é importante para que você não acabe confundindo o que é participação de setores da sociedade civil com privilégio de acesso a determinados grupos políticos que estão

inseridos na sociedade civil e às vezes até vinculados a partidos. Então há que se ter cautela... E pode causar um viés muito grande no trabalho da Consultoria, mas eu acho que a Consultoria tem o papel de fazer o mapeamento dos agentes organizados da sociedade civil e isso acho que é um papel fundamental, ter esse mapeamento, conhecer essas forças, principalmente aquelas que são mais atuantes, porque isso pode ajudar, introduzir para que esse embate se dê forma mais equânime, equilibrado. Nunca vai ser equilibrado, evidentemente, mas que a gente possa contribuir para que as forças políticas tenham uma presença minimamente correlata. Então é nesse sentido que eu acho que deve ser o nosso trabalho de contato com os movimentos sociais, com as organizações não governamentais, porque eles vão bater à porta aqui e é importante que eles tenham uma referência permanente na Câmara, que eles não fiquem só na dependência de legislaturas, que eles possam se relacionar com o debate político parlamentar sem depender de partidos políticos, porque senão você fica com uma participação fragmentada: ah, quando partido x ou y dá o espaço eu vou lá participar, quando não tem, eu não vou participar. Esta participação tem que ser constante aí eu acho que o papel da Consultoria técnico-científica é muito grande na análise desse quadro de grupos e também na orientação de normas técnicas da participação destes grupos. (...) O corpo técnico científico não pode ter nenhum papel de liderança ou de mobilização. Nesse sentido ele não pode ser proativo, ele não poderia ter essa liberdade de ir lá às instancias de participação e de controle social e orientar... nem meramente por questões técnicas, pois estas tem sempre um viés ideológico.(...) O que a Consultoria pode e deve fazer é ter este mapeamento dos movimentos, ter mais ou menos uma informação sobre estas forças atuantes no âmbito do município para auxiliar o parlamentar em que eventualmente ele não conheça sobre aquele movimento e pode oferecer alguma informação: olha esse movimento é relacionado à questão da habitação, já existe desde a década de 80, 90, apresentar um histórico. Este tipo de informação acho importante o consultor técnico ter, fundamental, aliás. Mas, além disso, acho que já seria extrapolar, porque você já acaba caindo no âmbito das opiniões, das sugestões e aí é o parlamentar que tem que fazer. (Entrevistado 3).

Contato direto não. O contato é sempre por meio do vereador, então é o vereador que traz a sociedade para cá. (...) A gente pode participar de coisas fora, inclusive já houve membros da Consultoria que foram conselheiros. Mas assim, fora do horário de trabalho a gente pode fazer o que a gente quiser, podemos ter contato com vereador, podemos ter atividade política. Existe sim um desejo que está relacionado à avaliação de políticas públicas e da gente participar dos Conselhos (...) a gente frequentar as reuniões dos Conselhos, porque os Conselhos tem experiência em acompanhar a realidade, a gente trabalha muito com legislação e pouco com a realidade, então existe este objetivo mesmo. Só que a gente entende também que a Consultoria tem que se ampliar em termos de número de servidores para que isso aconteça, porque a demanda atual dos vereadores é grande... (Entrevistado 4).

Percebemos nas falas que a relação do consultor com a sociedade de modo geral é limitada no sentido de que deve se pautar por questões técnicas, evidenciando mais uma vez a demarcação entre o técnico e o que é próprio do político. Por outro lado, foi interessante observar que concebem os seus trabalhos na perspectiva dos interesses coletivos da sociedade:

E o meu compromisso ético como servidor público não é com nenhum vereador, é com a população de, é com os cidadãos de Servidor público é isso: servir a *polis*. Eles são agentes políticos, agentes públicos e a única diferença é que foram eleitos. Fazem uma representação popular de um segmento da sociedade e a (partidos). (Entrevistado 2).

outra coisa fundamental é que a população, seja por meio da educação, seja por meio dos canais de informação não institucionalizados, que essa população participe de modo mais intenso da vida parlamentar, da vida do Legislativo, porque esta participação vai ajudar na constituição de uma dinâmica de trabalho mais sistemática para o corpo de Consultoria técnica, porque as demandas chegarão aqui, as respostas deverão ser dadas ou encaminhadas e para isso você tem que ter um órgão de encaminhamento disso, de tratamento disso, que seja permanente, que seja mais burocratizado, mais despersonalizado, então a participação social é fundamental para isso. (Entrevistado 3).

4.6. Consultoria técnico-legislativa em políticas sociais

Ficou evidente que os trabalhos realizados pelos consultores entrevistados se referem às áreas sociais, por conta das temáticas das Comissões, que se explicitam pela própria denominação das políticas públicas tais como saúde, educação, cultura, entre outras, ou por segmentos como criança, juventude, idoso.

Esta questão também ficou constatada nos diversos trabalhos que realizavam e que demandavam algum conhecimento específico:

olha, os princípios do SUS..., do SUAS, nem sabem do que se trata...e aí acham que estão arrasando ao criar um projeto para criar uma disciplina em educação ambiental no currículo do ensino fundamental, nem sabem da existência de **temas transversais**, que existem formas de abordar isso, sem criar uma disciplina... (Entrevistado 2, ao falar dos assessores parlamentares).

Então é importante que você conheça as políticas relacionadas àquele tema e isso já é um encaminhamento bastante necessário, **que você conheça as regras fundamentais daquele tema no qual você esteja atuando**. Agora, naquilo que exige um conhecimento mais aprofundado a equipe multidisciplinar pode resolver isso, porque você vai ter sempre alguém que conhece um pouco daquilo que você não conhece com profundidade, então com isso você vai desenvolver um diálogo e a produção de um conhecimento mais pertinente. **Você tem que conhecer as políticas públicas na sua área de atuação**. No meu caso foi conhecer o SUS, todo o conjunto de normativas relacionadas a isso, conhecer a LDB e todo o seu conjunto de normativas da área de educação, conhecer os **mecanismos de participação e de controle social de cada uma de suas áreas**, os conselhos como são compostos, como atuam, a natureza dos conselhos, então tudo isso é o básico para a formação de alguém. (Entrevistado 3).

tramitou na última legislatura um projeto de lei que institui, organiza o SUAS em BH e por conta de não haver um consultor nessa área, eu acho que a análise ficou prejudicada, por conta também do tempo que foi absolutamente pequeno para analisar o PL (...) Eu pesquiso muita coisa relacionada à legislação urbanística para a questão do **direito à moradia**, a defesa do consumidor e também um tema que eu gosto e que são **as minorias**, as pessoas que não se encaixam muito na sociedade. (Entrevistado 4).

Indubitavelmente, as falas são bastante esclarecedoras como exemplos de assuntos tratados numa Consultoria técnico-legislativa atinentes à área social. Para complementar esta questão, basta verificar também o que constou nos editais de concurso público referente ao conteúdo programático para as provas, conforme o quadro 7, à página 112.

4.7. Contribuições do Serviço Social

Em face da análise dos dados coletados na pesquisa de campo, resta-nos responder ao que suscitou a presente pesquisa: que contribuições o profissional de Serviço Social tem como consultor técnico-legislativo no âmbito das Câmaras Municipais?

Passaremos, então, à discussão, de maneira a comprovar ou não as hipóteses levantadas, bem como responder ao objetivo principal do presente trabalho.

Cabe esclarecer mais uma vez que o espaço institucional a que nos referimos é a consultoria à área parlamentar, distinguindo-o daqueles profissionais que trabalham nos setores administrativos do Poder Legislativo¹⁴¹.

¹⁴¹ Aliás, tenha sido por telefone, pelo questionário e numa conversa informal com os entrevistados, existem vários assistentes sociais concursados atuando na área administrativa dos Legislativos. Infelizmente esta pesquisadora não possui nenhum dado consistente sobre a quantidade de profissionais nesse espaço particular.

Em primeiro lugar, se faz necessário chamar a atenção ao modo como foram realizados os concursos públicos¹⁴², uma vez que em todos eles houve a possibilidade de ingresso de um assistente social. Entretanto, numa análise comparativa, no que se refere à formação acadêmica, os quatro certames envolveram aspectos diferentes entre eles. Somente um concurso exigia formação exclusiva em Serviço Social¹⁴³.

Nos questionários não houve menção à existência de assistente social atuando como consultor no Processo Legislativo. As áreas mais citadas foram a de Direito, Economia e Administração, coincidindo com a literatura nessa área que diz serem estas as áreas que predominam nos trabalhos legislativos.

Assim, para responder a uma de nossas hipóteses sobre a escassa inexistência de assistentes sociais neste cargo específico, podemos dizer de forma parcial que isto se deve às diferentes formas de como são realizados os concursos públicos.

Excetuando o concurso que exigia formação específica em Serviço Social, não é possível afirmar que os assistentes sociais não tenham tido conhecimento dos outros certames, pois para um mesmo cargo se admitia várias formações acadêmicas. Tampouco afirmar que, caso tenha havido desconhecimento, isto possa estar relacionado à pouca informação sobre este tipo de trabalho, conforme uma de nossas hipóteses. Tal hipótese foi refutada pela constatação de que houve 425 inscrições para o cargo no concurso que exigia formação exclusiva em Serviço Social.

De qualquer forma, podemos dizer que os certames se valeram de uma formação acadêmica diversa, o que pode estar relacionado ao interesse da instituição em temas mais recorrentes nas Comissões parlamentares, tais como saúde e educação. Por outro lado, pode haver um descuido quando da indiscriminação de áreas bastante específicas, quando se permite a formação em qualquer área, sem mesmo solicitar uma especialização ou experiência prática.

Obviamente estas questões irão ser sentidas na atuação dos consultores, seja pela falta de um profissional especialista em determinada área, como foi o caso de um profissional em saúde, seja pela quantidade insuficiente frente às demandas.

¹⁴² Foi feito um contato com as respectivas empresas que realizaram os certames das Câmaras pesquisadas, na tentativa de saber se houve a participação de assistentes sociais. Não foi possível obter tal resposta, pois a formação acadêmica só foi conhecida e comprovada no ato da posse.

¹⁴³ Houve 425 inscritos para uma vaga. Informação disponível em: [<http://www.vunesp.com.br/cmsp0701/>]. A título de registro, do universo total, conseguimos detectar por meio da internet que um outro Legislativo promoveu concurso para o cargo de consultor e exigiu formação em Serviço Social ou Ciências Sociais e em outra Câmara constatou-se que para consultor legislativo à Comissão de Educação, o candidato poderia ser formado em qualquer uma das seguintes áreas: Educação Física, Pedagogia, Serviço Social, Marketing, Publicidade e Propaganda.

Com relação ao número de profissionais prestando consultoria às áreas sociais, podemos dizer que, em relação à outra hipótese levantada na presente pesquisa, trata-se de pouco investimento em recursos humanos. Assim, foi possível constatar, tanto nas entrevistas quanto nos questionários, a necessidade de ampliação do quadro de servidores, considerando tanto o trabalho a ser realizado por uma equipe multidisciplinar de consultores, quanto a grande demanda de trabalho por parte dos vereadores, o que impossibilita um trabalho de maior qualidade.

Neste aspecto, há que se fazer menção aos objetivos institucionais quando se resolve realizar um concurso público para a contratação de consultores legislativos. Concordamos plenamente com os entrevistados quando disseram que se a finalidade da Consultoria for a realização de trabalhos burocráticos, não se faz necessária a constituição de um corpo técnico permanente.

Ou ainda, levando em consideração que este tipo de serviço no Legislativo municipal é algo ainda recente sob a perspectiva de um trabalho eminentemente técnico, há que se providenciar as condições para tanto, seja do ponto de vista da estrutura organizacional, seja na oferta de aprimoramento constante e na criação de espaços onde a Consultoria possa se expressar tecnicamente quando solicitada ou por iniciativa própria.

Embora tenhamos encontrado nas Câmaras pesquisadas a realização de trabalhos técnicos, o que predominou foram as demandas burocráticas. Situação que consideramos grave quando se atua de forma reativa, como ficou claro no que se refere às Consultorias que “preferem” trabalhar sob demanda, seja por falta de apoio institucional, seja por acomodação dos próprios consultores. Aí, fatalmente, configura-se um ciclo vicioso, tão reportado por todos os entrevistados e que reproduz e é reproduzido constantemente pela cultura organizacional.

então você elabora alguma coisa, mas não é frequente por conta da própria dinâmica das coisas, não existe este espaço, não é algo que se estruturou no âmbito da Consultoria parlamentar nesta Casa legislativa, não existe esta prática, esta cultura nem por parte dos funcionários que desenvolvem este trabalho, nem por parte do corpo de parlamentares. Existe uma rotina de trabalho que é mais acompanhar essas discussões, no sentido de acompanhar mesmo de uma forma mais passiva do que ser solicitado para um desenvolvimento mais ativo. (...) essa confusão remonta aí à própria formação do Legislativo, pois em primeiro lugar no passado não havia uma preocupação com a questão propriamente técnico-científica de Consultoria. O que você tinha era um trabalho de assessoria que em

grande parte se reduzia à secretaria, secretariar um trabalho de Comissão, então por conta dessa situação original, todos os esforços que surgiram no sentido de compor um trabalho de consultoria técnico-científica acabaram sendo contaminados por esta cultura original de secretariar a Comissão, então o consultor acaba entrando para desenvolver um trabalho muito próximo disso. (Entrevistado 3, ao falar sobre a reunião das Comissões).

Isso por conta de uma trajetória que já existe, de um conhecimento que é rotineiramente demandado a isso mesmo, mas ao mesmo tempo isso gera certa continuidade, certo comodismo da Instituição, por conta de fatores externos também, como te falei a imprensa que exhibe sempre projetos de lei e também por conta da tradição do bacharel que existe no Brasil. (Entrevistado 4).

Um fator que pode explicar o contexto acima refere-se ao fato de que as Consultorias, com as atribuições que tem atualmente, são muito recentes nos Legislativos municipais. No caso das Câmaras pesquisadas, isso se deu a partir da segunda metade da década de noventa, o que se explica, em parte, pelas conquistas na Constituição de 1988 e pela descentralização das políticas públicas.

De maneira a refutar, em parte, outra hipótese da pesquisa, não encontramos dentro do universo pesquisado a relação de que quanto maior a cidade em termos populacionais e maior o número de parlamentares, conseqüentemente maior seria a respectiva estrutura de apoio existente nas Câmaras. Em outros termos, isso não foi determinante para que constatássemos a presença de uma Consultoria técnico-legislativa.

O que obtivemos, por meio dos questionários, quanto à existência de um serviço deste tipo, foi 100% (cem por cento) de respostas positivas. Porém, ao verificarmos os trabalhos realizados, percebemos que a maioria se refere à produção de minutas de pareceres, por profissionais da área do Direito e, em alguns casos, por servidores comissionados. Com base na literatura sobre Consultoria técnico-legislativa, da qual compartilhamos, estas características não se enquadram no conceito de uma consultoria “consolidada” no Poder Legislativo.

Assim, não podemos afirmar que a maior complexidade estrutural de uma Câmara seja determinante para a constituição de um corpo técnico de consultores em várias áreas do conhecimento. A título de comparação e dentro do universo pesquisado, verificamos a presença de consultoria em uma Câmara Municipal cuja cidade tinha

menos de 600 mil habitantes e, por outro lado, verificamos que na cidade do Rio de Janeiro, segunda maior do Brasil, não havia este tipo de serviço no Legislativo local¹⁴⁴.

Dando continuidade à discussão, as competências técnicas do assistente social são perfeitamente cabíveis no cargo de consultor legislativo, uma vez que os trabalhos realizados pelos consultores dizem respeito ao conhecimento acadêmico-instrumental do profissional, ou seja, produzir relatórios, notas técnicas, realizar estudos e pesquisas, ministrar cursos, proferir palestras, são atribuições consolidadas na área profissional do Serviço Social.

Sem querer ser redundante, todos os temas tratados numa Consultoria técnico-legislativa às áreas sociais são do universo de conhecimento do profissional de Serviço Social, seja pelas temáticas das Comissões, seja pelos exemplos dados nas falas dos consultores. Só para citar algumas: Sistema Único de Saúde, Sistema Único de Assistência Social, Lei de Diretrizes da Educação, direito à moradia, minorias, conselhos de direitos, participação e controle social. Enfim, no que se refere ao conhecimento de assuntos e instrumentos de trabalho, o assistente social, desde a sua formação acadêmica, prima por um perfil profissional generalista e um conhecimento especializado em determinado assunto, o que vem a adequar-se ao perfil de um consultor no âmbito legislativo.

Cabe ressaltar que, a despeito das especificidades do Serviço Social, os temas e/ou problemas dos quais os consultores entrevistados tratam não são exclusivos da profissão. Nesse sentido, concordamos com Montaña (2009) quando afirma que:

O assistente social é um profissional que (...) tem como campo de ação (teórico e/ou prático) a “questão social” nas suas diversas manifestações, intervindo, quando é o caso, por meio fundamentalmente, de um instrumento peculiar: a política social. Compartem, assim, o campo da pesquisa e de intervenção com outros profissionais – sociólogos, terapeutas familiares, educadores, psicólogos sociais, economistas, etc. – cada um deles intervindo (interdisciplinariamente ou não) de acordo com sua qualificação e suas aptidões (MONTAÑO, 2009, p. 146).

Porém, cabe ressaltar que o assistente social tem como objeto de intervenção profissional as múltiplas expressões da questão social, de modo compartilhado com

¹⁴⁴ As razões para isso são inúmeras e não cabe nessa dissertação aprofundá-las, porém é importante mencionar que os recursos financeiros das Câmaras Municipais são atrelados à receita do respectivo município, como vimos anteriormente. Ou seja, considerando a importância econômica de grande parte dos municípios desta pesquisa, não seria por “falta de recursos” a inexistência de consultoria própria.

tantas outras áreas de conhecimento, seja sob o ponto de vista teórico ou interventivo. Dessa forma, o seu olhar sobre os assuntos presentes na Consultoria legislativa às áreas sociais será a análise das variadas manifestações da questão social como resultantes das contradições inerentes ao capitalismo. Cabe ao profissional deixar patente no amplo exercício da consultoria a particularidade da questão social brasileira, na qual, conforme aponta Behring e Santos (2010, p. 274-275), “a burguesia conduz processos de modernização conservadora, engendra contrarreformas e adia possibilidades de reformas democráticas e ampliação de direitos”.

O que queremos dizer é que prestar consultoria em políticas sociais, no caso do assistente social, é dimensionar o tratamento que se dá sobre determinado objeto, qualquer que seja o seu recorte, para além de si mesmo. Ou seja, as demandas que chegam aos consultores por meio das mais diversas proposições constituintes do Poder Legislativo têm, latente ou não, a materialidade¹⁴⁵ mesma do Serviço Social.

Assim, o profissional, ao compartilhar um conhecimento específico com outros profissionais, proporciona uma visão ampla de um mesmo processo social. Para além disso, sua postura jamais será neutra, como confirmamos nas entrevistas com relação às outras áreas de conhecimento, pois sua atuação se pauta nos princípios éticos e políticos da profissão¹⁴⁶, dos quais destacamos:

- Defesa do aprofundamento da democracia, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida;
- Posicionamento em favor da equidade e da justiça social, que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais, bem como sua gestão democrática;
- Empenho na eliminação de todas as formas de preconceito, incentivando o respeito à diversidade, a participação de grupos socialmente discriminados e a discussão das diferenças;
- Ampliação e consolidação da cidadania, considerada tarefa primordial de toda sociedade, com vistas à garantia dos direitos civis, sociais e políticos da classe trabalhadora.

Vimos nos depoimentos dos entrevistados espaços para a concretização dos princípios elencados acima, como foi o exemplo de um entrevistado que se posicionou favoravelmente, por meio de estudo técnico, quanto à ocupação de um espaço público

¹⁴⁵ Materialidade que dá o significado social da profissão e a sua explicação na divisão social e técnica do trabalho.

¹⁴⁶ Código de Ética Profissional. Resolução CFESS nº 273, de 13/03/1993.

por um grupo socialmente discriminado; ou quando outro entrevistado participou de um Conselho Municipal de Direito; ou mesmo quando valorizou os Conselhos ao considerar na sua prática “argumentativa” a inclusão de todas as resoluções dos Conselhos.

Também foi referida a valorização da sociedade civil por meio de propostas que lhe dessem maior visibilidade, como foi o caso da construção de um mapeamento das organizações da sociedade civil, bem como a produção de conhecimentos que visem tratar dos problemas pertinentes à área social e a defesa da participação social no Legislativo como forma de criar demandas legítimas à Consultoria, finalmente, o entendimento de que trabalhar a realidade social é tão importante quanto o simples conhecimento sobre legislação.

Nesse sentido, se o consultor se diz ser fundamentalmente um “pesquisador” e/ou se a maior parte das suas atribuições envolve o desenvolvimento de pesquisas e estudos sobre determinado assunto, certamente o assistente social é capacitado para tanto. Na tentativa de responder a uma de nossas hipóteses, que diz respeito à profissão estar associada à execução terminal das políticas sociais, vale ressaltar que, ao contrário, o assistente social tem a capacidade e o dever de uma postura investigativa que possa trazer elementos da realidade em âmbito local sem desconectá-los dos seus aspectos conjunturais e estruturais.

Foi o que se evidenciou nas entrevistas, quando os consultores, ao responderem que outras áreas poderiam vir a completar o quadro da Consultoria, apontaram entre outros profissionais, o assistente social. Por outro lado, a partir de uma fala também ficou evidente a relação do Serviço Social com a Política de Assistência Social:

a gente tem mais necessidade de outros consultores de ciências sociais e um consultor jurídico e talvez um consultor de assistência social, (...) inclusive tramitou na última legislatura um projeto de lei que institui, organiza o SUAS em BH e por conta de não haver um consultor nessa área, eu acho que a análise ficou prejudicada. (Entrevistado 4).

Eu acho que para a Comissão de Saúde, que também tem assistência, eu acho que seria ou formação em saúde ou assistência social, porque o Serviço social já são os profissionais que atuam na saúde, eles já têm muita discussão na saúde. (Entrevistado 2).

Embora a pesquisa não tenha possibilitado de forma satisfatória validar a hipótese de que duas das razões para a ausência do assistente social como consultor técnico-legislativo estariam associadas ao caráter interventivo da profissão e à tendência de reduzi-la à política de assistência social, gostaríamos de chamar a atenção para a questão dos espaços de atuação do assistente social, pois vimos que as Consultorias técnico-legislativas, onde realizamos as entrevistas, foram constituídas recentemente e já mencionamos a sua correlação com a Constituição Federal de 1988 e com a descentralização das políticas sociais, assim como o período de realização da maioria dos concursos públicos, que no caso dos entrevistados, foi a partir de 2007. Assim, inferimos a tendência de crescimento da presença do assistente social no Poder Legislativo.

Uma última hipótese levantada na pesquisa e tão relevante quanto as anteriores se refere à conveniência de um corpo técnico atuante num órgão explicitamente político, seja na perspectiva dos interesses propriamente político-partidários, seja na diversidade de interesses e demandas levadas ao Legislativo pela própria sociedade heterogênea e contraditória.

Convém dizer que esta questão contempla todos os profissionais das mais variadas áreas de conhecimento e extrapola o âmbito do Poder Legislativo, remetendo aí a uma compreensão ampla da própria cultura brasileira, como bem reportou um entrevistado:

Esta é uma questão extremamente complexa porque estamos tratando por parte de decisões político-ideológicas, por parte de uma cultura, de uma determinada visão de mundo. Então estas condições ideais de trabalho com a formação de um corpo técnico bem específico, uma estrutura institucional apropriada para isso, com um espaço, uma autonomia para o desenvolvimento de um trabalho científico. Esse tipo de orientação, em primeiro lugar, deveria estar muito bem assentado na nossa cultura, na nossa forma de ver as coisas, então existem culturas em que esta questão técnico-científica é muito valorizada. Então nessas culturas há uma maior abertura em se valorizar um trabalho técnico-científico independente e com condições institucionais para isso, então esse é um ponto fundamental e se a gente for pensar porque é que não se tem você remontaria aí à própria formação do país, à própria formação da classe dirigente, do nosso meio estatal. (...) por outro lado também tem a própria forma como se dá a dinâmica da política nas suas várias esferas... Então a nossa vida política é muito calcada na sua atuação pontual, imediata, paroquial e por conta disso nós temos uma orientação política

fragmentada, muito personalizada e infelizmente de curto ou, na melhor das hipóteses, de médio prazo. Então por aí você percebe que não existe campo fértil para o surgimento de uma visão administrativa que dê o devido espaço para a atuação técnico-científica. Fica impossibilitado e vai variar muito, depende do calor da hora para uma tomada de decisão e de repente você pode ter uma decisão interessante no sentido de garantir autonomia no trabalho, formação, estrutura ideal para esta Consultoria e tal e numa outra gestão, num outro momento, tudo isso muda. Então não existe esta valorização, também no âmbito cultural, ou seja, a população aí fora também nem se preocupa em também ver o que é um trabalho técnico-científico, os parâmetros... também não existe uma pressão externa nesse sentido e aí o quadro infelizmente se torna bem negativo. (Entrevistado 3).

Como colocado na fala acima, a valorização do técnico perante as decisões políticas não é uma questão particular do Poder Legislativo e consideramos este debate superado. Porém, há que se fazer menção a certa cultura político-institucional de se confundir o público com o privado para atender a determinados interesses. No caso do Poder Legislativo, e levando em consideração o sistema político brasileiro, não é diferente a constatação, para citar algumas, de cargos relevantes ocupados a partir de uma barganha política, do assistencialismo praticado pelos parlamentares, da quantidade de projetos de lei elaborados somente para constar no currículo do parlamentar, das emendas de parlamentares ao orçamento que os tornam reféns do Poder Executivo, entre outras tantas questões.

Por outro lado, como colocado no início desta Dissertação, o Poder Legislativo ainda é, entre outros, um espaço em que a sociedade participa do Governo, seja por meio dos representantes, seja diretamente nos debates do Parlamento. Por isso, conforme também já pontuamos, a necessidade de o político ter o conhecimento e a clareza sobre as decisões que toma, qualquer que seja a finalidade.

Também vimos que o grupo de consultores entrevistados não compartilha da ideia de neutralidade nos trabalhos realizados. E encontramos vários exemplos de interferência na relação com o político, através, é claro, de uma postura técnica.

A finalidade aqui não é adentrar no mérito do que as outras profissões pensam ou fazem a respeito disso. Mas para o profissional de Serviço Social certamente sim, considerando aí a sua inserção na divisão social e técnica do trabalho e a sua competência técnica e também política.

Então, como consultor técnico no âmbito do Poder Legislativo, o profissional que compartilha de uma atuação pautada nos princípios do projeto ético-político da

profissão, demonstrará em seus trabalhos – aqueles mesmos que arrolamos serem característicos de uma Consultoria legislativa – uma posição político-ideológica que sempre defenderá tais princípios fundamentais.

Isto posto, e já tendo pontuado as atribuições de uma Consultoria Legislativa, resta-nos completar a discussão dizendo que o profissional encontrará espaços no sentido proposto quando, através de sua argumentação técnica, seja escrita ou falada:

- Emitir pareceres técnicos quanto ao mérito das matérias e propostas de modo a subsidiar a tomada de decisão política, seja na elaboração de uma minuta de Projeto de Lei, uma nota técnica ou mesmo uma manifestação em reunião formal de Comissão ou informal junto ao parlamentar e/ou seus assessores;
- Produzir textos referentes aos assuntos da área social discutidos no Parlamento;
- Propor e ministrar cursos e palestras que tenham como público-alvo, sobretudo, a sociedade civil;
- Produzir informação concernente ao Processo Legislativo na sua área de atuação;
- Traduzir demandas individuais que chegam por meio de denúncias às Comissões em estudos e propostas que visem a coletividade;
- Conhecer e divulgar o orçamento público no que se refere às políticas sociais, evidenciando a sua dimensão, sobretudo, política;
- Pesquisar e estudar as expressões da questão social local, relacionando dados analisados criticamente com a produção teórica específica e sua relação com as funções do Poder Legislativo local.

Podemos elencar outras contribuições peculiares à prática profissional dos assistentes sociais e suscetíveis no exercício da Consultoria, tais como: a socialização de informações sob a ótica do direito social e a defesa dos interesses coletivos na esfera pública, bem como ações que contribuam para o fortalecimento do controle social.

Se a contribuição da Consultoria técnico-legislativa ao Parlamento, conforme a fala dos entrevistados, é “qualificar a democracia”, “enriquecer o debate”, “avaliar a efetividade de uma política pública na sociedade”, o assistente social contribui com o mesmo raciocínio, consciente dos limites do trabalho de uma consultoria, da relação do técnico com o político e de outros limites institucionais, mas também com a clareza destes limites e com capacitação teórico-metodológica, técnico-operativa e também ético-política, vislumbrando as estratégias de atuação.

Finalmente, conclui-se que as contribuições do Serviço Social como consultor no Poder Legislativo são as mesmas pontuadas na concepção de consultoria definida por Matos (2010, p. 32): “um espaço de interlocução e aperfeiçoamento do trabalho desenvolvido com vistas à garantia de direitos” e, ainda:

A participação dos assistentes sociais no poder legislativo, embora ainda restrita, tem se colocado como possibilidade para um número crescente de profissionais que veem no parlamento, nas diferentes esferas de poder, uma possibilidade, embora limitada, de avançar nas lutas sociais e inscrever na legislação os direitos sociais das classes subalternas (...) revelando que o compromisso ético-político da profissão pode e deve manifestar-se em todos os espaços em que for possível tensionar e politizar a luta pela universalização dos direitos (RAICHELIS, 2009, p. 386-387).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objeto de estudo desta pesquisa consistiu na análise da Consultoria técnico-legislativa em políticas sociais com o intuito de compreender o campo de atuação do assistente social – consultor na esfera do Poder Legislativo.

Já existia a convicção de que o profissional de Serviço Social tem competência técnica e legitimidade para tanto e foi a partir do conhecimento das atribuições, competências e processos de trabalho do consultor que se chegou a esta conclusão.

Porém, para entender com maior profundidade o exercício da Consultoria no Poder Legislativo foi preciso estudar o espaço onde ela se dava, não somente com vistas a traçar limites e possibilidades de atuação, mas sobretudo com vistas a entender os objetivos de quem assessora e de quem é assessorado. Em outras palavras, consultoria para que e para quem?

Esse foi o caminho que percorremos ao tratar das funções e funcionamento do Poder Legislativo. O estudo possibilitou a compreensão de sua estrutura política e organizacional, demonstrando que os trabalhos realizados no Legislativo seguem normas e procedimentos que visam assegurar a transparência dos mesmos, bem como o seu caráter democrático.

Buscamos também nos aproximar dos Legislativos Municipais para entendermos a sua responsabilidade local, a sua relativa, porém imprescindível, autonomia e a sua peculiaridade de proximidade com a população.

Nesse sentido, o estudo mostrou serem as mesmas as funções das Câmaras Municipais em comparação com os Legislativos dos outros entes federados, exceto em relação a algumas competências legislativas. Compreendemos a relação do município com os demais entes federativos no que se refere a políticas sociais, o que teve a finalidade de demonstrar as responsabilidades do Legislativo neste aspecto. E uma delas se refere à responsabilidade das Comissões Parlamentares afetas às políticas sociais.

Por outro lado, o estudo procurou pontuar algumas das consequências advindas das relações entre Executivo e Legislativo, evidenciando o poder do Executivo em ditar a agenda do Legislativo, bem como a utilização da máquina administrativa de ambos os Poderes para barganhas políticas. Nesse aspecto, a pretensão foi entender, mesmo que sucintamente, tais consequências para a burocracia do Poder Legislativo.

No momento posterior, procuramos dar ênfase ao exercício da Consultoria propriamente. O estudo procurou estabelecer a distinção entre a consultoria do âmbito

privado e a do âmbito público, de maneira a evidenciar a particularidade da consultoria no setor público em sua relação com as demandas da coletividade e não pela busca do lucro, como ocorre nas empresas privadas.

Em seguida, tratamos da Consultoria técnico-legislativa na perspectiva de conhecer a razão de sua existência no Poder Legislativo. O estudo mostrou a importância da Consultoria, que, com sua capacidade de produção técnica e científica, é designada a subsidiar as decisões políticas. Para além disso, ficou evidente a função da Consultoria de prover qualidade aos trabalhos processados no Legislativo, bem como de responder pelo registro e memória da produção parlamentar.

Destacamos também a postura propositiva da Consultoria, que traz ao Parlamento a possibilidade de construção de uma agenda, ou, ao menos, o aprimoramento da mesma quando traz algo novo, quando coloca o contraditório a partir de produções técnicas, quando se faz expressar a partir de estudos da realidade, seja qual for o objeto.

O estudo evidenciou não haver neutralidade nos trabalhos do consultor, ainda mais para o assistente social, que pauta suas ações por valores emancipatórios e pela negação do conservadorismo.

Constou de nossas reflexões o exercício da consultoria pelo assistente social com a finalidade de demonstrar a capacidade técnica e de conhecimento a ser disponibilizada pelo profissional. Embora o profissional atue como consultor e em equipes interdisciplinares, evidenciamos sua atuação a partir dos princípios éticos e políticos da profissão, no âmbito do Poder Legislativo. Descrevemos algumas das contribuições do assistente social como consultor neste espaço.

A razão de não encontrarmos o assistente social na Consultoria técnico-legislativa tem a ver com outros aspectos que entendemos serem totalmente externos ao Serviço Social, como também às demais áreas do saber.

Em primeiro lugar, a hipótese que aqui consideramos comprovada se refere ao pouco investimento em recursos humanos no que diz respeito às áreas sociais; e a segunda hipótese, talvez a mais importante, é abaixo reproduzida:

“Os dilemas persistentes no Poder Legislativo sobre o significado de um corpo de profissionais ‘eminentemente técnico’, tal como a Consultoria Institucional, em face dos diversos interesses políticos”.

A hipótese acima permitiu dois desdobramentos, o primeiro e já superado é o da racionalidade técnica em relação à racionalidade política. O estudo revelou como se dá essa inter-relação, as tensões aí presentes e que no exercício da Consultoria no

Legislativo são modos de agir delimitados e relativamente independentes.

A outra questão é a pouca valorização que se tem dado à produção técnica e científica no âmbito do Poder Legislativo pelos mais diversos interesses políticos.

Nesse sentido, concluímos que a Consultoria técnico-legislativa nas Câmaras Municipais, tal como a consideramos no decorrer deste trabalho, é incipiente, inclusive internamente, como ficou demonstrado na maioria das demandas colocadas e na falta de capacitação permanente, bem como na escassa abertura de espaços na instituição para a legítima produção técnica.

Embora a Consultoria não seja parte integrante do Processo Legislativo, no sentido de que o parlamentar não necessita obrigatoriamente de um estudo técnico, também não a consideramos meramente um “acessório” neste mesmo processo, porque o consultor, a quem não cabem as decisões, por outro lado, faz parte da organização e, nessa perspectiva, o consultor é um agente público que, embora submetido a regras e a certas “disfunções” na atribuição do cargo, tem como produto final sua contribuição para a qualidade do debate mediante os instrumentos que utiliza, disponibilizando-os à sociedade em geral.

Assim, a Consultoria presta serviços tanto à sociedade, quando trabalha junto aos seus representantes no sentido de capacitar a Instituição, quanto diretamente à população, na recíproca socialização de informações.

Ilustramos com a citação abaixo a essência que subjaz os trabalhos de uma Consultoria no Poder Legislativo:

Entende-se aqui que apenas quando a tecnoburocracia desvela sua posição acessória no jogo político, apreendendo também os diferentes projetos políticos em confronto, poderá dar-se conta de que a relação entre agente profissional especializado e agente político concentram elementos próprios aos embates da Sociedade Civil, expresso por projetos societários diferenciados, resultantes dos interesses de classes e frações de classe social. Por outro lado, estes interesses e confrontos expressam nas relações que se estabelecem entre Sociedade Civil e o Estado, pois para tal contexto a classe dominante encaminha a resolução do confronto de tais relações (BARBAGALLO, 2010, p. 83).

Finalizamos o presente estudo sem a pretensão de fazer generalizações, tendo em vista as inúmeras variáveis que podem incidir sobre o objeto que analisamos. De qualquer forma, tendo ainda muitas lacunas a serem examinadas. Porém, com base na

pesquisa de campo, cabem alguns apontamentos a respeito da Consultoria técnico-legislativa, no que se refere às questões de mérito.

Defendemos aqui uma Consultoria proativa, não no sentido de “invadir” o que seja do domínio do político, mas no sentido de uma consultoria que traduza os problemas da sociedade ao Parlamento, que esclareça as políticas públicas na sua totalidade, trazendo o contraditório e, em outras palavras, qualificando o debate sob o ponto de vista técnico. Assim, a Consultoria tem uma função estratégica, cabendo à Instituição saber utilizá-la.

Finalizando, como parte da contribuição da pesquisa aos estudos e ações da área, julgamos pertinente apontar alguns aspectos que deveriam informar a instalação e constituição de Consultorias técnico-legislativas:

- 1) Constituição de equipe de consultores exclusivamente por servidores advindos de concurso público específico da Instituição;
- 2) Formações acadêmicas não restritas aos temas das Comissões, mas das diversas áreas do conhecimento, em consonância com as diferentes políticas públicas;
- 3) Seleção que contemple prova de títulos;
- 4) Atuação de forma interdisciplinar e no mesmo espaço físico, incluindo, ao menos, um consultor jurídico e um de orçamento;
- 5) Atribuir à Consultoria a elaboração de pareceres técnicos sobre quaisquer tipos de propostas, retirando-lhe a feitura de minutas de pareceres de Projeto de Lei, bem como outros documentos cuja elaboração exija tão somente conhecimentos da língua portuguesa e técnicas de redação oficial;
- 6) Demandas dos vereadores apresentadas formalmente e com tempo razoável para assegurar qualidade às mesmas;
- 7) Valorização das notas técnicas no sentido de sua publicização;
- 8) Criação de meios para produção e publicização de estudos técnicos e científicos;
- 9) Incentivo e oferta de capacitação permanente no horário de trabalho, quando for o caso, e em consonância com as necessidades da equipe;
- 10) Contatos constantes com Universidades e Institutos de Pesquisa, bem como coordenação na seleção de parcerias e execução dos trabalhos;
- 11) Parceria com a Escola do Legislativo, quando existir;

- 12) Disponibilidade de serviços bibliotecários, de secretariado, de informática e de gráfica para a concretização dos trabalhos;
- 13) Autonomia para o contato com os vereadores e/ou assessores de gabinete para dirimir dúvidas afetas às demandas;
- 14) Autonomia no contato com o Poder Judiciário e o Poder Executivo, com órgãos de representação da sociedade civil, de movimentos sociais, de Conselhos de Direitos, de categorias profissionais, com a finalidade de subsidiar os estudos e pareceres técnicos;
- 15) Apoio da Presidência nos encaminhamentos de documentos oficiais que visem a concretização dos trabalhos;
- 16) Normativas que assegurem a existência organizacional do setor e a credibilidade institucional dos trabalhos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fernanda D. M. O Poder Legislativo e suas atribuições no Estado contemporâneo, *Revista Jurídica 9 de Julho*, São Paulo, v. 2, 2003.

ANDRADE, Leandro A. G. O município na política brasileira: revisitando Coronelismo, enxada e voto. In: *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2. ed. Rio de Janeiro: UNESP, 2007.

ARISTÓTELES. *Os Pensadores*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

BARBAGALLO, L. A. *Burocracia no Poder Legislativo Municipal: estudo exploratório*. Monografia de Especialização. UNESP/ILP. São Paulo, 2010.

BEHRING, Elaine R. A contra-reforma do Estado brasileiro: projeto e processo. In: *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BEHRING, Elaine R.; SANTOS, Silvana M. M. Questão social e direitos. In: *Serviço Social: direitos e competências profissionais*. Brasília, CFESS/ABEPSS, 2009.

BELFORT, Judite. Consultoria empresarial: a função do consultor nas empresas, *Revista de Educação, Cultura e Meio Ambiente*, n. 28, v. VIII, 2004.

BITTENCOURT, Fernando M. R. O controle e a construção de capacidade técnica institucional no parlamento – elementos para um marco conceitual. In: *Textos para discussão 57*. Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal. Brasília, março de 2009. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD57]. Acesso em: 17/03/2012.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado Social*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BORBA, Erika L.; TORRES, Kelly A.; MARTINS, Pablo L. A importância e a delimitação das competências legislativas municipais. *Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia*. s.d.

BRAVO, Maria I. S.; MATOS, Maurílio C. (org.). *Assessoria, Consultoria & Serviço Social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

CALDERON, Adolfo I. *Democracia local e participação popular: a Lei Orgânica Paulistana e os novos mecanismos de participação popular em questão*. São Paulo: Cortez, 2000.

CAMBRAIA, Túlio. *Emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual: algumas distorções*. Disponível em: [<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/.../artigo022011.pdf>]. Acesso em: 15/03/2013.

CASSEB, Paulo A. Comissões no Processo Legislativo Brasileiro e a Constituição Brasileira de 1988. In: *Processo Legislativo: atuação às Comissões Permanentes e temporárias*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008.

CINTRA, Antonio O. Presidencialismo e parlamentarismo: são importantes as instituições? In: *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo: UNESP, 2007.

CINTRA, Antonio O.; BANDEIRA, Regina M. G. O Poder Legislativo na organização política brasileira. In: *Consultoria Legislativa*. Estudo. Maio de 2005. Câmara dos Deputados. Disponível em: [<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2385>]. Acesso em: 29/03/2011.

COSAC, Claudia M. D. Racionalidade: antagonismo de valores?, *Serviço Social & Realidade*, Franca, n. 9 (2), 2000.

COSTA, Valeriano. Federalismo. In: *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo: UNESP, 2007.

COUTO, Claudio G.; ABRUCIO, Fernando L. Governando a cidade? A força e a fraqueza da Câmara municipal, *São Paulo em Perspectiva*, n. 9 (2), 1995. Disponível em: [http://www.cedec.org.br/files_pdf/Governandoacidade.pdf]. Acesso em: 01/11/2010.

DANIEL, Celso. Poder local no Brasil urbano. Poder Local. Convergências entre estruturas, forças e agentes, *Espaço & Debates. Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, ano VIII, n. 24, 1988.

FARHAT, Said. *Dicionário Parlamentar e Político*. O Processo Político e Legislativo no Brasil. São Paulo: Melhoramentos, 1996.

FILHO, Rodrigo S. *Gestão Pública & Democracia: a burocracia em questão*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

FERNANDES, Márcio S. Autonomia Municipal na Constituição Federal de 1988. In: *Ensaio sobre os impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira*. Brasília: Câmara dos Deputados; Edições Câmara, 2008.

FONSECA, Tatiana M. A. Reflexões acerca da assessoria como atribuição e competência do assistente social, *Revista Ágora: Políticas Públicas e Serviço Social*, ano 2, n. 3, dezembro de 2005.

FRAGA, Cristina K. A atitude investigativa no trabalho do assistente social, *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 101, p. 40-63, jan./mar. 2010.

FRANZESE, C. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2010.

GIAMPAOLI, Maria C. *Contingências no trabalho do assistente social em empresas: o caso de consultorias empresariais*. Dissertação de mestrado em Serviço Social. PUC. São Paulo, 2012.

GOMES, Maria R. B. *As condições de trabalho, propostas profissionais e desafios para o Serviço Social nas empresas de consultoria*. Dissertação de mestrado em Serviço Social. UFRJ. Rio de Janeiro, 2010.

GONÇALVES, Marilson A. Consultoria, *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, n. 31 (2), p. 91-98, abr./jun. 1991.

IAMAMOTO, Marilda V. A prática como trabalho e a inserção do Assistente Social em processos de trabalho. In: *O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. O Serviço Social na cena contemporânea. In: *Serviço Social: direitos e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

_____. Os espaços sócio-ocupacionais do assistente social. In: *Serviço Social: direitos e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

_____. Projeto profissional, espaços ocupacionais e trabalho do assistente social na atualidade. In: *Atribuições privativas do (a) assistente social em questão*. Brasília: CFESS, 2012. Disponível em: [http://www.cfess.org.br/arquivos/atribuicoes2012-completo.pdf]. Acesso em: 05/01/2013.

INÁCIO, Magna; ANASTASIA, Fátima; SANTOS, Fabiano. Parlamento na atualidade: tendências, mudanças e inovações, *Revista do Legislativo*. Assembleia de Minas Gerais. s. d. Disponível em: [http://consulta.almg.gov.br/.../43/09_parlamento_na_atualidade.pdf]. Acesso em: 01/06/2012.

INÁCIO, Magna. Profissionalização e Institucionalização do Legislativo. *15º Encontro da ABEL*. UFMG, Belo Horizonte.

INTERLEGIS Brasil em Revista. Vereadores 2013-2016. Informações para o exercício do mandato. Subsecretaria de Formação e Atendimento à Comunidade Legislativa do Programa Interlegis. 2012. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/243094>.

JACINTHO, Paulo R. B. *Consultoria empresarial: procedimentos para aplicação em micro e pequenas empresas*. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Produção. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. UFSC. Florianópolis, 2004.

JÚNIOR, Eduardo M. *O princípio da separação de poderes e o pacto federativo como fundamento de validade dos artigos 49 da Constituição Estadual Paulista*. Dissertação de Mestrado em Direito. PUC. São Paulo, 1999.

POLVEIRO JÚNIOR, E. E. Desafios e perspectivas do Poder Legislativo no século XXI. In: *Textos para discussão 30*. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília, abril de 2006. Disponível em: [<http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos.../texto30Elton.pdf>]. Acesso em: 28/03/2011.

KERBAUY, Maria T. M. As Câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local, *Opinião Pública*, Campinas, v. XI, n. 2, out. 2005.

KERBAUY, Maria T. M. *Seminário Os Legislativos Municipais*. Câmara Municipal de São Paulo, 2012. Disponível em: [<http://www.camara.sp.gov.br>].

LAMARI, Roberto. Reforma do Legislativo, *Cadernos Adenauer*, v. XI, n. 1, 2010.

LOCKE, J. *Segundo Tratado sobre o governo*. Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

LOPEZ, Felix G. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama, *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, jun. 2004.

LUCCI, Atyr A. O Assessoramento Legislativo, *Revista de Informação Legislativa*, jul./set. 1971. Disponível em: [<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/180467>]. Acesso em: 28/03/2011.

MALDONADO, Maurílio. *Separação dos Poderes e Sistema de Freios e Contrapesos: desenvolvimento do Estado Brasileiro*. Disponível em: [http://www.al.sp.gov.br/web/instituto/sep_poderes.pdf].

MARINHO, Josaphat. Poder Legislativo, *Revista de Informação Legislativa*, set. 1966.

MATOS, Maurílio C. Assessoria, consultoria, auditoria, supervisão técnica. In: *Serviço Social: direitos e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

MATUS, Carlos R. El político, los técnicos y la burocracia. In: *Estrategia y Plan*. 10. ed. México: Siglo Veintiuno, 1993.

MAURANO, Adriana. *O Poder Legislativo Municipal*. Curitiba: Letra da Lei, 2008.

MEIRELLES, Hely L. A Câmara Municipal: composição e atribuições. In: *Direito Municipal Brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MENDES, Maria S. *A Des-Assistência Social*. Um estudo sobre a assessoria técnica desenvolvida pela Divisão Regional de Promoção Social do Litoral junto às entidades sociais não governamentais. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. PUC. São Paulo, 1992.

MENEGUELLO, R. *Seminário Os Legislativos Municipais*. Câmara Municipal de São Paulo, 2012. Disponível em: [<http://www.camara.sp.gov.br>].

MONTAÑO, C. *A natureza do Serviço Social: um ensaio sobre sua gênese, a “especificidade” e sua reprodução*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

MOURA, Ana L. N.; SOUZA, Bruno C. Analisando o impacto da consultoria interna no setor público, *Revista Economia & Gestão*, PUC Minas, v. 08, n. 18, 2008.

NETO, Joffre. O Legislativo e o poder local. In: *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

NETO, Octavio A. O poder executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. In: *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2. ed. Rio de Janeiro: UNESP, 2007.

NETTO, José P. A construção do projeto ético-político do Serviço Social frente à crise contemporânea. Crise contemporânea, questão social e Serviço Social. *Capacitação em Serviço Social e Política Social*. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Módulo 1. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD-UNB, 1999.

NETTO, José P.; Braz, Marcelo. *Economia Política: uma introdução crítica*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

NOÇÕES *Básicas sobre Processo Legislativo*. Manual. Organização das cooperativas brasileiras. Brasília, 2011.

NORITOMI, Roberto Tadeu. *Revista Sociologia, Ciência & Vida*, n. 25, 2009. Disponível em: <http://psiquecienciaevida.uol.com.br/ESSO/Edicoes/25/artigo150857-1.asp>. Acesso em: 26/04/2010.

NOVAIS, Fabrício M. *O Princípio do Estado Democrático de Direito na Constituição Brasileira de 1988: A Abertura do Sistema Constitucional e Análise de Suas Consequências*. Dissertação de Mestrado em Direito. PUC. São Paulo, 2004.

ORLIKAS, Elizenda. *Consultoria Interna de Recursos Humanos*. São Paulo: Futura, 2001.

PAIVA, Mozart V. Assessoramento do Poder Legislativo, Experiência Pessoal e Profissional, Avaliação da Situação Brasileira. In: *O Futuro do Congresso Brasileiro: Sociedade, Informação e Processo Legislativo*. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1995.

PARANAGUA, Maurício B. *História do Legislativo*. s.d. Disponível em: [http://www.assembleia.go.gov.br/.../artigo0003_historia_do_legislativo.pdf].

PENNA, Sérgio F.P.O.; MACIEL, Eliane C.B.A. *Técnica Legislativa*. Orientação para a padronização de trabalhos. Brasília, 2002. Disponível em: [<http://www.senado.gov.br/senado/conleg/tecnicalegislativa-2002.pdf>]. Acesso em: 18/03/2013.

PEREIRA, Maria J. L. B. *Na cova dos leões: o consultor decisório empresarial*. São Paulo: MakronBooks, 1999.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro, *RBCS*, v.15, n. 43, jun. 2000.

RAICHELIS, Raquel. O trabalho do assistente social na esfera estatal. In: *Serviço Social: direitos e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

REGO, Antonio C. P. O Assessoramento do Congresso. In: *O Futuro do Congresso Brasileiro: Sociedade, Informação e Processo Legislativo*. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1995.

RIBAS, Antonio N.; SILVA, Paulo V. A Natureza do Assessoramento Legislativo. In: *40 anos de Consultoria Legislativa*. Câmara dos Deputados, Edições Câmara, n. 1, 2011. Disponível em: [<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/7465>]. Acesso em: 25/02/2012.

RIBEIRO, Guilherme W. Funcionamento do Legislativo Municipal, *Publicações Interlegis*, n. 5, Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial e Editoração e Publicações, 2012.

ROUSSEAU, J. J. *Do Contrato Social*. Os Pensadores. v.1. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

SALDANHA, Nelson. *O que é Poder Legislativo*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

SANTOS, Flávia P.; MOURÃO, Gabriela H. B.; RIBEIRO, Guilherme W. Poder Legislativo e suas Consultorias Institucionais, *Cadernos Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 9, n. 14, p. 133-152, jan./dez. 2007. Disponível em: [http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/.../flavia_pessoa.pdf]. Acesso em: 18/03/2011.

SIQUEIRA, Leandro R. *Fiscalização e Controle na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo*. Dissertação de Mestrado em Sociologia. Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Letras. Araraquara, 2009.

SILVA, Anna C. M. L.; LIMA, Edécio R. *Consultoria Legislativa: Ferramenta de Otimização do Trabalho Parlamentar*. Monografia de conclusão. Especialização em Gestão Pública e Legislativa. Universidade Federal de Pernambuco. Escola do Legislativo, 2008. Disponível em: [<http://www.alepe.pe.gov.br/paginas/vermonografia.php?doc...de...pdf>]. Acesso em: 18/03/2011.

SILVA, José M. *A democratização da Câmara Municipal de São Paulo: reforma das Comissões Permanentes*. Dissertação de Mestrado. FGV. São Paulo, 1998.

SILVA, Ademir A. O Estado. In: *Política Social e Cooperativas Habitacionais*. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. As relações Estado-sociedade e as formas de regulação social. Reprodução Social, Trabalho e Serviço Social. Capacitação em Serviço Social e Política

Social. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Módulo 2. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD-UNB, 1999.

TAKEUTTI, Norma M. A questão dos valores de consultoria na Administração Pública, *Cadernos FUNDAÇÃO*, n. 14, ano 7, p. 52-55, out. 1987.

TAVARES, Alessandra S. *Federalismo Cooperativo no Brasil: o perfil do Estado brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988*. Monografia de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo da Câmara dos Deputados. CEFOR. Brasília, 2009. Disponível em: [<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/341>]. Acesso em: 29/03/2011.

TOMIO, Fabrício R.L. A criação de municípios após a Constituição de 1988, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 48, fev. 2002.

_____. *Autonomia Municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira*. s.d.

VASCONCELOS, Ana M. Relação teoria/prática: o processo de assessoria/consultoria e o Serviço Social, *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 56, ano XIX, p.114-134, mar. 1998.

VENTURELLI, Telma A. *Seminário Os Legislativos Municipais*. Câmara Municipal de São Paulo, 2012. Disponível em: [<http://www.camara.sp.gov.br>].

VIEIRA, Fernando S. Representação e participação no parlamento. In: *Estudos Legislativos: pensamento e ação política*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008.

VOLPE, Ana P. S. *A Construção do Legislativo: o caso da Câmara Legislativa do Distrito Federal*. Dissertação de Mestrado. Instituto de Ciência Política. Brasília, 2006.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. 4. ed. Brasília: UNB, 2000.

_____. *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, s/d.

YASBEK, Maria C. Fundamentos históricos e teórico-metodológicos do Serviço Social. In: *Serviço Social: direitos e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

ZANCANER, G. Das Comissões parlamentares. In: *As competências do Poder Legislativo e as comissões parlamentares*. São Paulo: Malheiros, 2010.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

ANEXOS

ANEXO A – QUESTIONÁRIO ENVIADO ÀS 37 CÂMARAS MUNICIPAIS (adaptado pela pesquisadora. Fonte: IBGE)

PARTE I

IDENTIFICAÇÃO:

1. Câmara Municipal (CM) de _____
2. Endereço: _____
3. Data de criação da CM: _____
4. Data de criação/revisão do Regimento Interno: _____
5. Data de criação/revisão da Lei Orgânica Municipal: _____

A) INFRA ESTRUTURA:

1. O imóvel é o mesmo da prefeitura?
() sim
() não.
Em caso negativo, o imóvel é: () próprio () alugado () cedido
2. A Câmara possui Plenário?
() Sim Com espaço para acomodar o público? () sim () não
() não
3. A Câmara possui computadores?
() Sim () não
4. Os computadores estão conectados em rede?
() Sim () não
5. Os computadores têm acesso à internet?
() Sim () não
6. Existe um sistema informatizado sobre:
() A administração da Instituição
() O processo legislativo
() A atividade dos Parlamentares
() Não existe
7. Existe algum setor de arquivamento de todos os documentos?
() Sim () não
8. Os documentos são digitalizados?
() Sim () não
9. Quais são as formas de comunicação e/ou relacionamento com a população local?
() rádio
() TV
() jornal
() eventos

- () cartazes, placas
- () audiências públicas
- () espaço do cidadão dentro da Câmara
- () boletim/informe do mandato
- () outros Quais? _____
- () nenhum

10. Existe um setor responsável pelo processo legislativo?

- () sim Qual? _____
- () não

B) RECURSOS FINANCEIROS

1. Orçamento para ano de 2011.

Previsto: _____

Executado: _____

2. Houve suplementação ou devolução de recursos no ano de 2011?

- () Sim () Não

3. Gastos com pessoal no ano de 2011 (sem contar pessoal de gabinete)
R\$ _____

4. Gastos com pessoal no ano de 2011 (somente gabinetes)
R\$ _____

5. Número máximo de funcionários por gabinete: _____

6. Limite de gastos/ano por gabinete: R\$ _____

C) RECURSOS HUMANOS

1. Data de realização do último concurso público para preencher cargos na Câmara: _____

2. Os cargos de chefia ou supervisão ou coordenação dos setores são ocupados por funcionários:

- () efetivos
- () comissionados
- () ambos
- () outros – quais? _____

3. A Câmara possibilita ou desenvolve capacitação técnica dos servidores?

- () sim () não

4. Já existe uma Escola do Legislativo?

- () Sim () Não

5. Registre o número de servidores por vínculo empregatício e escolaridade.

	Sem instrução	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior	Pós- graduação (especializa- ção)	Pós- graduação Mestrado e/ ou Doutorado
Estatutário						
CLT						

Somente comissionado						
Cedidos por outros órgãos						
Sem vínculo permanente						
Terceirizado						

6. Dentre os servidores com escolaridade superior e pós-graduados, registre o número dos listados abaixo:

Formação	Número de servidores	Formação	Número de servidores	Formação	Número de servidores
Administrador		Advogado		Analista de sistemas	
Contabilista		Economista		Engenheiro	
Pedagogo		Psicólogo		Sociólogo	
Arquiteto		Jornalista		Médico	
Cientista Político		Assistente Social		Outros	

7. Registre o número de vereadores por escolaridade:

- () sem instrução
 () Ensino fundamental
 () Ensino médio
 () Ensino Superior
 () Pós-graduação – especialização
 () Pós-graduação – mestrado ou doutorado

D) PRODUÇÃO LEGISLATIVA

1. No ano de 2011, quantos projetos foram apresentados e aprovados por:

Vereadores: apresentados _____ aprovados _____

Executivo: apresentados _____ aprovados _____

Quantidade de proposições Vetadas pelo Executivo e analisadas pelo Legislativo _____

2. Número de requerimentos de informações enviados ao Executivo no ano de 2011. _ _____

3. Houve audiências públicas para discutir os projetos?

- () Sim . Quantas? _____
 () Não

PARTE II

A) CONSULTORIA OU ASSESSORIA TÉCNICO-LEGISLATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES:

1. Existe na Câmara uma Consultoria ou Assessoria Técnico-Legislativa própria?

- () Não, pois são os funcionários dos vereadores que fazem este trabalho.
 () Sim

2. Se sim, como é sua estrutura?

Localização no organograma geral da Câmara:

3. A Consultoria é subdividida em setores?

() Não

() Sim. Quais? _____

4. Existe um coordenador ou supervisor no setor da Consultoria/Assessoria Técnico Legislativa?

() Sim Qual sua função? _____

() Não

5. Como é a sua composição?

Número de profissionais _____

Destes, quantos tem ensino superior completo? _____

6. Os que possuem superior completo são de quais áreas de formação? Informe o número de profissionais:

Administração		Direito		Economia	
Engenharia/arquitetura		Ciências Sociais		Saúde	
Outras		Quais?			

7. Quantos e quais profissionais analisam as questões de mérito dos Projetos de Lei?

Quantos: _____

Quais: _____

8. Qual é o tipo de vínculo trabalhista dos servidores da Consultoria ou Assessoria Legislativa de nível superior?

Informe o número de pessoas:

Estatutários	
CLT	
Comissionados	
Outros. Quais:	

9. Quais são as atribuições da Consultoria ou Assessoria Legislativa?

() assessoria temática às Comissões e aos vereadores

() desenvolvimento de pesquisas para subsidiar o processo legislativo

() elaboração de instruções, minutas de pareceres, outros documentos parlamentares

() suporte técnico na fiscalização das contas públicas, no acompanhamento do Plano Plurianual e na execução do orçamento

() elaboração de estudos técnicos sobre a gestão e execução das políticas públicas municipais

() suporte técnico na realização das audiências públicas

() organização e promoção de debates, seminários, cursos de interesse do Legislativo

() estudos técnicos de informação prévia das proposições a serem votadas

() análise de demandas coletivas apresentadas pela sociedade

() Outras Quais? _____

10. Instrumentos utilizados no trabalho da Consultoria ou Assessoria Legislativa:

() minutas de pareceres

() estudos ou notas técnicas

() presença em audiências públicas

() presença em reuniões das Comissões

() publicação e/ou exposição no interior da Instituição de estudos técnicos-científicos

11. Qual é o fluxograma dos trabalhos da Consultoria ou Assessoria Legislativa? Mencione as principais etapas:

12. Os projetos de Lei do Legislativo ou do Executivo que tratam de questões técnicas sobre as áreas de Educação, Saúde e Assistência Social são analisados tecnicamente quanto ao mérito no decorrer da tramitação?

() Sim

Se sim, quem presta esse serviço?

() gabinete do vereador

() assessoria técnico legislativa

() outros Quem? _____

() Não

Se não, justifique:_____

Outras considerações_____

ANEXO B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA**1. IDENTIFICAÇÃO**

Nome (OPCIONAL)

Sexo

Idade

2. DADOS DE FORMAÇÃO

Área e Ano de formação:

Cursos de Pós-graduação:

3. INSTITUIÇÃO E CARGO

3.1 Regime de contratação e tempo de exercício no cargo

() estatutário () CLT () Comissionado () Outros

Tempo:.....

Se estatutário, quando foi e como constou no edital do Concurso a relação cargo/formação exigida?

3.2 Trabalhos que realiza:

() minutas de pareceres de PLs (.....) notas técnicas para os parlamentares

() notas técnicas para os vetos do Executivo () elaborações legislativas

() monitoramento das políticas públicas. () como?

() pesquisas e estudos independentes

() presença em vistorias e diligências

() realização de cursos e palestras

3.3 Acompanha as Comissões? Se sim, quais e como?

3.4 Em sua opinião, em que a Consultoria Técnico-Legislativa é importante para as funções do Parlamento?

3.5 A consultoria tem a incumbência de “dialogar” com os vários setores da sociedade civil? Se sim, de que maneira isso é feito? Se não, o que acha dessa atribuição, no sentido de traduzir de forma coletiva as demandas da sociedade ao parlamentar?

3.6 Esta Casa tem se utilizado da potencialidade técnica disponibilizada pela Consultoria?

3.7 Existência de normativas que assegurem a organização e os trabalhos da Consultoria. Quais?

3.8 O atual número de consultores é suficiente para a demanda dos trabalhos? Que outras áreas de formação poderiam contribuir para os trabalhos?

4. CARGO E PROFISSÃO

4.1 Como você vê a questão da imparcialidade técnica e da isenção política e ideológica nos trabalhos do Consultor? Em que medida isto acontece?

4.2 As competências profissionais próprias da sua profissão são compatíveis com as atribuições desse cargo e nessa área específica?

5. CONSULTOR E POLÍTICAS SOCIAIS

5.1 Quais políticas sociais você tem a competência técnica de trabalho?

5.2 As áreas sociais lidam com a questão dos direitos humanos e dos direitos sociais, como acha que o seu trabalho pode influenciar na tomada de decisão do parlamentar?

ANEXO C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título da pesquisa: “Consultoria Técnico-Legislativa às políticas sociais no âmbito das Câmaras Municipais”.

Pesquisadora responsável: Simone Fantucci, consultora técnico-legislativa em Serviço Social, mestranda do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), sob a orientação do Prof. Dr. Ademir Alves da Silva.

Local da coleta de dados: A pesquisa será realizada em Câmaras municipais de cidades com número de habitantes a partir de 500 mil (quinhentos mil) e que possuam em sua estrutura organizacional o serviço de Consultoria/Assessoria Técnica aos trabalhos legislativos para as Comissões Parlamentares de Mérito, constituído por servidores públicos concursados.

Objetivo do estudo: Analisar a consultoria técnico-legislativa como campo de atuação do assistente social, por meio de: a) identificação dos processos de trabalho, das competências e atribuições das consultorias legislativas; b) conhecimento sobre o perfil técnico-acadêmico dos consultores legislativos que prestam consultoria às políticas sociais; c) compreensão a respeito da relação entre a competência técnica e as ações político-parlamentares.

Procedimento: A pesquisa será realizada por meio de uma entrevista nas dependências da respectiva Câmara municipal ou outro local conveniente para o entrevistado.

Benefícios: O entrevistado não terá nenhuma despesa, nem receberá pagamento pela entrevista. Irá opinar sobre a relevância e os trabalhos realizados pelo seu setor, auxiliando a pesquisadora a compreender o espaço ocupacional em estudo.

Riscos: A pesquisadora responde pelo andamento e resultados da pesquisa, da qual é autora, não havendo quaisquer ônus ou prejuízo para o trabalho profissional dos entrevistados.

Sigilo: Com a devida autorização do entrevistado, a conversa será gravada. A responsabilidade pelo sigilo das informações é da pesquisadora. Os resultados da pesquisa serão divulgados tão-somente no âmbito acadêmico-científico, não sendo revelados em nenhuma hipótese os nomes das pessoas entrevistadas.

Se houver dúvida e/ou quiser fazer alguma reclamação em caso de sentir-se desrespeitado (a), o (a) entrevistado (a) poderá procurar a pesquisadora no endereço e telefone abaixo.

DECLARAÇÃO DE CONSENTIMENTO

Declaro que concordo em participar voluntariamente da pesquisa, assim como _____ autorizo a gravação em áudio da mesma. Declaro ainda que recebi uma cópia do termo de Consentimento Livre e Esclarecido e que me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer minhas dúvidas.

Local.....Data...../...../.....

Assinatura:.....

Eu, Simone Fantucci, declaro que forneci todas as informações relevantes sobre este projeto ao participante e me comprometo em enviar-lhe, por meio eletrônico, uma cópia da dissertação finalizada.

Local.....Data...../...../.....

Assinatura:.....

Telefone e e-mail de contato:

Pesquisadora: Simone Fantucci. Endereço Fone: email:

ANEXO D – AUTORIZAÇÃO PARA APLICAÇÃO DO QUESTIONÁRIO

AO Excelentíssimo Senhor _____
Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de _____

Ref.

Pesquisa sobre a *Consultoria ou Assessoria Técnico-Legislativa no âmbito das Políticas Sociais*.

Instituição: Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC-SP

Mestranda: Simone Fantucci

Orientador: Prof. Dr. Ademir Alves da Silva

Dirijo-me a V. S^a para solicitar autorização para aplicar, junto à direção administrativa dessa Egrégia Câmara Municipal, um questionário da pesquisa supracitada.

A pesquisa vem sendo desenvolvida no âmbito do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC-SP, em nível de mestrado, sob orientação do Prof. Dr. Ademir Alves da Silva.

Estando já concluída a parte teórica, pretendo agora coligir dados junto aos órgãos legislativos municipais, de modo a completar o estudo, construindo um perfil do serviço de consultoria ou assessoria técnico-legislativa, sob a ótica do Serviço Social, chegando a possíveis propostas para o seu aprimoramento.

Com a anuência de V. S^a envio um questionário dividido em duas partes (ver anexo) a ser preenchido pelo profissional do setor competente e devolvido (postado) para o endereço do remetente até o dia 26/02/2013*.

Informo também que o acesso e a análise dos dados coletados serão efetuados pela pesquisadora e seu orientador, sendo que as informações desta pesquisa serão confidenciais e divulgadas apenas em eventos acadêmicos, não havendo identificação da fonte.

Certa de poder contar com a colaboração de V. S^a manifesto meus agradecimentos,

Atenciosamente

Simone Fantucci

Contatos: _____

**O mesmo questionário também foi enviado por e-mail a esta Egrégia Casa e, sendo preferível, pode ser respondido e devolvido para o mesmo endereço eletrônico.*

ANEXO E – ATO 1138/2011

PUBLICADO DOC 11/03/2011, p. 75 c. 1

ATO Nº 1138/11

Qualifica a produção legislativa e disciplina a integração entre os Consultores Técnicos Legislativos e o Setor de Elaboração Legislativa da Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo e dá outras providências.

CONSIDERANDO os propósitos da Mesa em priorizar o desenvolvimento da atividade parlamentar da Casa, aprimorar e enriquecer tecnicamente as proposições legislativas parlamentares e propiciar um ambiente de exercício da real democracia participativa, em seu sentido mais amplo.

CONSIDERANDO que a Edilidade reúne em seus quadros funcionais Consultores Técnicos Legislativos de alta qualificação técnica e vasto conhecimento em suas respectivas áreas de atuação.

CONSIDERANDO as previsões normativas atinentes ao Setor de Elaboração Legislativa, órgão integrante da Procuradoria da Câmara, bem como às atribuições do cargo de Consultor prevendo a atividade de consultoria e assessoria legislativa.

CONSIDERANDO que a Câmara Municipal de São Paulo constitui um dos maiores parlamentos do País, congregando as diversidades culturais, sociais e econômicas por meio de seus representantes e das atividades multifacetárias realizadas na Edilidade.

CONSIDERANDO que a população paulistana tem entre seus anseios o de ter sua representatividade exercida, e muitas vezes o de participar, se envolver e colaborar na produção legislativa da cidade.

CONSIDERANDO que as Universidades, Faculdades, Escolas, Institutos de Pesquisa, produzem em seus meios acadêmicos pesquisas e estudos que podem contribuir para o desenvolvimento da atividade parlamentar na formulação de sugestões e aprimoramento às proposições legislativas.

CONSIDERANDO ainda que Organizações Não Governamentais (ONGs), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), Sindicatos, Partidos, Grupos Políticos, entre outras entidades de natureza a essas semelhantes tem muito a contribuir com o Legislativo com sua experiência e expertise nos assuntos a elas relacionados.

CONSIDERANDO, enfim, o intuito de ter a relevante e indispensável contribuição técnica dos Consultores da Casa na elaboração das proposições legislativas, bem como a intervenção, por meio de sugestão propositiva de emendas e substitutivos durante sua tramitação, no intuito de disciplinar a integração entre a Procuradoria da Câmara e os Consultores Técnicos Legislativos durante o processo legislativo.

A MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, no uso de suas atribuições legais e regimentais, RESOLVE:

Art. 1º O presente Ato tem o intuito de qualificar a produção legislativa, disciplinar a atuação dos Consultores Técnicos Legislativos da Casa no desenvolvimento das atividades legislativas de elaboração legislativa em todas as suas fases e promover a integração destes profissionais com o Setor de Elaboração Legislativa da Procuradoria.

DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA QUALIFICAÇÃO LEGISLATIVA

Art. 2º A qualificação das atividades de produção legislativa, no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo, será desenvolvida por meio de criação de espaços de discussões, intercâmbio de informações e trabalhos colaborativos com as diferentes áreas do conhecimento entre os consultores técnicos legislativos, procuradores e entidades públicas e privadas interessadas no aprimoramento das proposições legislativas.

Art. 3º O desenvolvimento das atividades legislativas de elaboração e de análise de proposições obedecerá aos seguintes princípios:

- I - transparência do processo legislativo;
- II - integração das atividades parlamentares com os setores técnicos;
- III - autonomia da produção técnica;

IV - cooperação intersetorial e institucional;

V - valorização do conhecimento técnico;

VI - aperfeiçoamento contínuo do corpo técnico.

Art. 4º As Universidades, Faculdades, instituições de ensino, Organizações Não Governamentais (ONGs), Organizações Sociais de Interesse Público (OSCIPs), Institutos, Fundações e outras entidades de natureza semelhante, poderão encaminhar sugestões e contribuições à atividade legislativa à Ouvidoria da Câmara Municipal de São Paulo, que poderá encaminhá-las ao setor competente, sem prejuízo das atribuições da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa e da reserva de iniciativa prevista no art. 37 da Lei Orgânica do Município.

Art. 5º A Câmara Municipal de São Paulo, por meio da Mesa, Comissões e Vereadores, poderá estimular a realização de debates com as Universidades e as entidades descritas no artigo 4º sobre temas relevantes para a cidade, que poderão originar novas propostas de políticas públicas e de legislação, bem como de aperfeiçoamento da legislação em vigor.

DA ATUAÇÃO DOS CONSULTORES TÉCNICOS LEGISLATIVOS

Art. 6º Os Consultores Técnicos Legislativos participarão da qualificação da produção legislativa com o provimento de subsídios e contribuições técnico-científicas em suas respectivas áreas de conhecimento para o aprimoramento da elaboração legislativa e das proposições legislativas em tramitação, quando solicitados pela Mesa, pelas Comissões e pelos Vereadores.

Art. 7º O Consultor Técnico Legislativo tem autonomia técnica para apresentar suas contribuições técnicas, ficando resguardado ao parlamentar a prerrogativa de aceitá-las ou não.

DA ELABORAÇÃO LEGISLATIVA COMPARTILHADA

Art. 8º A elaboração legislativa será feita de forma interativa, mediante trabalho integrado e colaborativo entre os Consultores Técnicos Legislativos e os Procuradores, resguardadas as prerrogativas plenas dos parlamentares atinentes à iniciativa legislativa.

Art. 9º Os Consultores Técnicos Legislativos e os Procuradores disponibilizarão suas contribuições técnicas nas respectivas áreas de atuação para instruir a proposição em estudo que conterà a autoria dos subsídios oferecidos.

Art. 10. A minuta final, resultado dos estudos realizados, será encaminhada ao parlamentar solicitante, com a indicação dos servidores envolvidos na elaboração legislativa.

DO ACOMPANHAMENTO DO PROCESSO LEGISLATIVO

Art. 11. O aperfeiçoamento das atividades pertinentes ao acompanhamento do processo legislativo, no âmbito das Comissões Permanentes e respectivas Consultorias Técnicas, terá como base o trabalho integrado e colaborativo entre consultores, mediado por instrumentos de compartilhamento de informações técnicas e de discussões conjuntas, no caso de projetos multidisciplinares.

Art. 12. As Consultorias e Assessorias Técnicas poderão promover realização de discussões conjuntas para buscar elementos técnicos e subsídios para instruir trabalhos com temas de caráter multidisciplinar, buscando, inclusive, integração com entidades de ensino e com outros canais de comunicação com a sociedade.

Art. 13. A Mesa da Câmara Municipal baixará instruções complementares necessárias ao desempenho das atividades previstas no presente Ato.

Art. 14. As despesas decorrentes da execução deste ato correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 15. Este Ato entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

São Paulo, 10 de março de 2011.

