

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
PROGRAMA DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Taíse Leal Lima

**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS E A SUA RELAÇÃO COM OS
PARLAMENTOS MUNICIPAIS: análise do Centro de Apoio às Câmaras.**

Belo Horizonte
2019

Taíse Leal Lima

**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS E A SUA RELAÇÃO COM OS
PARLAMENTOS MUNICIPAIS: análise do Centro de Apoio às Câmaras.**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Belo Horizonte
2019

Lima, Taíse Leal.

L732a Assembleia Legislativa de Minas Gerais e a sua relação com os parlamentos municipais [manuscrito] : análise do Centro de Apoio às Câmaras / Taíse Leal Lima. – 2019.

[14], 118 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2019.

Orientador: Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Bibliografia: f. 115-121

1. Poder Legislativo – Minas Gerais. 2. Políticas Públicas – Minas Gerais. 3. Assembleia Legislativa de Minas Gerais – Centro de Apoio às Câmaras (CEAC). 4. Federalismo – Minas Gerais. I. Costa, Bruno Lazzarotti Diniz. II. Título.

CDU 342.52(815.1)

Táise Leal Lima

**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS E A SUA RELAÇÃO COM OS
PARLAMENTOS MUNICIPAIS: análise do Centro de Apoio às Câmaras.**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Prof. Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa – Fundação João Pinheiro
(Orientador)

Prof. Dr. Mauro César da Silveira – Fundação João Pinheiro
(Avaliador Externo)

Prof. Dr. Guilherme Wagner Ribeiro – PUC Minas
(Avaliador Externo)

Belo Horizonte
26 de abril de 2019

*À memória da vovó Onélia e do vovô Bené,
exemplos que me despedi ao longo deste trabalho,
por sempre incentivarem os meus estudos.*

AGRADECIMENTOS

Ao término de mais uma importante conquista em minha vida, sinto extrema gratidão. Nesse sentido, deixo registrado meu agradecimento a todos que contribuíram para essa árdua caminhada, destacando algumas pessoas fundamentais.

Em primeiro lugar agradeço a Deus por minha vida, saúde e força. Sei que Ele está sempre abençoando minha jornada e meus sonhos.

Agradeço de coração:

À minha família, em especial minha mãe, pelos ensinamentos, orações e incentivo.

Ao Samir, pelo companheirismo, apoio e compreensão. Obrigada por dividir minhas frustrações e alegrias, e também por contribuir diretamente para a construção desta dissertação.

Ao meu orientador, Prof. Bruno Lazzarotti Diniz Costa, pela disponibilidade, paciência e bom humor na condução deste trabalho.

Aos membros da banca, Prof. Guilherme Wagner Ribeiro e Prof. Mauro César da Silveira, pela gentileza de colaborar para o aprimoramento da minha dissertação.

À Profa. Ana Luíza Gomes de Araújo, pela experiência maravilhosa do estágio docente.

Aos colegas de sala, em especial Audrey, Danielle e Sara pela amizade e companheirismo nesta caminhada.

Aos servidores do Centro de Apoio às Câmaras, pela confiança no meu trabalho e pela gentileza em colaborar com a realização desta dissertação. Agradeço em especial a Jorge Pôssa e a Daniela Santiago, que se dispuseram a viabilizar minha coleta de dados.

Ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro, pela formação pública de qualidade, bem como aos professores por todo aprendizado durante o período. Agradeço de modo especial ao Prof. Eduardo Cerqueira Batitucci e ao Prof. Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz, pela compreensão em um dos momentos mais difíceis para mim.

À CAPES, pela bolsa concedida, que me permitiu dedicar ao trabalho acadêmico.

Aos meus amigos, que me incentivaram e apoiaram em mais uma conquista.

Muito obrigada!!!

RESUMO

O presente estudo visa compreender a relação entre a Assembleia Legislativa de Minas Gerais – ALMG - e os parlamentos municipais, por meio do Centro de Apoio às Câmaras – Ceac -. Para tal, analisa a criação, a institucionalização e a atuação do Ceac, diante da trajetória de desenvolvimento institucional da Assembleia mineira e das mudanças nas relações federativas pós-Constituição Federal de 1988. O trabalho realizou investigação qualitativa, abordagem exploratória, com pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso. Pontua-se, ainda, que o estudo de caso foi norteado por dados oficiais da ALMG e pelas entrevistas presenciais realizadas com servidores vinculados diretamente ao Ceac. Compreende-se o Ceac como uma inovação institucional que decorre do processo de mudança institucional empreendido pela Assembleia mineira que, posteriormente, levou a Casa a influenciar o ambiente de outras organizações. Ademais, pontua-se que a institucionalização do órgão foi norteada por sua vocação técnica, visando facilitar o relacionamento da Assembleia de Minas com as Câmaras municipais do Estado. Por fim, o estudo possibilitou concluir, em linhas gerais, que o Ceac, por meio de seu repertório de atuação, busca contribuir para o aprimoramento das atividades legislativas municipais e se constitui como interface de entrada de informação dos parlamentos locais. Desse modo, o Centro de Apoio às Câmaras integra a estratégia global da Assembleia de Minas ao tentar aproximar a instituição das Casas legislativas municipais.

Palavras-chave: Municípios. Parlamento. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Centro de Apoio às Câmaras

ABSTRACT

The present study aims to understand the relationship between the Legislative Assembly of Minas Gerais - ALMG - and the municipal parliaments, through the Center of Support to the Chambers - Ceac -. In order to do this, it analyzes the creation, institutionalization and performance of Ceac, in view of the institutional development of the Minas Gerais Assembly and changes in federal relations after the Federal Constitution of 1988. The work carried out qualitative research, exploratory approach with bibliographical research, documentary and case study. It is also pointed out that the case study was guided by official ALMG data and by face-to-face interviews conducted with servers directly linked to Ceac. Ceac is understood as an institutional innovation that stems from the process of institutional change undertaken by the Minas Gerais Assembly, which later led Casa to influence the environment of other organizations. In addition, it is pointed out that the institutionalization of the organ was guided by its technical vocation, aiming to facilitate the relationship of the Mine Assembly with the municipal Councils of the State. Finally, the study made it possible to conclude, in general terms, that Ceac, through its repertoire of action, seeks to contribute to the improvement of municipal legislative activities and constitutes an interface for the input of information from local parliaments. In this way, the Center for the Support of Chambers integrates the overall strategy of the Assembly of Mines in trying to bring the institution closer to the municipal Legislative Houses.

Keywords: Municipalities. Parliament. Legislative Assembly of Minas Gerais. Support Center for Chambers

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Total de declarações de comparecimento por ano: 2015-2018.....	59
Gráfico 2 – Declarações de comparecimento por mês – 2016.....	60
Gráfico 3 - Tipo de abertura das demandas.....	84
Gráfico 4 - Tipo de resposta das demandas.....	86
Gráfico 5 – Total de demandas 2009-2018.....	87
Gráfico 6 – Demandas “Boletim Eletrônico” por ano.....	87
Gráfico 7 – Demandas “capacitação” por ano.....	89

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – A reputação da Assembleia perante os públicos.....	62
Figura 2 - Qualificação da amostra – Público Geral.....	63
Figura 3 – Associações espontâneas: Público Geral.....	64
Figura 4 – Associações espontâneas: Representantes municipais.....	64
Figura 5 - Predisposição em apoiar a ALMG: Público Geral.....	65
Figura 6 - Predisposição em apoiar a ALMG: Representantes municipais.....	66
Figura 7 – Organograma Assembleia Legislativa de Minas Gerais.....	76
Figura 8 – Página Fale com o Ceac.....	81
Figura 9 – Exposição itinerante: O papel do vereador e as funções da câmara.....	95
Figura 10 – Modelo de Boletim Ceac.....	97
Figura 11 – Boletim Ceac: “Encontros com a Política”.....	98
Figura 12 – Boletim Ceac “Ouvidoria”: Câmara Municipal de Patrocínio e Ipatinga.....	99
Figura 13 – Boletim Ceac “Escola do Legislativo”: Câmara de Ipatinga.....	100
Figura 14 – Boletim Ceac “Câmara itinerante”: Câmara de Curvelo.....	100
Figura 15 – Mesa-redonda: Chamada Boletim Ceac.....	103
Figura 16 – Página inicial do Ceac.....	104
Figura 17 – Página Ceac: Consulta às Câmaras.....	105
Figura 18 – Página Ceac: <i>Links</i> Relacionados.....	106
Figura 19 – Página Ceac: Perguntas frequentes.....	107

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Limite de resposta cadastrada no SIC.....	83
Quadro 2 - Demanda por telefone cadastrada no SIC.....	86
Quadro 3 - Demanda tipo “capacitação” cadastrada no SIC.....	89
Quadro 4 - Encontros com a Política: Temas.....	93

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de vereadores por Município em Minas Gerais – 2016.....	32
Tabela 2 – Demandas por tipo 2009-2018.....	90
Tabela 3 – Encontros com a Política: 2013-2018.....	93
Tabela 4 – Boletim Ceac: número de assinantes e Municípios.....	101

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGE	Advocacia Geral do Estado
ALMG	Assembleia Legislativa de Minas Gerais
CAC	Centro de Atendimento ao Cidadão
Ceac	Centro de Apoio às Câmaras
CF 88	Constituição Federal de 1988
DCI	Diretoria de Comunicação Institucional
EaD	Educação à Distância
ELE	Escola do Legislativo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
GRPC	Gerência Geral de Relações Públicas e Cerimonial
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TRE - MG	Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais
SIC	Sistema de Interação com o Cidadão

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	15
2 PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL.....	21
2.1. O Município pós-Constituição Federal de 1988.....	21
2.1.1 Autonomia Municipal.....	22
2.1.2 Competências Municipais.....	25
2.1.3 Novos desafios.....	27
2.2. Câmaras municipais: perspectivas.....	30
2.2.1 Funções da Câmara Municipal.....	32
2.2.2 Parlamento municipal: descentralização e participação.....	34
2.2.3 Legislativo municipal e entraves.....	36
3 ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS E AMBIENTE INSTITUCIONAL.....	39
3.1. Institucionalismo, Mudança institucional e Parlamento mineiro.....	39
3.1.1 Trajetória de desenvolvimento institucional da Assembleia de Minas.....	42
3.1.2 Direcionamento Estratégico da ALMG 2010/2020.....	53
3.2. Assembleia de minas e os legislativos municipais.....	56
3.2.1 Uma relação de proximidade: Assembleia e vereadores mineiros.....	58
3.2.1.1 <i>Acesso de agentes públicos municipais à Assembleia de Minas.....</i>	<i>58</i>
3.2.1.2 <i>Reputação da Assembleia de Minas perante os representantes municipais.....</i>	<i>61</i>
3.2.2 Rumo ao interior: Processo de interiorização da Assembleia de Minas Gerais.....	67
4 ESTUDO DE CASO: CENTRO DE APOIO ÀS CÂMARAS DA ALMG.....	70
4.1. O Ceac.....	70
4.1.1 O Ceac como resposta às pressões do ambiente.....	71
4.1.2 O processo de institucionalização do Ceac.....	74
4.2. Ceac: repertório de atuação.....	79
4.2.1 Demandas dos legislativos municipais ao Ceac.....	79
4.2.1.1 <i>Perfil de demandas e respostas.....</i>	<i>82</i>
4.2.1.2 <i>Classificação de demandas.....</i>	<i>87</i>
4.2.2 Capacitação e Encontros com a Política.....	91
4.2.3 Exposições Itinerantes.....	94
4.2.4 Boletim Ceac – Inovações Democráticas.....	97
4.2.5 Mesa-redonda.....	102
4.2.6 O <i>site</i> do Ceac.....	104

5 CONCLUSÃO.....	109
REFERÊNCIAS.....	112
APÊNDICES.....	119
ANEXOS.....	122

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação insere-se no contexto de mudança nas relações entre os entes federativos, com ênfase no Poder Legislativo. Nesse cenário, pontua-se que a Constituição Federal de 1988 – CF 88 - acarretou modificação significativa no desenho da Federação brasileira ao garantir aos municípios status de ente federativo. Assim, os municípios foram dotados de novas competências constitucionais, visto que foi assegurado “aos entes federativos descentrais o status privilegiado da autonomia política” (ZIMMERMANN, 2005). Em decorrência, a autonomia local propiciou aos municípios capacidade de auto-organização, autolegislação, autoadministração e autogoverno (SILVA, 2013; CASTRO, 2006; TAVARES, 2009). Contudo, a descentralização, ao ampliar a competência direta dos municípios em áreas que eram de responsabilidade do governo estadual ou federal, desencadeou uma série de desafios, visto a acentuada heterogeneidade entre os entes e a limitada capacidade institucional da maioria dos municípios brasileiros (VELOSO, 2011; SOUZA, 2005; NETO, 2014). Dessa maneira, observa-se que a baixa capacidade dos governos locais é um desafio para o equilíbrio federativo, especialmente em relação aos municípios de pequeno porte, que são os mais carentes e dependentes (REZENDE, 2011).

A partir dessa perspectiva, pontua-se que, apesar do papel essencial das Câmaras municipais para viabilizar o atendimento das demandas da população, devido a maior aproximação entre os parlamentares e os cidadãos (ILB, 2016), o Legislativo municipal enfrenta entraves institucionais para o cumprimento de suas atribuições. Assim, não obstante tal discussão se concentrar, majoritariamente, no Poder Executivo, o recente arranjo federativo também impactou as relações no Poder Legislativo. Com efeito, as desigualdades e a reduzida capacidade institucional da maioria dos municípios repercutem na qualidade das funções desempenhadas pelas Câmaras municipais (SILVA, 2014; RAUPP; PINHO, 2011). Em decorrência disso, a cooperação federativa, assim como ocorre no Executivo por meio dos consórcios, tem sido tendência no Legislativo, por intermédio de redes institucionais que fortalecem o Parlamento brasileiro (RIBEIRO, 2010).

Por outro lado, observa-se, ainda, a restrição do âmbito de atuação do Parlamento estadual devido às implicações do novo arranjo federativo brasileiro, somado a expansão de iniciativas do Poder Executivo no processo legislativo. Assim, conforme a CF 88, a competência legislativa estadual é exercida majoritariamente "em caráter complementar e supletivo", em virtude da concentração de atribuições na esfera da União e da ampliação das competências municipais (FLEURY, 2009). Contudo, as Casas legislativas são instituições

dinâmicas e que, apesar de suas atribuições constitucionais serem bastante complexas, muitas delas ainda vêm diversificando suas formas de atuação (RIBEIRO, 2012). Desse modo, assinala-se que o Legislativo estadual pode possibilitar *outputs* políticos, conceito que alargado inclui “iniciativas e atividades de difusão e de indução de “boas práticas” para a sociedade, o governo e outras Casas legislativas” (ANASTASIA; SANTOS, 2016).

Delimitação do tema

Diante desse contexto, o presente estudo visa compreender a relação entre a Assembleia Legislativa de Minas Gerais – ALMG - e os parlamentos municipais, por meio do Centro de Apoio às Câmaras – Ceac -. A princípio cabe assinalar que o Estado de Minas Gerais possui 853 municípios, maior número de municípios do país (IBGE, 2019), e em cada um deles funciona uma Câmara municipal, sendo a maior parte delas composta por apenas nove vereadores (TRE-MG, 2016). Ademais, a escolha pela Assembleia de Minas é motivada pelo seu nível diferenciado de desenvolvimento institucional em relação às demais Casas legislativas, sendo a instituição referência nacional (ANASTASIA, 2001; ANASTASIA; SANTOS, 2016; QUINTÃO, 2015; DULCI, 2016; FARIA; DULCI, 2005; COSTA, 2005).

Nesse cenário, pontua-se a relevância do Ceac para o desempenho das atribuições das Casas legislativas mineiras, sendo seu público direto composto, atualmente, por 8.481 vereadores (TRE-MG, 2016) e servidores de Câmaras, bem como pelo Parlamento estadual. Destaca-se que o órgão visa aprimorar as atividades legislativas municipais, visto o contexto de limitada capacidade institucional, ao mesmo tempo em que se constitui como interface de entrada de informação para a Assembleia de Minas.

Assim, no intuito de delinear o cenário de criação Centro de Apoio às Câmaras, inovação institucional da ALMG, busca-se, por meio da abordagem institucionalista, compreender o desenvolvimento institucional da Assembleia de Minas (ANASTASIA, 2001; DULCI, 2016). Nesse cenário, observa-se que essa instituição, ao estabelecer relações com o ambiente, realiza processos intencionais que modifica sua estrutura organizacional e, posteriormente, a Assembleia molda o ambiente ao ampliar sua influência sobre o meio de outras organizações. Desse modo, a trajetória de desenvolvimento institucional da ALMG é conduzida pela concepção de influência do ambiente (PERROW, 1972) e pela perspectiva de mudança intencional (CAMPBELL, 2007), com destaque para o contexto institucional da Casa. Ademais, o conceito de “desenvolvimento institucional” empregado para traçar a trajetória da ALMG

“refere-se ao conjunto de atividades voltadas para o fortalecimento das capacidades do Poder Legislativo” (UNDP *apud* MINAS GERAIS, 2009).

Assim, destaca-se o processo de desenvolvimento institucional que a Assembleia Legislativa de Minas Gerais vivenciou ao longo das últimas décadas e sua proximidade com os agentes municipais, especialmente os vereadores. Tal aproximação torna-se ainda mais evidente no processo de interiorização da ALMG, que estende diversas ações no interior do Estado, visando, dentre outros, o fortalecimento do poder municipal (COSTA, 2005; FARIA; DULCI, 2005). Nesse contexto, a Assembleia, ao implementar seu processo de interiorização, ampliou a parceria com as Câmaras e trouxe demandas variadas para processamento na ALMG, que culminou na criação de um espaço institucional de relacionamento com as Casas municipais (ALMG, 2006).

Diante dos apontamentos, a pesquisa inscreve o Ceac, órgão do Poder Legislativo mineiro, no cenário de mudança nas relações entre os entes federativos e criação de redes institucionais, bem como na trajetória de desenvolvimento institucional da Assembleia de Minas. Deste modo, considerando os parâmetros apresentados, pretende-se responder a questão central: Como ocorre a criação, a institucionalização e a atuação do Centro de Apoio às Câmaras?

Objetivos

Em decorrência do esforço para compreender o tema, elegeu-se como objetivo geral desta dissertação: analisar a criação, a institucionalização e a atuação do Centro de Apoio às Câmaras, diante do processo de desenvolvimento institucional da Assembleia mineira e das relações federativas pós-Constituição Federal de 1988.

Para alcançar esse objetivo, definiram-se os seguintes objetivos específicos:

- a) Compreender o papel dos Municípios e as relações federativas após redemocratização, bem como a atuação e as fragilidades institucionais das Câmaras Municipais;
- b) Traçar a mudança institucional da Assembleia de Minas e demonstrar sua relação com o ambiente institucional, em especial com os parlamentos municipais;
- c) Identificar o perfil institucional e a atuação do Centro de Apoio às Câmaras.

Metodologia

No que tange aos procedimentos metodológicos, o presente estudo pode ser classificado como qualitativo, com abordagem exploratória, abrangendo pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso. Inicialmente, assinala-se que, nos estudos de caso, a análise é, majoritariamente, de natureza qualitativa e “não há fórmulas ou receitas predefinidas para orientar os pesquisadores”; desse modo, a análise dos dados na pesquisa qualitativa “depende do estilo do pesquisador” (GIL, 2008, p. 175). Nesse cenário, esta dissertação utiliza método qualitativo no estudo de caso do Centro de Apoio às Câmaras, com ressalva para possíveis limitações da análise. Pontua-se, ainda, que devido à restrição de recursos, a abordagem estará limitada aos dados da ALMG, não sendo utilizadas informações oriundas das Câmaras municipais a respeito do órgão.

Dentro dessa perspectiva, o estudo desenvolvido insere-se no âmbito das pesquisas exploratórias, uma vez que essas são realizadas com o objetivo de “proporcionar visão geral acerca de determinado fato”, em especial quando “o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis” (GIL, 2008, p. 27). No caso do Ceac, tais características são percebidas, uma vez que não foram encontradas pesquisas dedicadas à análise desse órgão. Pontua-se, ainda, que, a princípio, o estudo visava avaliar o trabalho do Ceac, contudo, devido ao cenário pouco explorado, percebeu-se a necessidade de explicar o contexto de criação e a atuação do órgão. Desse modo, esta dissertação anseia apresentar uma visão geral e inicial do Centro de Apoio às Câmaras, por meio de pesquisa exploratória embasada nos documentos institucionais da ALMG.

Observa-se que, para subsidiar a coleta de dados do estudo exploratório foi utilizado levantamento bibliográfico e documental, bem como entrevistas. Pontua-se que “toda pesquisa implica levantamento de dados de variadas fontes, quaisquer que sejam os métodos ou técnicas empregadas”, podendo obter dados no próprio local, por meio de pesquisa de campo ou mediante fontes de dados coletados por outras pessoas, que se divide em pesquisa documental e pesquisa bibliográfica (LAKATOS & MARCONI, 2008, p. 43).

Nesse cenário, com o propósito de estabelecer contato direto com o que já foi publicado, em especial a respeito das Câmaras municipais, da Assembleia de Minas e do Ceac, realizou-se pesquisa bibliográfica ao levantar informações em livros, periódicos científicos, revistas e demais impressos (LAKATOS & MARCONI, 2008, p. 43-44). De acordo com Gil (2008, p. 50-51), a pesquisa bibliográfica tem como vantagem proporcionar ao pesquisador cobertura ampla de informações que dificilmente seria possível apenas com a pesquisa direta.

No estudo, adotou-se também pesquisa documental, ao analisar materiais que ainda não receberam tratamento analítico ou que foram reelaborados para atender à necessidade da pesquisa (GIL, 2008, p. 51). Nessa abordagem, destaca-se a utilização de informações oriundas de fontes estatísticas, de documentos legais e dos Relatórios de Atividade da ALMG (entre 2006 e 2019). Ademais, utilizaram-se, também, informações institucionais como, por exemplo, número de certidões de comparecimento de agentes públicos na ALMG (entre 2015 e 2019), pesquisa de reputação da ALMG (2014) e demandas ao Ceac registradas no Sistema de Integração com o Cidadão da ALMG (entre 2009 e 2018). Pontua-se que as informações institucionais utilizadas na dissertação foram cedidas e autorizadas pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, mediante solicitação intermediada pelo Centro de Apoio às Câmaras.

Além disso, destaca-se a opção pelo estudo de caso para alcançar os objetivos da pesquisa qualitativa, visto que a técnica “contribui, de forma inigualável, para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos” (YIN, 2001, p. 21). Assim, o estudo de caso possui foco nos eventos contemporâneos e é uma estratégia quando o pesquisador tem pouco controle sobre o fenômeno, como no caso deste estudo (YIN, 2001, p. 19-21).

Nesse contexto, observa-se que “uma das mais importantes fontes de informações para um estudo de caso são as entrevistas” (YIN, 2001, p. 112). Assinala-se, ainda, que entrevistas, técnica de coleta de dados utilizada no estudo, são muito comuns em estudos exploratórios, visando melhor compreensão do problema (GIL, 2008, p. 114). Assim, durante a pesquisa foram realizadas cinco entrevistas com servidores da Assembleia de Minas, com vinculação direta ao Centro de Apoio às Câmaras, e posteriormente identificados de 1 a 5. Para tal, guiou-se por roteiros de entrevista semiestruturados (apêndice A), sendo o modelo I destinado aos servidores que ajudaram a conceber o órgão e o modelo II aos demais servidores do Ceac. As entrevistas presenciais ocorreram no local de trabalho dos entrevistados, entre os meses de outubro a dezembro de 2018, e foram gravadas com o livre consentimento dos participantes. As transcrições mantiveram a literalidade das falas dos entrevistados, inclusive com as peculiaridades que a oralidade implica.

Portanto, esta dissertação caracteriza-se como uma investigação qualitativa e exploratória. Para além disso, para elaborar a pesquisa foram realizadas investigação bibliográfica, documental e estudo de caso, no intuito de apresentar uma visão inicial do órgão. Assim, a dissertação busca compreender o perfil do Centro de Apoio às Câmaras - criação, institucionalização e atuação -.

Estrutura da dissertação

No que tange à estrutura, o presente trabalho está dividido em 5 capítulos. Pontua-se que os capítulos estão estruturados sequencialmente visando propiciar compreensão da pesquisa. O primeiro, já exposto, apresenta a “Introdução”, destacando o contexto da pesquisa e delimitando o tema, os objetivos e a metodologia empregada no estudo.

O capítulo 2, intitulado “Poder Legislativo Municipal”, traça o papel do Município pós-Constituição Federal de 1988, bem como as atribuições das Câmaras municipais. Neste capítulo, percebe-se que a CF 88 reformulou as relações entre os entes federativos ao ampliar as competências municipais, bem como aponta que a acentuada desigualdade entre os entes e limitada capacidade institucional da maioria dos municípios reflete em entraves para o desempenho das atribuições do Legislativo municipal. Por fim, nota-se a organização de redes federativas institucionais.

Por sua vez, o capítulo 3, “Assembleia Legislativa de Minas e o ambiente institucional”, orientado pela perspectiva de que “as organizações influenciam o ambiente em que vivem, e são influenciadas por ele” (PERROW, 1972, p. 125), busca compreender a singularidade do desenvolvimento institucional da ALMG, bem como sua capacidade de influenciar o ambiente parlamentar. Nesse contexto, traça a mudança intencional da Assembleia de Minas e discorre a respeito da proximidade entre a instituição e as Câmaras municipais. Ressalta-se, ainda, o processo de interiorização da Assembleia.

O capítulo 4, “Estudo de caso: Centro de Apoio às Câmaras da Assembleia Legislativa de Minas Gerais”, discorre sobre a trajetória e as atividades do Ceac, isto é, o espaço institucional de relacionamento da Assembleia de Minas com as Câmaras municipais. Nesse sentido, traça o contexto de criação e o processo de institucionalização do Ceac, bem como apresenta sua atuação.

Por fim, o capítulo 5 expõe a “Conclusão” desta dissertação, discorre sobre as considerações do trabalho, suas limitações e as sugestões para novas pesquisas a respeito do Centro de Apoio às Câmaras.

2 PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Este capítulo busca compreender a estrutura e a atuação do Poder Legislativo Municipal. Nesse intuito, a primeira parte do capítulo traça o papel do Município pós-Constituição Federal de 1988, com destaque para sua autonomia, competências e desafios; ao passo que a segunda discorre a respeito das Câmaras Municipais, retratando suas funções, relevância e entraves. Para tal, realiza-se revisão bibliográfica a respeito do tema, com algumas informações do contexto de Minas Gerais, que possui o maior número de municípios (853) brasileiros (IBGE, 2019).

Dentro dessa perspectiva, pontua-se que o Município, dotado de autonomia, torna-se ator central na federação brasileira, dado que o processo de descentralização da Constituição Federal de 1988 reformulou as relações entre os entes federativos. Com efeito, ao novo ente, apesar das profundas heterogeneidades e distintas capacidades de atuação, são atribuídas diversas competências constitucionais.

Desse modo, apesar de as discussões se concentrarem majoritariamente no Executivo, o recente arranjo federativo também impactou as relações no Legislativo. Assim, percebe-se que as desigualdades e a limitada capacidade institucional dos municípios repercutem na qualidade das funções desempenhadas pelas Câmaras municipais. Com isso, vê-se na organização de redes institucionais a tentativa de estreitar laços entre os entes federativos no intuito de fortalecer o Poder Legislativo brasileiro.

2.1. O Município pós-Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 – CF 88 - acarretou modificação significativa no desenho da Federação brasileira, ao garantir aos municípios notória posição no pacto federativo. Nesse cenário, a Lei Maior inova o ordenamento jurídico e altera a realidade municipal ao dispor no art. 1º, *caput*, que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito” (BRASIL, 1988, art. 1º, *caput*). E, por conseguinte, elevar os municípios ao status de ente federativo.

Quanto ao papel de ente federativo atribuído aos municípios, veem-se posicionamentos doutrinários divergentes. Assim, conforme Hely Lopes Meirelles (1998, p. 118), “o Município brasileiro é entidade estatal de terceiro grau, na ordem federativa, com atribuições próprias e governo autônomo”. Por outro lado, José Afonso da Silva, dentre outros, argumenta que “não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente

integre o conceito de entidade federativa” (SILVA, 2013, p. 477), desse modo considera equivocada a tese que inclui o Município como ente federado. Todavia, a Carta Magna consagra de modo expresso o Município como ente federado e entidade político-administrativa.

Vale ressaltar, também, que a CF 88 estabelece que os Municípios integram a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, sendo, como a União, os Estados e o Distrito Federal, dotados de autonomia (BRASIL, 1988, art. 18, *caput*). Percebem-se, nos dispositivos constitucionais, traços peculiares dos municípios em relação aos demais entes, como: a inexistência de representação direta no Senado e a ausência no rol de legitimados para propor emenda constitucional (FERNANDES, 2008).

Com efeito, a Carta Magna consagra o princípio federativo, mediante a distribuição territorial do poder político, a inexistência do direito de secessão, bem como a autonomia dos entes e a inexistência de hierarquia entre eles (BRASIL, 1988). Pontua-se, ainda, que nenhum ente possui soberania, atributo restrito apenas à República Federativa do Brasil. Ademais, a Constituição estabelece que não será objeto de deliberação proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado, considerada cláusula pétrea (BRASIL, 1988, art. 60, §4, I).

Isto posto, conforme Meirelles (1998, p. 42), a Constituição vigente, ao incluir o Município na estrutura federativa, reparou o lapso das Constituições anteriores, dado que esse “sempre fora peça essencial da organização político administrativa brasileira”. Dessa maneira, os municípios pós-Constituição de 1998 são dotados de maior autonomia frente a outros entes. Vê, assim, que a Federação brasileira de modo singular compreende três esferas de governo: federal, estadual e municipal.

2.1.1 Autonomia Municipal

A princípio, pontua-se que o modelo federativo possui como característica basilar a descentralização do poder político, ou seja, os entes são dotados de autonomia política. Logo, os municípios brasileiros não estão subordinados aos demais entes federativos. Nesse contexto, compreende-se autonomia como “o direito de se reger por suas próprias leis, sendo a exteriorização do poder de uma comunidade de se auto-organizar” (COSTA, 2006, p. 116). Outrossim, autonomia pode ser definida como “a prerrogativa política outorgada pela Constituição a entidades estatais internas, para compor o seu governo e prover a sua Administração segundo o ordenamento jurídico vigente” (MEIRELLES, 1998, p. 85).

Dessa maneira, Bonavides (2016, p. 352) afirma que a autonomia municipal atribuída pela Constituição de 1988, configura-se o mais considerável avanço de proteção e abrangência

já recebido em todas as épocas constitucionais, o que evidencia maior valorização dos municípios. Ademais, a CF 88 “inscreve a autonomia como prerrogativa intangível do Município, capaz de autorizar até a intervenção federal, para mantê-la ou restaurá-la, quando postergada pelo Estado-membro” (MEIRELLES, 1998, p. 88). Com efeito, a Constituição Estadual de Minas [1989]/(2018) prevê a autonomia municipal em seu art. 170:

Art. 170 – A **autonomia do Município** se configura no exercício de competência privativa, especialmente:

- I – elaboração e promulgação de sua Lei Orgânica;
- II – eleição de seu Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores;
- III – instituição, decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigação de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV – criação, organização e supressão de Distrito, observada a legislação estadual;
- V – promoção do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, ficando dispensada a exigência de alvará ou de qualquer outro tipo de licenciamento para o funcionamento de templo religioso e proibida limitação de caráter geográfico à sua instalação;
- VI – organização e prestação de serviços públicos de interesse local, diretamente ou sob regime de concessão, permissão ou autorização, incluído o transporte coletivo de passageiros, que tem caráter essencial. (MINAS GERAIS, 1989, art. 170, grifo nosso).

À vista disso, em decorrência da autonomia local, o Município é dotado de quatro capacidades: auto-organização – elaborar Lei Orgânica -; autolegislação - produzir suas próprias leis -; autoadministração – exercer atribuições administrativas e tributárias; e autogoverno – eleger representantes - (SILVA, 2013, p. 643). É importante frisar que a realização da autonomia municipal é restrita, uma vez que possui delimitação dos preceitos e princípios estabelecidos pela Constituição Federal.

No que diz respeito à auto-organização, o art. 29, *caput*, da Constituição estabelece que o Município “reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado” (BRASIL, 1988, art. 29, *caput*). Observa-se que a Lei Orgânica, por possuir natureza constitucional, deve funcionar como fundamento de validade para as demais normas municipais, de modo que os atos normativos decorrentes deverão ser editados dentro dos limites nela estabelecidos (PINTO, 2015, p. 14-16). Destaca-se, também, que a Lei Orgânica é um “poder-dever irrenunciável”, não apenas um direito, mas uma obrigação (CASTRO, 2006, p. 50). Ademais, percebem-se algumas particularidades da Lei Orgânica como, por exemplo, a não submissão à sanção ou veto do Executivo, bem como a promulgação pela Mesa da Câmara municipal.

Ainda, pode-se ressaltar que a elaboração da sua própria Lei Orgânica é o traço mais marcante da autonomia política municipal, uma vez que, anteriormente, a Constituição outorgava aos Estados o poder de criar e organizar seus Municípios, ao editar as chamadas “leis de organização municipal” (TAVARES, 2009, p. 1074-77). Nesse contexto, os Estados possuíam “poderes sobre os Municípios, que agora já não têm [...]; agora as normas constitucionais instituidoras da autonomia dirigem-se diretamente aos Municípios” (SILVA, 2013, p. 643).

A partir de outra perspectiva, para alguns autores, a autolegislação estaria inserida na capacidade de auto-organização, no entanto pode ser considerada uma capacidade distinta. Assim, a autolegislação compreende a capacidade de editar suas próprias leis sobre as matérias de competência dos municípios, ou seja, relativas ao interesse local (SILVA, 2013). Dessa maneira, as leis municipais não estão subordinadas às leis estaduais ou federais, uma vez que se encontram no mesmo grau hierárquico das demais. Por conseguinte, eventual conflito entre tais leis será solucionado mediante a repartição constitucional de competências, pois não há critério hierárquico.

Mesmo não havendo hierarquia entre União, Estados e Municípios, a Constituição Federal estabelece a competência desses entes federativos para legislar. Em algumas situações a Carta estabelece direta ou indiretamente uma superposição de legislações, como, por exemplo, em algumas áreas de legislação concorrente (saúde, meio ambiente, educação, cultura) em que a legislação federal deve ser complementada pela legislação estadual, devendo, se for o caso, a legislação municipal se adequar a elas. (ALMG, 2019)

Por sua vez, a capacidade de autoadministração abrange o exercício de atribuições de natureza administrativa, tributária e orçamentária. Decorrem dessa capacidade, por exemplo, a elaboração e a execução dos planos e diretrizes orçamentários, a realização de políticas públicas, entre outras atribuições dentro da esfera de atuação municipal. Inclui-se nessa concepção a administração própria, a organização dos serviços públicos locais, a ordenação territorial, a decretação de tributos e a aplicação de rendas (MEIRELLES, 1998, p. 103-105). Pontua-se, ainda, que cabe aos municípios os serviços públicos em que exista interesse preponderantemente local, inclusive os serviços de utilidade pública (COSTA, 2006, p. 119). Ademais, compete ao ente local gerir suas receitas de recursos oriundos de tributos municipais e de outras fontes como a União, os Estados, exploração do patrimônio municipal e os empréstimos (ILB, 2016, p. 24).

Por fim, em relação ao autogoverno, capacidade de eleger seus representantes, a Constituição Federal de 1988 estabelece a eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos

Vereadores, para mandato de 4 anos, mediante pleito direto e simultâneo em todo o País, sendo aplicado segundo turno nos municípios com mais de 200 mil eleitores (BRASIL, 1988, art. 29, I e II). Nota-se que a eleição municipal ocorre sem a interferência de governos estaduais ou federais, ou seja, inexistente hipótese de prefeitos nomeados, sendo plena a capacidade de autogoverno (MEIRELLES, 1998, p. 89).

Nesse cenário, ao recriar o pacto federativo, a Carta Magna atribui aos municípios poder e responsabilidades anteriormente exercidas pelo governo estadual e federal. Em decorrência, “não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo” (BONAVIDES, 2016, p. 355). Tal autonomia propiciou aos municípios brasileiros papel relevante na tomada de decisões, ao alargar suas capacidades e possibilitar, dentro dos parâmetros legais, maior atendimento a suas peculiaridades locais.

2.1.2 Competências Municipais

A repartição de competências estabelecida pela CF 88 advém da forma federativa do Estado, na qual cada ente autônomo é dotado de atribuições próprias. Segundo Dallari (1995, p. 219), “não existe hierarquia [...], porque a cada esfera de poder corresponde uma competência determinada. [...] A regra, portanto, no Estado Federal é a distribuição de competências, sem hierarquia”. Pontua-se, ainda, que a Lei Maior estabelece tanto competências constitucionais legislativas – elaborar norma jurídica primária - quanto materiais – ações governamentais e prestação de serviços públicos -.

“**Competência**” é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. “**Competências**” são as diversas modalidades de poder de que servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções. Isso permite falar em “espécies de competências”. (SILVA, 2013, p. 481, grifos nossos).

No que tange às atribuições legislativas dos municípios, o art. 30, incisos I e II, da CF 88, dispõe que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e a estadual no que couber (BRASIL, 1988, art. 30, I e II). Desse modo, os municípios possuem competência exclusiva em matéria de interesse local, bem como competência suplementar para suprir lacunas da legislação federal e estadual. Cabe ressaltar que essas atribuições se assentam na concepção de que prefeitos e vereadores possuem maior

conhecimento sobre tais assuntos, uma vez que estão mais próximos da realidade da municipalidade do que as demais esferas governamentais (FERNANDES, 2008, p. 628).

O interesse local não é interesse exclusivo do Município, [...] porque não há interesse municipal que não o seja, reflexamente da União e do Estado-membro. [...] O que define e caracteriza o interesse local, inscrito como dogma constitucional é a **predominância do interesse do Município** sobre o do Estado ou da União. (MEIRELLES, 1998, p. 104, grifos nossos).

Outrossim, o vetor principal da produção legislativa municipal deve ser o interesse local, conceito fluído e vago, porém determinado no caso concreto (BERNARDES JÚNIOR, 2017, p. 58-60). A Constituição vigente não aponta, de modo expreso, todas as matérias de competência legislativa do município, entretanto, baseados na concepção de “assuntos de interesse local”, os tribunais atribuem algumas temáticas como objeto de legislação municipal, por exemplo, serviços públicos municipais, como transporte, coleta de lixo, fornecimento de água, coleta de esgoto e serviço funerário (ILB, 2016, p. 39-40). No que tange à competência legislativa dos municípios mineiros (MINAS GERAIS, 1989), assinala-se que:

Art. 171 – Ao Município compete legislar:

I – sobre assuntos de interesse local, notadamente:

- a) o plano diretor;
- b) o planejamento do uso, parcelamento e ocupação do solo, a par de outras limitações urbanísticas gerais, observadas as diretrizes do plano diretor;
- c) a polícia administrativa de interesse local, especialmente em matéria de saúde e higiene públicas, construção, trânsito e tráfego, plantas e animais nocivos e logradouros públicos;
- d) a matéria indicada nos incisos I, III, IV, V e VI do artigo anterior;
- e) o regime jurídico único de seus servidores, observada a diversificação quanto aos da administração direta, da autárquica e da fundacional em relação aos das demais entidades da administração indireta;
- f) a organização dos serviços administrativos;
- g) a administração, utilização e alienação de seus bens;

II – sobre os seguintes assuntos, entre outros, em caráter regulamentar, observadas as peculiaridades dos interesses locais e as normas gerais da União e as suplementares do Estado:

- a) o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais;
- b) caça, pesca, conservação da natureza e defesa do solo e dos recursos naturais;
- c) educação, cultura, ensino e desporto;
- d) proteção à infância, à juventude, à gestante e ao idoso. (MINAS GERAIS, 1989, art. 171).

Os municípios também possuem competência materiais, que são atribuições administrativas exclusivas elencadas na CF 88, como: instituir e arrecadar tributos; aplicar suas

rendas; organizar e prestar serviços públicos de interesse local; manter educação infantil; prestar serviços de atendimento à saúde; promover adequado ordenamento territorial; promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local; dentre outros (BRASIL, 1988, art. 30). Desse modo, será inconstitucional lei estadual que aborde matéria de interesse do Município, por exemplo, transporte coletivo local (FERNANDES, 2008, p. 628).

Há, também, dentre as atribuições municipais a prestação de serviços comuns, cuja esfera de atuação é pertinente a todos os entes federativos de forma solidária. Segundo o art. 23 da Constituição, é competência comum proteger o meio ambiente e combater a poluição; combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização; proporcionar meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; preservar as florestas, a fauna e a flora; e outros (BRASIL, 1988, art. 23). Trata-se de temáticas de interesses difusos, nas quais a Carta Magna prevê normas para cooperação entre os entes, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (BRASIL, 1988, art. 23, p. ú.)

Nesse contexto, vale assinalar que, apesar do art. 24 da Constituição determinar que a competência concorrente compete apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal, o Município “goza de competência concorrente, valendo-se do método sistemático de interpretação, que consiste em cotejar disposições que guardam pertinência temática” (PINTO, 2015, p. 21). Assim, os municípios podem, por exemplo, legislar sobre matéria de direito ambiental quando houver interesse local.

Vê-se, portanto, que a distribuição constitucional de competências viabiliza o pacto federativo ao propiciar a separação de atribuições entre os entes federativos, dado que “a ideia de autonomia sempre esteve ligada à de competência” (COSTA, 2006, p. 85). Nessa perspectiva, a repartição constitucional surge da necessidade de evitar conflito de competência entre os entes políticos e, por conseguinte, conceder um conjunto harmônico (BERNARDES JÚNIOR, 2017, p. 54).

2.1.3 Novos desafios

Com o advento da CF 88, foram redefinidas as atribuições do governo local, resultando na expansão de suas responsabilidades e no surgimento de novas demandas para a estrutura municipal. Dessa maneira, a descentralização política propiciou o fortalecimento do papel do Município com a ampliação de sua autonomia, no entanto, desencadeou uma série de desafios,

em especial devido à acentuada heterogeneidade e à precariedade institucional do novo ente federativo.

Devem-se considerar, ainda, os desafios adicionais acarretados pela alteração das normas constitucionais de emancipação na CF 88, que resultou na proliferação do número de municípios, dos quais muitos não possuíam condições de viabilidade (TAVARES, 2009, p. 1076). Um aspecto que chama atenção nas emancipações, a partir da nova Constituição, é o tamanho, em termos populacionais, dos municípios, sendo que mais da metade possui menos de 5.000 habitantes e 95% do total até 20.000 habitantes (BRANDT, 2010, p. 64-65). Assim, a multiplicação de Municípios acentuou as desigualdades existentes (VELOSO, 2011, p. 16). Pontua-se que esse movimento foi sustado, posteriormente, com a aprovação de emenda ao texto constitucional que restringiu as emancipações (BRANDT, 2010, p. 59).

No caso da descentralização, os problemas que surgiram no processo de implementação foram muitos: houve uma multiplicação exagerada dos municípios, poucos incentivos à cooperação intergovernamental foram estabelecidos, a questão metropolitana foi ignorada pela Constituição, além da sobrevivência do patrimonialismo local em boa parte do país. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, p. 57, 2010)

Nesse contexto, cabe ressaltar que “a capacidade dos governos locais de implementar políticas e de arrecadar recursos próprios é altamente diferenciada” (SOUZA, 2005, p. 116), sendo os municípios de pequeno porte os mais carentes e dependentes (REZENDE, 2011). Ademais, há diferentes capacidades dos governos subnacionais, devido às enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão entre os entes (SOUZA, 2005, p. 112). Em decorrência, percebe-se que os pequenos municípios se mantêm, basicamente, por meio de transferência tributária, ou seja, dependem de repasses provenientes dos Estados e da União (RIBEIRO, 2010).

Dessa maneira, observa-se que a baixa capacidade dos governos locais é um desafio para o equilíbrio federativo, especialmente, no que diz respeito aos municípios de pequeno porte. Deve-se lembrar que, atualmente, segundo dados apresentados pelo IBGE (2017), a maior parte dos municípios brasileiros, aproximadamente 68%, possui até 20 mil habitantes. Tal aspecto é vivenciado também pelo estado de Minas Gerais, com o maior número de municípios do país, que possui majoritariamente cidades de pequeno e médio porte (IBGE, 2017). Nesse cenário, percebe-se que, apesar de terem se tornado entes centrais da Federação, ainda há enorme fragilidade político-administrativa na maioria dos municípios brasileiros (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, p. 58, 2010).

Os governos precisam ser dotados de capacidades governativas, que inclui capacidades econômico-fiscais e capacidades institucionais (NETO, 2014, p. 23), uma vez que os municípios enfrentam diversos entraves para o cumprimento de suas competências constitucionais, como, a falta de institucionalização da gestão, presente nas demais esferas, mas principalmente no âmbito municipal (VELOSO, 2011, p. 17). Assim, a descentralização, ao ampliar a competência direta dos municípios em áreas que eram de responsabilidade do governo estadual ou federal, acarretou também no aumento das exigências de profissionalização da gestão municipal (VELOSO, 2011, p. 16).

Certamente, a temática da profissionalização apresenta-se como um dos principais desafios para a capacidade institucional do governo local, visto que a carência de servidores qualificados e capacitados afeta grande parcela dos municípios (REZENDE, 2011). De acordo com Veloso (2011, p. 17), “exigências de capacitação e qualificação da gestão pública municipal têm sido um dos mais difíceis obstáculos para que as políticas de desenvolvimento possam efetivamente alcançar de forma homogênea a população das diversas regiões do Brasil.” Ademais, vê-se que a situação atual dos servidores públicos municipais advém das mudanças promovidas pela CF 88, pois, anteriormente, não havia “normas claras sistematizando o ingresso ao serviço público nem preocupação com a profissionalização, a produtividade e a eficiência do serviço público, em especial no âmbito municipal” (REZENDE, 2011, p. 174).

Até o final da década de 1980, o acesso ao serviço público era, sobretudo, por meio de **arranjos políticos e administrativos**. Em seguida, os gestores, com apoio dos legislativos municipais, transformavam cargos e respectivas nomeações em definitivas. Tais procedimentos, fruto de um **legado histórico** baseado em práticas patrimonialistas, clientelistas e de nepotismo nos diversos setores da esfera pública, desde o legislativo, passando pelo judiciário, até chegar ao poder executivo, o maior empregador, visavam, prioritariamente, atender aos interesses políticos regionais e locais.” (REZENDE, 2011, p. 174-175).

Além disso, Rezende (2011, p. 180) salienta que “a carência de pessoal qualificado, [...] obriga as administrações municipais a contratarem serviços de profissionais especializados por meio de empresas terceirizadas, justamente pela inviabilidade de se manter pessoal próprio”. Na mesma linha, a pesquisa MUNIC/IBGE (2015) evidencia que a contratação de empresas que fornecem mão de obra especializada vem sendo cada vez mais frequente no setor público, destacando as contratações pelas prefeituras na área de assessoria e execução de serviços públicos.

Ainda, pode-se ressaltar que, na busca por superar desafios locais, tem sido comum a formação de alianças entre administrações municipais por meio de consórcio público, que surgem como “uma forma de solução, de modo colegiado, em um novo arranjo institucional para a gestão municipal e como instrumentos de planejamento regional para uma possível solução de problemas comuns, na gestão de atividades específicas” (MUNIC/IBGE, 2015). Conforme o MUNIC/IBGE (2015), tem aumentado o percentual de municípios que possuem consórcios públicos, isto é, dois ou mais entes federados se unindo para prestar um serviço público de interesse comum. Nesse cenário, tais consórcios constituem um modelo de estreitamento de laços entre os entes federativos (RIBEIRO, 2010, p. 204).

Em face do exposto, percebe-se que grande parte dos municípios possuem organização institucional e administrativa deficiente. Com efeito, os governos locais carecem, dentre outros, de estrutura e pessoal para desempenhar o vasto campo de atuação previsto na CF 88, ou seja, precisam ampliar capacidades institucionais, as quais são “relacionadas com os instrumentos institucionais, políticos e de recursos humanos para o planejamento, execução e coordenação de políticas públicas” (NETO, 2014, p. 56); além de estarem norteados pela concepção de que o fortalecimento da capacidade de gestão municipal é fundamental em um país tão descentralizado como o Brasil (VELOSO, 2011, p. 17).

2.2. Câmaras municipais: perspectivas

A princípio, deve-se ressaltar que o Poder Legislativo possui papel fundamental no regime democrático, visto que o Legislativo é, certamente, o Poder mais aberto e com maior potencial de participação política dos cidadãos, em virtude do seu “locus privilegiado de debate” (PRATA, 2007, p. 10). Portanto, o Parlamento é um espaço propício para o diálogo político que contribui para a representação dos interesses da população.

Pontua-se que, no Brasil, cada esfera da Federação possui seu próprio Poder Legislativo, sendo a mesma essência “em todos os níveis de governo, de modo que cada Casa legislativa delibera sobre assuntos específicos que se enquadram no campo de atribuições da entidade política de que faz parte” (RESENDE, 2015, p. 8). Dessa forma, no âmbito federal, o Poder Legislativo é constituído pela Câmara dos Deputados e Senado Federal; no âmbito estadual, pelas Assembleias Legislativas; no distrital, pela Câmara Legislativa do Distrito Federal; e no âmbito municipal, pelas Câmaras Municipais. Ademais, conforme a CF 88, apenas o Poder Legislativo federal apresenta composição bicameral, sendo a Câmara dos Deputados composta

por representantes do povo, e Senado Federal por representantes dos Estados (BRASIL, 1988); já nos demais entes federativos, o Parlamento é unicameral, ou seja, uma única Casa legislativa.

Com efeito, a Constituição atribuiu a cada nível de governo diferentes poderes e obrigações. Em decorrência disso, os municípios brasileiros se organizam internamente em Poder Executivo e Legislativo, o Executivo – chefiado pelo Prefeito – e o Legislativo – exercido pela Câmara Municipal - (RESENDE, 2015). Contudo, diferentemente dos demais entes, os municípios não são dotados de Poder Judiciário.

Nesse contexto, a Câmara municipal é o órgão colegiado composto por vereadores, membros eleitos pelo povo, que exerce o Poder Legislativo Municipal. Observa-se que as Câmaras Municipais são autônomas, ou seja, independentes do Poder Executivo e possuem âmbito de atribuições limitado ao território do município. Ademais, após a CF 88 as Câmaras municipais foram dotadas de maiores poderes e independência frente ao período anterior à redemocratização (SILVA, 2014, p. 20).

O Poder Legislativo municipal é exercido pela Câmara Municipal. Compõe-se de vereadores eleitos diretamente pelos municípios para uma legislatura de quatro anos e funciona em períodos legislativos anuais e em sessões plenárias sucessivas, para o desempenho de suas atribuições de legislação, de fiscalização do governo local, de assessoramento do Executivo e de administração de seus serviços. (MEIRELLES, 1998, p. 455)

Assim, as Câmaras municipais exercem papel fundamental na representação local, sendo os vereadores importantes atores na democracia brasileira. Em relação aos vereadores, vê-se que são agentes políticos, titulares de mandato eletivo; ou seja, esse agente não é servidor público, tampouco mantém relação de emprego com o município (RESENDE, 2017, p. 19). Para se candidatar a vereador, além de possuir nacionalidade brasileira, pleno exercício dos direitos políticos, alistamento eleitoral, filiação partidária e idade mínima de 18 anos, o cidadão precisa possuir domicílio eleitoral na circunscrição onde pretende concorrer ao cargo (BRASIL, 1988, art. 14, §3º).

É pertinente assinalar, ainda, que no Brasil se adota a eleição proporcional para a escolha de vereadores, vinculando a quantidade de representantes ao número de habitantes do município. Desse modo, em municípios com até 15 mil habitantes, podem ser eleitos no máximo 9 vereadores; entre 15 e 30 mil, são 11 eleitos, aumentando gradualmente conforme o número de habitantes, até 55 vereadores em cidades com mais de 8 milhões de habitantes (BRASIL, 1988, art. 29, IV). Dentro dessa perspectiva, segundo o Tribunal Regional Eleitoral, Minas Gerais é o estado com maior número de vereadores no país, atualmente, possui 8.481 legisladores municipais (TRE-MG, 2016). Cabe destacar que, como a maioria dos municípios

mineiros tem menos de 15 mil habitantes, aproximadamente 76% das Câmaras do estado, são compostas por 9 vereadores, conforme tabela 1, que apresenta dados da eleição de 2016.

Tabela 1 - Número de vereadores por Município em Minas Gerais - 2016

Quant. de vereadores	Nº de Municípios	%
9	648	75,97%
Entre 10 e 14	155	18,17%
Entre 15 e 19	44	5,15%
Acima de 20	6	0,70%

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do TRE-MG (2016)

Além disso, cabe observar que a Carta Magna assegura imunidade material aos membros do legislativo municipal, ao garantir “inviolabilidade dos vereadores por suas opiniões, palavras e votos”, ou seja, não podem ser forçados a modificar ideias ou processados por estas, “desde que no exercício do mandato e na circunscrição do Município” (BRASIL, 1988, art. 29, VIII). Com efeito, esta é uma garantia funcional que viabiliza o exercício do mandato parlamentar, dado que possibilita a fiscalização e denúncia de irregularidades. Por fim, a CF/88 dispõe que proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, são similares, no que couber, ao disposto para os membros do Congresso Nacional e na Constituição do respectivo Estado para os membros da Assembleia Legislativa (BRASIL, 1988, art. 29, IX). Há, também, assegurado ao vereador mineiro “ampla defesa em processo no qual seja acusado, observados, entre outros requisitos de validade, o contraditório, a publicidade e o despacho ou decisão motivados” (MINAS GERAIS, 1989, art. 175, §4º).

Desse modo, conforme os dispositivos constitucionais, as Câmaras municipais, por meio dos vereadores cuja atuação é assegurada pela imunidade material, exercem suas funções de modo independente do Poder Executivo. Em suma, vê-se o Parlamento municipal como representante dos cidadãos e espaço de debate para as decisões políticas de interesse local.

2.2.1 Funções da Câmara Municipal

O Legislativo municipal desempenha diversas funções, além de representar a população, contudo “a importância de cada função varia bastante, de acordo com cada Parlamento, podendo cada uma delas ser ampliada ou atrofiada” (COSTA, 2005, p. 165). As atribuições das Câmaras municipais são enumeradas nas Leis orgânicas; todavia, podem ser classificadas em

cinco funções básicas: legislativa, meramente deliberativa, fiscalizadora, julgadora e organizativa (SILVA, 2013, p. 648-649). No entanto, pontua-se que “não há uma separação estanque entre as funções: em uma mesma ação do Parlamento, podemos reconhecer o desempenho de mais de uma função” (RIBEIRO, 2012, p. 23).

A função legislativa é uma das atribuições mais importantes do Poder Legislativo, por meio dela são produzidas as leis, isto é, atos normativos que inovam o ordenamento jurídico. Assim, a Casa legislativa exerce atividade típica ao elaborar leis que regem a vida da sociedade, através do processo legislativo (RESENDE, 2017, p. 19). Tal função carece da aquiescência do chefe do Poder Executivo municipal, que também possui iniciativa para propor algumas matérias. A função legislativa é desempenhada, por exemplo, ao se autorizar alienação de bens imóveis, ao se votar orçamento anual, ao se legislar sobre tributos municipais – IPTU, ISS, entre outros (CASTRO, 2006, p. 117).

Quanto à função meramente deliberativa, destaca-se a atuação independentemente de sanção do prefeito, visto que a Câmara Municipal executa atribuições de sua competência privativa que envolvem prática de atos concretos, de aprovação, de autorização e de julgamento técnico (SILVA, 2013, p. 648). Resende (2017, p. 25-26) ressalta que essas matérias são internas ao Legislativo, como sua organização e funcionamento, sendo disciplinadas por resolução ou decreto legislativo.

Por sua vez, a função fiscalizadora manifesta-se no controle externo dos atos dos demais poderes com auxílio dos Tribunais de Contas. Segundo a CF 88, a fiscalização possui natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (BRASIL, 1988, art. 70). Com efeito, a Constituição estadual estabelece que “a Câmara Municipal julgará as contas do Prefeito, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas, que terá trezentos e sessenta dias de prazo, contados de seu recebimento, para emití-lo, na forma da lei” (MINAS GERAIS, 1989, art. 180). A Câmara exerce tal função por meio de mecanismos, como: convocação de secretário municipal; pedido de informações a autoridades municipais; investigação de indícios de irregularidades pela Comissão Parlamentar de Inquérito; entre outros (RESENDE, 2017, p. 23).

No que tange à função julgadora, vê-se a “função de juízo político, quando lhe cabe julgar as infrações político-administrativas do prefeito” (SILVA, 2013, p. 649), possibilitando pena de perda de mandato. De acordo com a CF 88, o Legislativo exerce a função jurisdicional, por exemplo, quando o Senado processa e julga o Presidente e o Vice-Presidente da República por crimes de responsabilidade (BRASIL, 1988, art. 52, I).

No exercício da função organizativa, semelhante à função constituinte das Assembleias Legislativas dos Estados, a Câmara municipal promulga a Lei Orgânica do Município

(CASTRO, 2006, p. 117). É pertinente destacar a rigidez na elaboração e alteração por emenda da Lei Orgânica, conforme o art. 29, *caput*, da Constituição Federal, como, por exemplo, o quórum de aprovação de dois terços dos membros da Câmara Municipal e a necessidade de dois turnos de votação (BRASIL, 1988, art. 29, *caput*).

Ainda, como não há consenso sobre a classificação, pode-se acrescentar dentre as atribuições do Legislativo Municipal a função político-parlamentar. De acordo com Ribeiro (2012, p. 31-32), “um conjunto de ações não se enquadram nas demais funções desempenhadas pelo Poder Legislativo, mas às quais ele não pode furtar-se, em virtude da indispensável dinâmica de interação que estabelece com a sociedade”. Assim, durante o exercício dessa função, o Legislativo realiza diversas atividades para subsidiar o processo legislativo e os debates, como a Tribuna do Parlamento e audiências públicas (RESENDE, 2015, p.18). Nesse cenário, Ribeiro (2012) afirma que a função político-parlamentar contém a função comunicativa; informativa; educativa e de orientação política.

Por fim, nota-se o papel relevante do Poder Legislativo Municipal visto a amplitude e a abrangência de sua atuação, como, por exemplo, a elaboração das leis, a fiscalização da administração pública e a atividade político-parlamentar (RESENDE, 2015, p. 9). Assinala-se, ainda, que as funções do Legislativo estão em constante processo de redefinição.

2.2.2 Parlamento municipal: descentralização e participação

A descentralização, norteadada pela concepção de que “a centralização do poder apenas se presta ao enfraquecimento do povo e à perda de seu sentimento de cidadania” (TOCQUEVILLE *apud* TAVARES, 2009, p. 1075), compreende que o federalismo viabiliza a participação dos cidadãos na medida em que propicia maior proximidade da população como o governo. Assim, “[...] o federalismo vem a ser descentralizador para aproximação dos indivíduos com o poder político, destarte ser garantido aos entes federativos descentrais o status privilegiado da autonomia política”. (ZIMMERMANN, 2005, p. 151).

Desse modo, baseia-se na ideia de “descentralizar para aproximar democraticamente o governo dos cidadãos e tornar mais eficiente a provisão dos serviços públicos” (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, p. 56, 2010). Nessa percepção, a descentralização tende a promover maior possibilidade de envolvimento dos indivíduos e o conhecimento dos governantes a respeito de suas demandas, principalmente em países com grande extensão, como o caso do Brasil. Castro (2006, p. 19) afirma ser “tão importante quão necessário descentralizar poderes e funções”, sucedendo “o florescimento das liberdades locais com o das liberdades dos cidadãos”.

Dentro dessa abordagem, “quanto mais descentralizado o exercício do poder do Estado, maiores as chances de participação política do cidadão e, por consequência, mais elevado o nível democrático que se pode alcançar” (TAVARES, 2009, p. 1076). Assim, “é bastante generalizado o entendimento acerca da estreita conexão entre os conceitos de descentralização e democracia” (ZIMMERMANN, 2005, p. 155).

Pode-se dizer que, no Brasil, a descentralização, ao fortalecer o papel dos municípios, ocasionou cenário propício à concretização da democracia, assentado, por exemplo, no argumento de maior transparência e condições favoráveis à responsabilização dos governantes (VELOSO, 2011, p. 13). Desse modo, nas palavras de Bobbio [1986] /(1997) “o poder é tanto mais visível quanto mais próximo está. De fato, a visibilidade não depende apenas da apresentação em público de quem está investido do poder, mas também da proximidade espacial entre o governante e o governado.” (BOBBIO, 1986, p. 88). E continua:

O caráter público do **governo de um município é mais direto**, e é mais direto exatamente porque é **maior a visibilidade dos administradores e das suas decisões**. Ou, pelo menos, um dos argumentos de que sempre se serviram os defensores do governo local — o argumento da restrição e multiplicação dos centros de poder — foi a **maior possibilidade oferecida ao cidadão de colocar os próprios olhos nos negócios** que lhe dizem respeito e de deixar o mínimo espaço ao poder invisível” (BOBBIO, 1986, p. 88, grifos nossos).

Nesse cenário, devido à descentralização política, no ente municipal há maior oportunidade para aproximação entre governantes e governados, o que, em tese, propicia o diálogo. Particularmente, no que tange à Câmara Municipal, “órgão por excelência de representação e vocalização das demandas dos habitantes” (ILB, 2016, p. 53), em especial ao institucionalizar mecanismos de interlocução com os cidadãos. Ademais, a criação de tais canais de interação com a sociedade contribui para o processo de consolidação democrática, visto que colabora para a redução da apatia política.

Por serem representantes do povo, deputados e vereadores **devem interagir cada vez mais com a sociedade** e incentivar as pessoas a participarem das reuniões do Plenário e das comissões. **Essa aproximação entre o Parlamento e os cidadãos é extremamente relevante para o fortalecimento da democracia**, de modo que as pessoas devem participar e acompanhar constantemente as decisões do Poder Legislativo (RESENDE, 2015, p. 18, grifos nossos).

Isto posto, verificam-se diversas formas de participação dos cidadãos nos trabalhos das Casas legislativas municipais, como, por exemplo, a iniciativa popular e as audiências públicas. Quanto à iniciativa popular, ou seja, possibilidade dos cidadãos deflagrar o processo legislativo,

a Constituição Federal de 1988 dispõe que a Lei Orgânica deverá prever “iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado” (BRASIL, 1988, art. 29, XIII). Por sua vez, as audiências públicas são importantes possibilidades de participação realizadas nas comissões ou no Plenário para discussão de temáticas municipais, sendo que nessas ocasiões os cidadãos podem prestar informações às Câmaras sobre os assuntos debatidos (ILB, 2016, p. 54). Convém destacar que, de acordo com o perfil das Câmaras diagnosticado pelo Interlegis (2012), 86% das Câmaras brasileiras realizam audiências públicas.

Dado o exposto, percebe-se que os Municípios, em especial as Câmaras Municipais, detêm papel relevante para viabilizar o exercício da participação e o atendimento dos anseios da população. Logo, “modernamente, não se pode deixar de conceder ao Município boa parcela da responsabilidade pela democracia” (TAVARES, 2009, p. 1078).

2.2.3 Legislativo municipal e entraves

Inicialmente, destaca-se que assim como a gestão local é marcada pela heterogeneidade e limitada estrutura institucional na maioria dos municípios, o mesmo acontece nos legislativos municipais, com ênfase para suas fragilidades peculiares. Em decorrência, percebe-se que a deficiente capacidade institucional das Câmaras municipais compromete o desempenho de suas funções. Assim, os poucos estudos realizados sobre o Legislativo municipal apontam para características relacionadas à baixa capacidade de legislar e atuação fraca diante de um Executivo forte (RAUPP; PINHO, 2011).

Nesse contexto de Executivo forte e Legislativo fraco, a troca de favores é característica marcante nas relações entre os poderes municipais, visto que na tentativa de adquirir recursos políticos, os vereadores assumem comportamento colaborativo e obediente em relação ao Executivo, transformando o Legislativo em “poder subserviente” (RAUPP; PINHO, 2011, p. 125). No entanto, Silva (2014, p. 199) afirma que “se o Poder Legislativo age como um carimbador dos atos do Poder Executivo, não é em razão da força deste último, mas de sua própria fraqueza”.

Dentro dessa perspectiva, apresentam-se alguns traços do perfil das Câmaras municipais diagnosticado pelo Interlegis (2012), como: 89% das Casas legislativas municipais demandam pela revisão/atualização do regimento interno; apenas 33% possuem registro informatizado de tramitação das proposições legislativas; 30% não disponibilizam gabinetes individuais para os parlamentares; e 76% não contam com biblioteca legislativa. Ademais, 52,3% dos parlamentos

municipais não disciplinam o acesso aos documentos, informação que revela grau de institucionalização mínimo da Câmara (RIBEIRO, 2010, p. 133). Ainda, pontua-se que as Câmaras municipais brasileiras possuem estrutura desigual, no entanto o quadro geral é de “parca profissionalização do Legislativo” (SILVA, 2014, p. 21).

Silva (2014, p.24) também aponta que a baixa profissionalização das Casas legislativas municipais implica que as condições de trabalho dos legisladores e assessores “estão longe das ideias”, por exemplo, na maior parte dos municípios, os vereadores não contam com computadores para executar suas funções. Outro aspecto pertinente é o vínculo dos servidores das Câmaras municipais, 29% efetivos e 71% comissionados; ou seja, a maior parte do corpo funcional não possui vínculo permanente, fator que pode dificultar o aprendizado institucional (INTERLEGIS, 2012). Nesse cenário, percebe-se que “os legislativos municipais são pouco profissionalizados e carecem de infraestrutura física e humana” (SILVA, 2014, p. 199).

No que tange a profissionalização, observou-se que os **legislativos municipais beiram a não profissionalização**. Tomando o índice criado por Squire (1992) para mensurar a profissionalização dos legislativos temos que **95% das Câmaras Municipais analisadas podem ser consideradas não profissionalizadas** (índice inferior a 0,3). (SILVA, 2014, p. 116, grifos nossos).

Além disso, a precariedade no desempenho das funções legislativas é acentuada nos municípios pequenos. Segundo Silva (2014, p. 92), quando agrupado por tamanho é visível a disparidade entre as Casas legislativas, concentrando nos municípios de pequeno porte maior carência, por exemplo, em 45% das Câmaras de municípios com menos de 10 mil habitantes não há estrutura de apoio parlamentar. Pontua-se, também, que os municípios pequenos utilizam com menor frequência os recursos para fiscalização da administração municipal, como “pedido de informação, convocação de autoridade e denúncia de irregularidade ao Tribunal de Contas” (RIBEIRO, 2010, p. 201).

Desse modo, diante da baixa profissionalização e acentuadas distinções em relação às estruturas das Câmaras municipais (SILVA, 2014), assinala-se que as Casas Legislativas têm buscado se organizar em redes, visando à circulação de informação e troca de experiência, por meio, por exemplo, das associações de Câmaras Municipais e do Interlegis (RIBEIRO, 2010, p. 204). Observa-se que o Interlegis é um programa do Senado Federal, com o “objetivo é fortalecer institucionalmente o Poder Legislativo brasileiro, por meio do estímulo à modernização, integração e cooperação, entre as casas legislativas nas esferas federal, estadual, municipal e distrital” (INTERLEGIS, 2012).

Outro exemplo de parcerias entre os legislativos é a instituição de uma grande rede de educação legislativa, que abrange o Senado, Câmaras dos Deputados, Distrital, Tribunal de Contas da União, assembleias estaduais e as câmaras municipais iniciada na criação da Escola do Legislativo (ELE) da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (FREITAS, 2017, p. 361-362). Pontua-se que, atualmente, a ELE/ALMG faz parte de diversas redes - Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e de Contas, Rede de Escolas de Formação de Agentes Públicos de Minas Gerais, Rede Nacional de Escolas de Governo, Rede de Escolas do Legislativo de Minas Gerais- e estimula as Câmaras municipais e suas respectivas Escolas a também participarem delas (FREITAS, 2017, p. 371-372).

Dentro dessa perspectiva, Ribeiro (2010, p. 204) afirma que “da autonomia federativa dos entes políticos não pode derivar o seu isolamento”, visto que a federação pressupõe o relacionamento entre duas partes. E continua o autor “esta não é uma tendência apenas dos Parlamentos, mas dos governos, e os Poderes Executivos estão em estágio mais avançado nessa seara”, como, por meio dos consórcios em diversas áreas (RIBEIRO, 2010, p. 204). Desse modo, a cooperação integra a organização entre os entes federados, sendo que “articulações de cooperação horizontais (município-município) e verticais (estado-município, União-estado-município) se tornam necessárias para a viabilidade do desenvolvimento de diferentes políticas públicas” (MUNIC/IBGE, 2015).

Nesse cenário, visando reduzir os entraves estruturais e a heterogeneidade das Câmaras municipais, que implicam na qualidade das atividades parlamentares prestadas, os legislativos, assim como ocorre no Executivo, tem buscado se organizar em redes institucionais de cooperação. Desse modo, norteadas pela tendência de interlocução e cooperação federativa, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais tem as Câmaras municipais “como parceiras privilegiadas no seu processo de interiorização” (RIBEIRO, 2010, p. 204). Assim, ao encontro dessa tendência parlamentar, a ALMG desenvolveu um espaço institucional de relacionamento com os legislativos municipais – Centro de Apoio às Câmaras – que será objeto do capítulo 4.

Em síntese, vê-se que, apesar do relevante papel do Município no pacto federativo pós Constituição Federal de 1988, os municípios brasileiros apresentam distintas fragilidades, em especial no que tange à capacidade institucional, condição que se estende às Câmaras municipais. Com efeito, a precariedade institucional do novo ente federativo implica desafios para a gestão local e entraves para o desempenho das atribuições do Poder Legislativo. Dessa maneira, percebe-se, na organização de redes institucionais, uma tentativa de reduzir problemas e aproximar os entes federativos.

3 ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS E AMBIENTE INSTITUCIONAL

Este capítulo, que se refere à Assembleia de Minas e o ambiente institucional, norteia-se pelas abordagens institucionalistas, haja vista que o institucionalismo “explica como e porque as organizações se legitimam no ambiente mais amplo e criam estruturas emprestando ideias umas das outras” (DAFT, 2014, p. 175). Desse modo, esta parte da dissertação orienta-se pela perspectiva clássica de que “as organizações influenciam o ambiente em que vivem, e são influenciadas por ele” (PERROW, 1972, p. 125). Assim, o capítulo anseia compreender a singularidade do desenvolvimento institucional da Assembleia Legislativa de Minas Gerais em relação aos demais legislativos nacionais, bem como sua capacidade de influenciar o ambiente parlamentar nas relações interorganizacionais. Para tal, realiza-se pesquisa bibliográfica e documental, em especial com informações oficiais oriundas da ALMG.

Nesse cenário, a primeira parte do capítulo traça a mudança intencional da Assembleia mineira, visando analisar seu desenvolvimento institucional e esforço contínuo de modernização da Casa; ao passo que a segunda discorre sobre a relação de proximidade entre o Parlamento mineiro e as Câmaras municipais. Pontua-se, ainda, que a Assembleia de Minas, especialmente por meio do processo de interiorização, amplia sua integração e cooperação com as Câmaras municipais.

3.1. Institucionalismo, Mudança institucional e Parlamento mineiro

No intuito de compreender o processo de mudança da Assembleia de Minas e, posteriormente, o contexto de criação do Centro de Apoio às Câmaras, faz-se necessário entender, entre outras coisas, a ALMG na perspectiva institucionalista. Dado que as organizações são influenciadas pelo ambiente em que atuam, bem como constituem e influenciam o ambiente de outras organizações, o processo de desenvolvimento institucional da Assembleia reflete como a Casa legislativa se relacionou e relaciona nesses dois sentidos com o ambiente.

No que tange à abordagem institucionalista, o termo “instituições” pode assumir significados distintos em cada disciplina, de modo que é “mais fácil existir acordo sobre o que o novo institucionalismo não é do que sobre o que é” (POWELL; DIMAGGIO, 1991). Em virtude disso, vale assinalar que a definição que melhor se ajusta ao estudo e será utilizada ao longo do capítulo foi proposta por Campbell (2007, p. 8), que considera instituições “assentamentos forjados por barganha e luta” que “refletem os recursos e o poder”.

A princípio, pontua-se que dentro da perspectiva institucional, as instituições políticas ou não políticas nunca operam em um vazio, uma vez que estão inseridas ou imersas em uma teia de outras instituições e atores que constituem o seu ambiente. Segundo Perrow (1972, p. 78), todas as organizações têm um ambiente constituído por outras organizações, fornecedores, concorrentes, clientes ou usuários, novas tecnologias, além do complexo meio político e social em que vivem. Ademais, “para qualquer organização, o segmento mais importante do ambiente são as outras organizações” (PERROW, 1972, p. 127).

Nessa perspectiva, o “sistema aberto” examina o modo pelo qual a organização é influenciada pelo ambiente (PERROW, 1972, p. 22), percebe-se que essa interação entre as organizações e o meio ambiente é um dos determinantes importantes para sua estrutura organizacional, bem como para seus processos de mudança institucional. Assim, Perrow (1972, p. 121) afirma que “a organização é moldada pelo próprio ambiente em que se situa”.

O autor argumenta que a relação das instituições com o ambiente é permeada por instabilidade e tensão, e, por conseguinte, as organizações buscam tentativas de atenuar suas inseguras e incertezas. Além disso, “muitas organizações tentam estabilizar e controlar estas influências ambientais, isto é, tentam lidar com as mudanças de ambiente” (PERROW, 1972, p. 78). Perrow (1972) apresenta, ainda, algumas estratégias distintas de instituições que buscaram reduzir possíveis ameaças ao meio ambiente, como, por exemplo, a cooptação, a reciprocidade em ambientes competitivos, a introdução de inovações constantes, entre outros.

Nas palavras de Perrow (1972, p. 162) “assim como vemos o ambiente lutando e exercendo impacto sobre a organização, e esta tentando refrear ou servir-se de tal impacto, podemos também inverter a sequência das causas”. Desse modo, além de tentar diminuir as possíveis ameaças, as instituições podem buscar estabilizar as relações no ambiente por diferentes maneiras, adaptando-se ao ambiente, desenvolvendo ações para moldar o ambiente às suas pretensões ou, também, ampliando sua influência sobre o meio ambiente.

Dessa maneira, as organizações atuam tanto para se adaptar ao meio ambiente quanto - principalmente as organizações mais influentes - para adaptar o ambiente aos seus objetivos. Nesse sentido, Perrow (1972, p. 141) afirma que “o ambiente constitui sempre uma ameaça e um recurso. Às vezes é claramente um dos dois, e outras vezes o que poderia ter constituído uma ameaça, transforma-se em um recurso, a um certo preço, naturalmente”.

Em decorrência disso, ao estabelecer relações com o ambiente, seja buscando minimizar as ameaças, seja ampliando sua influência, as organizações realizam processos que modificam sua estrutura organizacional, e que podem resultar em mudança institucional e desenvolvimento institucional. Nesse contexto, visando compreender a mudança institucional intencional da

Assembleia de Minas, utiliza-se a teoria de Campbell (2007), que combina as três abordagens de análise institucional:

Três versões da análise institucional se desenvolveram desde o início dos anos 80 e agora dominam a discussão. O institucionalismo da escolha racional está mais intimamente associado à economia e a algumas vertentes da ciência política. O institucionalismo organizacional é da sociologia. E o institucionalismo histórico foi desenvolvido por cientistas políticos que trabalham na tradição da economia política comparada. (CAMPBELL, 2007, p. 1, tradução nossa)

Deve-se observar que, segundo Campbell (2007, p. 7), a mudança institucional pode ser intencional ou não intencional, contudo, sua teoria está concentrada na “mudança intencional” tida como “esforço deliberado para reorganizar ou de outra forma modificar instituições já existentes”. Desse modo, Campbell (2007) reconcilia as três correntes, direcionando sua perspectiva para “como as instituições mudam em termos dos processos de bricolagem e tradução”. A bricolagem compreende a “combinação e recombinação de elementos institucionais já existentes”, ao passo que a tradução envolve elementos novos adicionados ao repertório institucional (CAMPBELL, 2007, p. 8). Assim, segundo Campbell (2007, p. 9), a tradução “é semelhante à bricolagem, exceto pelo fato de que alguns dos elementos disponíveis para o empreendedor institucional foram introduzidos de fora”.

Nesse cenário, Campbell (2007, p. 14) expande os *insights* das abordagens institucionalistas. Na perspectiva da escolha racional, enfatiza como a percepção dos problemas e as oportunidades de mudança influenciam qualquer episódio de mudança institucional e, ainda, que existem atores-chave – empreendedores institucionais – que desempenham papéis centrais (CAMPBELL, 2007, p. 15). Em relação ao institucionalismo histórico, sugere, dentre outros, que o processo de definir problemas, elaborar soluções e adequá-las às condições locais envolve a capacidade dos atores de estruturar problemas e soluções. Por fim, no que diz respeito ao institucionalismo organizacional, aponta que a distribuição de recursos e poder desempenham papel importante na determinação do que os empreendedores podem fazer (CAMPBELL, 2007, p. 15).

Campbell (2007, p. 10) assinala, também, a necessidade de pensar as condições sob as quais os atores buscam mudanças institucionais, dado que podem ser desencadeadas por fatores exógenos ou endógenos. No entanto, sustenta que independentemente das origens dos problemas serem de origem interna ou externa, os problemas levam a mudanças institucionais quando ameaçam a distribuição de recursos e poder na instituição (CAMPBELL, 2007, p. 11).

Pode-se dizer que, segundo Campbell (2007, p. 11), apenas porque um problema se desenvolve, não significa necessariamente que resultará em mudança institucional, por exemplo, “problemas podem apodrecer por um longo tempo sem que sejam tomadas medidas para resolvê-los”. Assim, os atores podem tentar lidar com os problemas sem recorrer em mudança ou perceber que há um problema que requer uma solução institucional (CAMPBELL, 2007, p. 11).

Nessa perspectiva, o autor considera “os problemas que os atores enfrentam, os próprios atores e as restrições sob as quais eles operam à medida que buscam mudar as instituições para resolver seus problemas” (CAMPBELL, 2007, p. 10). Desse modo, Campbell (2007, p. 11-12) realiza uma teoria centrada em “atores de mudança institucional”, destacando que os “empreendedores institucionais” são fundamentais para convencer os tomadores de decisão a buscar mudanças institucionais, ao sugerir como recombinar elementos de maneiras inovadoras, enquadrar situações como problemas e inovações como soluções promissoras.

Dessa forma, Campbell (2007, p. 14) afirma que o grau em que as inovações são implementadas, ou não, “depende de contextos institucionais locais, lutas de poder, apoio de liderança e capacidade de implementação”. Por fim, o autor argumenta que, apesar do progresso recente, a compreensão da mudança institucional permanece em estágio inicial, sendo necessário que os estudiosos prestem atenção aos processos centrados no ator da mudança (CAMPBELL, 2007).

Nesse cenário, a trajetória de desenvolvimento institucional da Assembleia Legislativa de Minas será permeada pela compreensão da influência do ambiente de Perrow (1972) e pela perspectiva de mudança intencional de Campbell (2007). Assim, a primeira parte do capítulo demonstra que a Assembleia não opera em um vazio, dado que sua interação com o ambiente é fator importante para a construção de sua estrutura organizacional e elemento de pressão para os processos de mudanças institucionais de sua trajetória de desenvolvimento.

3.1.1 Trajetória de desenvolvimento institucional da Assembleia de Minas

A princípio, deve-se compreender que o conceito de “desenvolvimento institucional” empregado para traçar a trajetória da ALMG “refere-se ao conjunto de atividades voltadas para o fortalecimento das capacidades do Poder Legislativo” (UNDP *apud* MINAS GERAIS, 2009), que pode ocorrer a partir de fatores endógenos à própria Casa ou resultar de fatores exógenos (ANASTASIA; SANTOS, 2016). No caso da ALMG, apresenta-se a combinação entre razões endógenas e exógenas, na qual “ambos se somaram e se complementaram em diferentes níveis

de intensidade, o que possibilitou a ampliação da circulação de informações na Assembleia mineira, e na interligação entre participação política e Poder Legislativo.” (QUINTÃO, 2015, p. 132).

Além disso, conforme Anastasia (2009, p. 50), o processo de desenvolvimento institucional realizado pela ALMG foi executado através da combinação entre mudança institucional e inovação institucional. Dessa maneira, algumas práticas decorrentes do seu desenvolvimento institucional podem ser classificadas em mudança institucional, como a Comissão de Participação Popular, e outras como inovações, por exemplo, os seminários legislativos e os fóruns técnicos, entre outros (ANASTASIA, 2009, p. 50). Vale observar que Anastasia (2009) realiza distinção conceitual entre mudança e inovação institucional. Para a autora,

[...] **mudança institucional** refere-se à adoção, por parte de uma determinada casa legislativa, de instrumentos e procedimentos já praticados por outras instituições, como a transição de um modelo de organização legislativa para outro. Já **inovação institucional** carrega a conotação de invenção de novos procedimentos e instrumentos, antes inexistentes. (ANASTASIA, 2009, p. 50, grifos nossos).

Assinala-se, também, que o processo de desenvolvimento institucional do Parlamento mineiro que será descrito, contém uma natureza dinâmica e gradual. Pode-se dizer que o processo sinaliza uma tendência e uma potencialidade a ser explorada, em detrimento de uma realização completa e acabada de um projeto institucional (ANASTASIA, 2001, p. 25). Assim, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais vivenciou processo de modernização institucional ao longo das últimas décadas, e, por conseguinte, buscou o fortalecimento paulatino de suas capacidades legislativas dentro de um cenário político.

Nesse contexto, com o intuito de compreender, posteriormente, o programa de interiorização e relacionamento da ALMG com os municípios mineiro, faz-se necessário traçar um breve histórico do processo que resultou em seu elevado grau de desenvolvimento institucional. Dessa maneira, para resgatar a trajetória do Parlamento mineiro, adota-se a concepção de “marcos da modernização” de Dulci (2016) e a divisão analítica em três etapas de Anastasia (2001):

[...] a primeira, que vai do **final dos anos 1970 até 1985**, é a fase de concepção original da ideia que informa o processo; a segunda, que abrange o período de **1986 a 1990** caracteriza-se pela organização da estratégia de ação, realização de diagnósticos e início da reestruturação institucional; a terceira, de **1991 em diante**, constitui a etapa de execução propriamente dita da estratégia e de implementação das novas formas de interlocução com a sociedade civil. (ANASTASIA, 2001, p. 27-28, grifos nossos).

Ademais, ao traçar a trajetória da Assembleia de Minas, busca-se assinalar as condições que permearam a atuação de atores de mudança institucional (CAMPBELL, 2007), que levaram a Casa ao aperfeiçoamento organizacional e à ampliação de sua interlocução com a sociedade. Para tal, divide-se a trajetória em: antecedentes da mudança; modernização e democratização; e interlocução e reestruturação.

Antecedentes da mudança

Primeiramente, pontua-se que o processo de modernização dos legislativos brasileiros ocorreu durante o regime militar, fato aparentemente incongruente, que gera a hipótese de que “o aprimoramento técnico do Legislativo representou uma espécie de compensação do regime pelo esvaziamento político a que submetia as instituições parlamentares” (FARIA; DULCI, 2005, p. 373). Cabe lembrar, ainda, que ao longo da ditadura, salvo momentos pontuais, o Legislativo continuou funcionando “para manter as aparências de democracia”, monitorado pelos tecnocratas do Executivo, militares ou não (MADUREIRA, 2009, p. 40).

Apesar do esvaziamento da imagem e das atribuições do Parlamento durante a ditadura, a inauguração do edifício da ALMG, em 1972, ocorreu no auge do regime militar em um período que a “Assembleia pouco significava”, tornando-se símbolo importante de sua trajetória (DULCI, 2016, p. 65). Segundo Faria e Dulci (2005, p. 373), “o novo espaço oferecia condições muito boas aos deputados e proporcionava à Casa infraestrutura capaz de abrigar toda uma gama de atividades que seriam impensáveis nas antigas sedes”. Desse modo, a edificação representava renovação cujo “efeito se faria sentir mais adiante, quando os ventos da política passaram a soprar a favor do Legislativo” (DULCI, 2016, p. 65).

Ademais, durante o período militar há grande assimetria de informação e capacidade técnica entre o Executivo e o Legislativo, aprofundada pela ascensão da “tecnocracia” no Executivo, com o reforço da esfera técnica em detrimento da política (DULCI, 2016, p. 64). Destarte, o Parlamento passava um período de enfraquecimento político somado a falta de infraestrutura informacional. O relato de Madureira (2009) ilustra esse cenário:

Quem viveu o Legislativo desse período histórico deve lembrar-se facilmente de algumas **cenas dantescas e humilhantes por que os parlamentares passavam**. Qualquer autoridade do Executivo, convocada por alguma das comissões técnicas do Poder Legislativo, quando comparecia, fazia-o acompanhada de até algumas dezenas de assessores, empilhando algumas centenas de documentos, recheados de alguns milhares de cifras e informações. Pior que isso é que os parlamentares, geralmente no papel de inquisidores, não tinham nem conhecimento de tais documentos, estatísticas e informações. **Era um vexame total**. (MADUREIRA, 2009, p. 40, grifos nossos).

Nesse contexto, no final dos anos 70, o Parlamento mineiro é marcado por profundas dificuldades. No âmbito interno, possuía avaliação negativa dos funcionários e, no externo, possuía “imagem bastante desgastada” devido às distorções do regime militar que distanciou o Legislativo da sociedade (ANASTASIA, 2001, p. 28). Com efeito, após identificar esses problemas, um grupo da Assembleia propôs diretrizes que constituíram o “embrião de todo o processo de inovação institucional em curso” (ANASTASIA, 2001, p. 28).

Dessa maneira, os impulsos para tornar a Casa “eficiente e tecnicamente aparelhada começaram muito cedo”, vê-se que os trabalhos de processamento de informações preliminares iniciaram no fim da década de 1970, sendo a Assembleia de Minas pioneira na utilização de recursos computacionais (FARIA; DULCI, 2005, p. 368). Nota-se que a instituição considerava a questão da informação primordial, dado que o Legislativo era visto como “poder meramente carimbativo” (ANASTASIA, 2001, p. 28).

Dentro dessa perspectiva, Dulci (2016, p. 65) considera a informatização da ALMG o primeiro marco organizacional da Casa, destacando o convênio assinado com o Prodasen - Centro de Informação e Processamento de Dados do Senado Federal - em 1978. O autor pontua que o processo de informatização da Assembleia foi progressivo, tendo papel fundamental durante a Constituinte, ao viabilizar a conclusão da Constituição Estadual, em 1989 – primeira Casa legislativa a promulgar sua Carta (DULCI, 2016, p. 67).

Essas iniciativas tinham finalidade técnica, servindo à melhoria da gestão interna. Contudo, seu potencial era bem mais amplo. **A informática seria instrumento relevante para fortalecer o Legislativo em face do predomínio do Executivo**, por meio da sistematização de informações, da organização de bancos de dados legislativos e do acesso a fontes as mais variadas. (DULCI, 2016, p. 66)

À vista disso, nos anos 1979/80, o grupo organizou o Conselho de Informação e Pesquisa – Cinpe -, institucionalizado em 1981, com o objetivo de gerar espaço na Assembleia para atividades de informação e documentação (ANASTASIA, 2001, p. 28), visando “conferir caráter sistêmico à informação e dar-lhe agilidade” (DULCI, 2016, p. 67). Segundo Madureira (2009, p. 41), a Mesa instituiu o Cinpe devido à necessidade de se criarem condições para enfrentar a tecnocracia no Executivo, tendo como aspecto fundamental a profissionalização dos servidores da Casa.

No período, a ausência do “espírito de profissionalismo” inviabilizava o processo de inovação institucional na Assembleia, sendo consagrada a percepção de que qualquer melhoria para o servidor só ocorria mediante troca de favores com os parlamentares (MADUREIRA,

2009, p. 40-41). Assim, após a criação do Cinpe, foi realizado o concurso público de 1982, no intuito de constituir um quadro técnico formado por profissionais de diversas áreas, com lotação específica no órgão executivo do Cinpe (DULCI, 2016, p. 67).

Nesse cenário, Renault (2009, p. 64) considera o concurso realizado pela Assembleia mineira em 1982 um dos “embriões da profissionalização do corpo técnico rumo ao modelo hoje consolidado”. Assim, de acordo com Dulci (2016, p. 67), a formação de um corpo de funcionários especializados é o segundo marco institucional na trajetória da Assembleia.

Ademais, Assembleia Legislativa de Minas também preparou sua estrutura administrativa antes da Constituinte, como, por exemplo, através da Resolução 3.800, de 1985 (RENAULT, 2009, p. 66). Desse modo, em 1985, realizou-se uma reforma administrativa, por meio da qual foi criada a Secretaria-Geral da Mesa e instituídos cargos de assessores do processo legislativo e administrativos, que proporcionaram “arejamento da cultura institucional e uma estrutura burocrática mais ágil” (MINAS GERAIS, 2010a, p. 12).

No entanto, o Cinpe enfrentou resistências e dificuldades até 1985 que foram responsáveis por esvaziar o projeto, resultando no deslocamento de vários técnicos de pesquisa para outras áreas da Casa (ANASTASIA, 2001, p. 29). Dentro da mesma perspectiva, Madureira (2009, p. 42) também aponta para o desgaste do órgão, porém ressalta o cumprimento do “papel histórico” do Cinpe.

Ele já agonizava, mas na Assembleia, como um todo, o discurso da competência técnica já era adotado, inclusive pelos seus adversários; a tese do profissionalismo do servidor já se mostrava vencedora, apesar de alguns desvirtuamentos; o processo de informatização da Casa já se tornara irreversível. De certa forma, pode-se afirmar que a Assembleia estava tecnicamente preparada para vivenciar um bom momento constituinte. (MADUREIRA, 2009, p. 42, grifos nossos).

Vê-se, portanto, que a Assembleia de Minas já passara pela modernização inicial, especialmente em relação ao processo de informatização e profissionalização, antes da Constituinte. Assim, a evolução institucional prévia do Parlamento mineiro foi fundamental para o processo de democratização adiante, dado que todos os elementos “já estavam em marcha quando a Assembleia redobrou suas prerrogativas” (FARIA; DULCI, 2005, p. 374). Em síntese, a primeira fase consiste na “concepção original da ideia que informa o processo” (ANASTASIA, 2001, p. 27).

Modernização e democratização

Na etapa seguinte, destaca-se a percepção da Assembleia mineira da necessidade de mudança institucional sinalizada pelas eleições parlamentares de 1986, após o ciclo autoritário-militar, na qual o índice de renovação da instituição foi de, aproximadamente, 65% (ANASTASIA, 2001, p. 27). Para Anastasia (2001, p. 27), a leitura feita pela ALMG no período foi que a baixa taxa de reeleição em 1986 expressava a crise de legitimidade do Legislativo mineiro, devido ao distanciamento da sociedade, e a imagem encontrava-se bastante desgastada. Contudo, nas palavras de Anastasia:

Embora bastante elevado este índice [de renovação] em nada divergia daqueles apresentados pela demais assembleias legislativas no Brasil, e pelo próprio Congresso Nacional [...]. Na média, as assembleias legislativas apresentavam uma taxa de 63% de renovação bruta, o mesmo percentual verificado, à época, para a Câmara dos Deputados. Em Minas Gerais, no entanto, a leitura feita pela Casa foi a de que as baixas taxas de reeleição expressavam a crise de legitimidade [...]. Esse diagnóstico, confirmado pelos resultados de várias pesquisas de opinião realizadas junto aos públicos externo e interno da Assembleia, apontava a necessidade de mudanças no perfil institucional (ANASTASIA, 2001, p. 27, grifos nossos).

Assim, o elevado índice de renovação também era vivenciado por outros Parlamentos nacionais; entretanto, na Assembleia de Minas, a leitura realizada apontou para a necessidade de mudança no perfil da instituição, desencadeando seu processo de mudança intencional. Percebe-se, desse modo, especificidades no contexto institucional interno da ALMG, haja vista que foi a “única Casa a aventurar-se no caminho da inovação institucional” (ANASTASIA, 2001, p. 52).

Vê-se, em decorrência, que no final da década de 1980 a instituição, consciente da crise de legitimidade, norteia-se pela “necessidade de reestruturação da Assembleia e - por que não dizer? - a necessidade de elevar o nível de sua autoestima” (FARIA; DULCI, 2005, p. 367). Nesse cenário, a interpretação de “descrédito no Poder Legislativo mineiro” indicou a reconstrução da imagem da ALMG, em um “projeto de superação da crise” (PRATA, 2007, p. 66-67).

Sob influência do diagnóstico gerado pelas eleições de 1986, a Assembleia adotou uma série de medidas com vistas à melhoria de sua imagem externa e interna. Daí a reformulação de sua estrutura orgânica e, principalmente, a adoção de estratégias com o explícito propósito de melhorar seu desempenho junto à sociedade. (FARIA; DULCI, 2005, p. 368).

Além disso, deve-se frisar que tais transformações no perfil institucional da ALMG ocorreram em um momento de transição, concomitante à redemocratização. Nesse cenário, durante a preparação do processo constituinte, a Assembleia mineira já acolhia a participação

popular através de seminários e audiências temáticas, haja vista que “a Constituição Estadual abriu-se, desde o nascedouro, à sociedade civil” (OLIVEIRA, 2009, p. 10).

Costa (2005, p. 59) ressalta que, em determinado momento, a sociedade “invadiu os espaços públicos”, e a Assembleia de Minas, percebendo o contexto, adaptou-se à demanda como “caminho para seu fortalecimento e reencontro com a sociedade”. Contudo, nas palavras de Madureira (2009, p. 42): “isolada institucionalmente pelos vários anos de autoritarismo, a capacidade de comunicação da Assembleia com a sociedade pouco ou nada se desenvolvera. Daí a necessidade de se criarem mecanismos de comunicação interinstitucionais”.

Segundo Dulci (2016, p. 69), o fruto mais importante da Constituinte para o Parlamento mineiro foi o impulso à democratização e modernização da Casa. No entanto, conforme Anastasia (2001, p. 52), as modificações institucionais na Assembleia de Minas “não são resultantes de uma adaptação espontânea às novas condições políticas, advindas da redemocratização do país. Elas são, muito mais, a expressão da intencionalidade de certos atores estrategicamente orientados”. Logo, no caso da ALMG, o desenvolvimento institucional não se explica apenas pela redemocratização e pelo alto índice de renovação nas eleições de 1986.

Dessa maneira, o terceiro marco compreende a demanda da sociedade por participação, no contexto de redemocratização (DULCI, 2016, p. 68). Assim, vê-se o esforço da Assembleia de Minas “no sentido de tentar construir, ou até reconstruir, um poder de representação que, após anos de atrofia por falta de uso, pudesse fornecer as respostas que a sociedade buscava naquele momento de retomada da democracia no País” (COSTA, 2005, p. 59).

As mudanças empreendidas antes e após a Constituinte partiram da compreensão de que o Parlamento mineiro tinha que se equipar para vir a ser um interlocutor confiável para a sociedade, após décadas de esvaziamento da participação política. (RENAULT, 2009, p. 63)

Nessa perspectiva, em 1989, foi institucionalizado o Comitê Deliberativo de Comunicação Institucional “responsável pela proposição da maior parte das inovações institucionais” da Casa e, anteriormente, já se constituía como “fórum privilegiado dos debates relacionados às novas formas de interlocução com a sociedade civil e que indicou, também, a necessidade de reestruturação interna da Casa” (ANASTASIA, 2001, p. 30). Oliveira (2009, p. 10) atribui ainda a criação do Comitê a necessidade de desenvolver e consolidar na Constituição de 1989 instrumentos adequados à nova realidade. Nesse sentido, Anastasia (2001) enfatiza a atuação primordial do Comitê Deliberativo de Comunicação Institucional:

É na constituição desse comitê que pode ser encontrada **a explicação para o processo de inovação institucional** da Almg. Ou seja, a formação desse grupo, composto por atores estrategicamente orientados e portadores de concepções institucionais e interesses compartilhados, **foi o fator determinante e a mola propulsora da mudança institucional** ora em exame. (ANASTASIA, 2001, p. 30, grifos nossos).

Diante do exposto, deve-se evidenciar que a atuação dos atores, basicamente os servidores técnicos da ALMG (QUINTÃO, 2015, p. 132), que compuseram o Comitê, “empreendedores institucionais” (CAMPBELL, 2007), foi essencial para mudança institucional da Assembleia de Minas. Com efeito, percebe-se, na constituição e no comportamento do Comitê, a intencionalidade dos atores que “escolheram” e arcaram com os custos do processo de criação institucional da ALMG (ANASTASIA, 2001, p. 52).

Vê-se, portanto, que a Assembleia mineira, através de sua leitura diferenciada do momento político-institucional e sensível à necessidade de reestruturar a Casa, “escolhe” efetuar mudanças institucionais (ANASTASIA, 2001). Assim, para Quintão (2015, p. 132), as inovações da Casa são expressão de certos atores orientados para operar mudanças institucionais e adequar essa instituição às exigências do momento político.

Destarte, segundo Anastasia (2001, p. 30), com o intuito de traçar estratégias de ação, o Comitê propôs a contratação de consultorias externas especializadas para diagnosticar o público da Casa, bem como coordenar o processo de modernização administrativa. No entanto, o cenário era desfavorável, as pesquisas (1989 e 1990) apresentaram “resultados desalentadores”, sendo a instituição dotada de “imagem muito negativa”, com “baixos índices de credibilidade” perante o público interno e externo (ANASTASIA, 2001, p. 30).

O mencionado Comitê propôs à Mesa o Plano Estratégico de Comunicação Institucional, objetivando retomar as prerrogativas do Legislativo, mudar seu perfil e superar a crise de credibilidade que lhe foi legada pelo regime anterior e que a natureza restrita da transição manteve. Para dar embasamento à ambiciosa iniciativa, decidiu realizar, previamente, um diagnóstico alicerçado em pesquisas internas, com funcionários, para recolher sugestões, e externas, com a comunidade, para conhecer a opinião pública mineira a respeito da Assembleia. A gestão estratégica de comunicação integrada foi colocada em prática a partir de 1990. Continha pontos significativos de ação sobre a própria Casa, como campanhas institucionais de motivação, cursos de capacitação para os funcionários, informatização completa das atividades e maior profissionalização. Nesse último aspecto, realizou-se, no início da década de 1990, concurso público para cargo de consultor em várias áreas temáticas, como Educação, Saúde, Meio Ambiente, Agropecuária, Segurança Pública, Direitos Humanos, Direito Constitucional e Finanças. (OLIVEIRA, 2009, p. 10)

Assim, em relação à reestruturação administrativa, Anastasia (2001, p. 31) salienta que o grupo optou por desenvolver duas linhas de ação complementares como estratégia de mudança: “uma orientada para a profissionalização e o aperfeiçoamento do quadro permanente

da Casa e para a alteração do perfil da instituição”; “a outra, endereçada aos gabinetes dos deputados”. Em relação à primeira linha, Renault (2009, p. 64) aponta a Resolução 5.086, de 1990, que ao dispor sobre o quadro de pessoal da Secretaria da Assembleia, institucionaliza o concurso público, cria o sistema de carreira, adota a capacitação continuada do profissional e a avaliação de desempenho, dentre outros.

Quanto à segunda linha de ação, Fádua Hamdan de Matos Bayão, assessora da Diretoria-Geral na Constituinte, destaca a flexibilização da estrutura dos gabinetes parlamentares, por meio da Lei 9.767, de 1989, que possibilitou aos deputados liberdade para construir sua equipe baseado no sistema de pontuação para os cargos (RENAULT, 2009, p. 66). Anastasia (2001, p. 31) ressalta que, nos gabinetes dos deputados, foi mantido o recrutamento amplo, contudo, vedou-se a possibilidade de efetivação dos contratados no quadro permanente da Assembleia.

Nesse contexto, o Comitê foi fundamental em todo o processo de inovação institucional, a medida que propôs diretrizes de reestruturação interna da Assembleia e coordenou as novas formas de interlocução com a sociedade civil – que teve início em 1991 - (ANASTASIA, 2001, p. 32). Ademais, nota-se que a modernização dos serviços também avançou em função da Constituinte, devido à exigência de “base técnica de informações e de assessoramento”, desse modo a Assembleia entrou na década de 1990 “apta a aprofundar as mudanças que a distinguiam como uma instituição de referência no Brasil” (FARIA; DULCI, 2005, p. 349).

Dado o exposto, observa-se que o período entre 1986 a 1990 foi marcado pela percepção da crise de legitimidade, a reabertura democrática e as propostas de modernização do Comitê. Desse modo, a etapa é caracterizada pela “organização da estratégia de ação, realização de diagnósticos e início da reestruturação institucional” (ANASTASIA, 2001, p. 28).

Interlocução e reestruturação

A terceira fase da trajetória de desenvolvimento institucional da ALMG “constitui a etapa de execução propriamente dita da estratégia e de implementação das novas formas de interlocução com a sociedade civil” (ANASTASIA, 2001, p. 28). Segundo Anastasia (2001, p. 34), a Assembleia de Minas complementa seu desenvolvimento institucional estendendo as medidas já implementadas de modernização, no intuito de se capacitar para a interação permanente com a sociedade.

Nesse cenário, a democratização da informação e de acesso aos deputados obteve destaque, com iniciativas que assegurava o fluxo adequado de informação e divulgação permanente do trabalho desenvolvido pelos parlamentares, por exemplo, a criação do

instrumento de “Informação Prévia” (ANASTASIA, 2001, p. 28). Oliveira (2009, p. 11) aponta também para o desenvolvimento de medidas para democratizar as informações, como, informativos e boletins – publicação interna –; e a Revista do Legislativo – destinado ao público mais amplo, inclusive externo -.

Em relação às modificações no perfil da ALMG, destaca-se a criação de órgãos, como a Gerência de Projetos Institucionais, responsável por novos mecanismos de interlocução com a sociedade e a Escola do Legislativo (OLIVEIRA, 2009, p. 11). A Escola do Legislativo foi criada em 1992 – primeira Escola do Legislativo - e concebida como “tentativa de inserção da Assembleia no processo de aperfeiçoamento da democracia”, tendo dentre suas atribuições a profissionalização, a construção de canal de repasse de informação e espaço de reflexão (FARIA; DULCI, 2005, p. 371). Pode-se dizer que a Escola foi “iniciativa que, por meio de indução institucional, foi replicada por todas as assembleias legislativas e por várias câmaras de vereadores do Brasil” (ANASTASIA, 2009, p. 50).

Ademais, no processo de transformação do perfil da organização, vê-se a reestruturação interna dos órgãos e secretarias existentes, como o Departamento de Comunicação Social e a Secretaria da ALMG, foram desenvolvidos serviços estratégicos e vários bancos de dados, por exemplo, Mate, Discurso e Lex (ANASTASIA, 2001, p. 36). Quanto à informatização, enfatiza-se o pioneirismo da Casa ao criar o Sistema de Apoio Parlamentar (Sisap), em 1991, ao instituir o projeto “Assembleia Online”, em 1992, e ao criar o primeiro *site* desenvolvido e hospedado pela própria Assembleia, em 1995 (FARIA; DULCI, 2005, p. 371).

Ainda, destaca-se que o plano estratégico previu a implementação do Centro de Atendimento ao Cidadão, encarregado por fornecer informações sobre agenda da Assembleia e parlamentares; a abertura do Espaço Político-Cultural – que engloba Teatro, Galeria de Exposição e Centro de Memória do Legislativo – destinado ao exercício da cidadania e integração entre Parlamento e sociedade; bem como a criação da TV Assembleia (OLIVEIRA, 2009, p. 11). Vê-se que a TV Assembleia, primeiro canal de televisão legislativo brasileiro, foi criado, em 1995, com o propósito de facilitar o acompanhamento pelos cidadãos dos trabalhos do Legislativo (FARIA; DULCI, 2005, p. 372).

Dulci (2016, p. 70) afirma que o quarto marco compreende esse plano ambicioso de comunicação social da Casa, no início da década de 1990, com destaque para o desenvolvimento da TV Assembleia. Além disso, o autor afirma que, para além da comunicação, a Assembleia desenvolveu instrumentos de aproximação com a sociedade em uma linha mais política, como Audiências Públicas, Seminários Legislativos, Fóruns Técnicos e Ciclos de Debate (DULCI, 2016, p. 70).

Nesse contexto, no decorrer da década de 1990, várias propostas de regulamentação dos mecanismos de interlocução entre o Parlamento mineiro e a sociedade foram pauta da agenda política e legislativa dos deputados (FLEURY, 2009). Assim, convém demonstrar a consolidação desses mecanismos mediante efetuação no texto regimental da Assembleia.

De acordo com Anastasia (2001, p. 42), em consonância com a Constituição Estadual de 1989, o Regimento Interno da Assembleia de 1990 institucionalizou as audiências públicas regionais; contudo, apesar de o Regimento mencionar a possibilidade de realização de iniciativas pelas comissões, não constam dispositivos explícitos para execução de seminários legislativos e fóruns técnicos. Logo, nessa resolução, “os mecanismos de interlocução com a sociedade não mereceram destaque específico” e os eventos institucionais – seminários legislativos, ciclos de debates e fóruns técnicos – não foram mencionados (FLEURY, 2009).

No entanto, na Resolução nº 5.176 de 1997, a participação da sociedade se torna objeto específico do Regimento Interno e, conforme Fleury (2009, p. 41), a modificação “comprova o reconhecimento da consolidação e da ampliação do processo”. Desse modo, Anastasia (2001, p. 42) afirma que a institucionalização dos eventos de interlocução foi realizada pelo regimento de 1997, já que compreende título específico para normatizar a participação. Percebe-se que o Título VIII, destinado à participação da sociedade civil, dispõe iniciativa popular, representações populares, audiência pública e eventos institucionais - seminários legislativos, fóruns temáticos e ciclos de debates - (MINAS GERAIS, 2018a). Em síntese, as modificações introduzidas no Regimento Interno possibilitam, entre outros:

[...] **a incorporação institucional dos cidadãos à arena parlamentar**, facultando-lhes o direito de:

Iniciar legislação (iniciativa popular/ eventos institucionais) e, assim, influir a agenda do Legislativo;

Participar dos debates nas comissões e no plenário relacionados a temas de sua iniciativa (iniciativa popular/ eventos institucionais) ou de seu interesse (audiências públicas de comissões) e apresentar à consideração dos legisladores não apenas seus interesses e preferências, mas também seus argumentos; e

Monitorar as ações dos agentes na arena parlamentar (eventos institucionais/ petições e representações populares) (ANASTASIA, 2001, p. 44, grifos nossos).

Nesse cenário, Dulci (2016, p. 71) atribui o quinto e último marco às audiências públicas, em 1993, dado que concretizam o princípio da participação popular no planejamento, entretanto, afirma que, apesar das iniciativas para consolidá-las, entre 1996 e 1999, o processo foi interrompido e retornou “sob nova roupagem”, em 2003, com a criação da Comissão de

Participação Popular da Assembleia. Isto posto, conforme o autor, é notável que as mudanças institucionais foram construtivas, ao criar condições para aperfeiçoar e fortalecer a representação popular, bem como diminuir assimetria informacional entre Legislativo e Executivo, embora não possam ser caracterizadas como panaceias. De modo que o “velho e o novo” estão juntos ao longo da trajetória da Assembleia (DULCI, 2016).

Dado o exposto, nota-se que as transformações vivenciadas pela Assembleia mineira de 1991 em diante, terceira fase, especialmente em relação à reestruturação interna da Casa e à consolidação dos canais de interlocução com a sociedade, foram fundamentais para sua trajetória de desenvolvimento institucional. Com efeito, Anastasia (2001) afirma que a Assembleia de Minas construiu importantes traços distintivos dos demais legislativos estaduais, com destaque para a complexidade da organização interna da instituição resultante da reforma administrativa promovida nas décadas de 1980 e 1990, bem como a criação dos mecanismos institucionalizados de interlocução com a sociedade.

Por fim, percebe-se que tais inovações institucionais transformaram o perfil da Assembleia de Minas, acarretando a reconstrução de sua imagem pública e colocando-a na vanguarda das assembleias do Brasil (OLIVEIRA, 2009, p. 12). Nesse sentido, nos anos 2000, o Parlamento mineiro deu continuidade aos mecanismos de desenvolvimentos e buscou intensificar avanços. Em decorrência, em 2009, nota-se o segundo momento emblemático de sua trajetória institucional, no qual a Assembleia repensa seu papel.

3.1.2 Direcionamento Estratégico da ALMG 2010/2020

Conforme exposto no tópico precedente, percebe-se que as mudanças promovidas na ALMG, nas últimas décadas, resultaram em significativos avanços institucionais e na implementação de mecanismos pioneiros pelo Parlamento mineiro. Nesse contexto, segundo dados oficiais, em 2009, ao comemorar os 20 anos da Constituição Estadual de 1989 e das transformações decorrentes, a Assembleia Legislativa “vislumbrou a oportunidade de empreender mais uma etapa de mudanças”, com objetivo de “obter um novo salto de qualidade em seu papel institucional” (MINAS GERAIS, 2010a).

Dessa maneira, o Direcionamento Estratégico 2010-2020 representa um novo desafio para a Assembleia mineira, visando “incorporar avanços às conquistas anteriores” (MINAS GERAIS, 2010a), além de refletir sobre seu passado e presente para traçar um futuro compatível com os anseios da sociedade e com as tendências do Parlamento (RENAULT; FERREIRA, 2011).

Com essa iniciativa, a ALMG foi a primeira Casa legislativa brasileira a adotar planejamento estratégico de longo prazo, dotado de orientação e visão de futuro. Destaca-se que essa iniciativa “incorpora um planejamento ainda mais sólido às ações que tornaram o Parlamento mineiro referência em modernização administrativa, aprimoramento da legislação e consolidação de canais de participação social” (MINAS GERAIS, 2010a, p. 13).

Norteados por quatro questões: “Onde estamos e aonde poderemos chegar? Aonde queremos chegar? Como chegaremos lá? Por onde começar?” a construção do Direcionamento Estratégico compreendeu 12 etapas, nas quais foram desenvolvidas pesquisas qualitativas com atores internos e externos à Assembleia, sondagem da sociedade pelo Portal da Assembleia, diagnóstico interno, mapeamento de tendências no Poder Legislativo, entre outros (MINAS GERAIS, 2010a). Desse modo, o planejamento envolveu o corpo gerencial da Casa, servidores, parlamentares e sociedade, sendo o Direcionamento 2010-2020 “fruto de intenso processo de escuta” (RENAULT; FERREIRA, 2011).

Cabe pontuar, ainda, que uma das etapas do Direcionamento Estratégico da Assembleia foi mapear tendências parlamentares em andamento no Brasil e no mundo, sendo que as principais tendências acompanhavam uma recomendação a ser considerada na elaboração do direcionamento (MINAS GERAIS, 2009). Dentre elas, ressalta-se a “ampliação da interlocução, cooperação e troca de experiências entre casas legislativas: difusão e indução de boas práticas”, essa tendência foi apontada como fator de contribuição para o desenvolvimento institucional dos parlamentos democráticos (MINAS GERAIS, 2009).

Baseado nessa tendência, o relatório recomendou a Casa “reforçar as redes de interações entre a ALMG e outros parlamentos, nos níveis municipal, estadual, nacional e supranacional e incrementar o diálogo e a cooperação com organismos multilaterais” (MINAS GERAIS, 2009). Pontua-se essa recomendação para demonstrar que o Centro de Apoio às Câmaras (objeto do capítulo 3) está alinhado à tendência internacional dos parlamentos e também para justificar a escolha do objetivo estratégico trabalhado a seguir no Direcionamento.

Isto posto, o Direcionamento Estratégico foi aprovado na Assembleia Legislativa sob a forma da Resolução nº 5.334 de 2010, baseado na visão de futuro “Ser reconhecida como o poder do cidadão na construção de uma sociedade melhor” (MINAS GERAIS, 2010a).

O Direcionamento Estratégico do Poder Legislativo de Minas institucionaliza, portanto, novos procedimentos de atuação e ferramentas de interação com os cidadãos, de forma que os deputados eleitos ao longo da década tenham bases sólidas e diretrizes modernas para cumprir, aperfeiçoar e integrar as funções de representar, legislar e fiscalizar. (MINAS GERAIS, 2010a, p.13)

Nessa perspectiva, o Direcionamento da Assembleia define o plano de atuação do Poder Legislativo para o período de 2010-2020, bem como prevê que cada Mesa empossada estabeleça suas prioridades do biênio (MINAS GERAIS, 2010a). Assim, o Direcionamento Estratégico pretende instituir mecanismos de continuidade ao longo dos 10 anos de vigência, propiciando maior flexibilidade para efetuação do plano e materialização dos compromissos. O apêndice B apresenta os projetos que foram elencados pela Mesa da Assembleia como prioritários a cada biênio. Ademais, o Direcionamento Estratégico está estruturado, dentre outros, em objetivos finalísticos e organizacionais, conforme o mapa estratégico (anexo A).

Com efeito, o Direcionamento firma 11 objetivos estratégicos desdobrados em 64 linhas de ação, compondo um “conjunto articulado” cujos objetivos e ações se reforçam mutuamente (RENAULT; FERREIRA, 2011, p. 113). Nesse cenário, os objetivos finalísticos são resultados prioritários referentes às atividades-fim da Assembleia, ao passo que os objetivos organizacionais, às atividades-meio (MINAS GERAIS, 2010c). Conforme o Direcionamento estratégico, são objetivos finalísticos:

Ampliar e aprimorar a participação da sociedade nas atividades do poder legislativo;
Garantir a qualidade da legislação;
Fiscalizar os órgãos e entidades da administração pública e avaliar as políticas públicas, com base em resultados; e
Consolidar-se como ponto de convergência do poder público e da sociedade na discussão das estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento do estado. (MINAS GERAIS, 2010a).

Quanto aos objetivos estratégicos organizacionais, observa-se que estão voltados para a gestão interna da Casa, visando “criar uma instituição mais ágil e orientada para resultados” (MINAS GERAIS, 2010a). São objetivos organizacionais:

Disponibilizar os recursos necessários para aprimorar o desempenho das atividades do poder legislativo;
Assegurar alto nível de capacitação e desempenho ao corpo gerencial e técnico;
Direcionar a comunicação para a compreensão e a valorização das atividades do poder legislativo;
Inovar mediante a incorporação de melhores práticas e novas tecnologias de informação e comunicação;
Promover a educação para a cidadania;
Melhorar a qualidade do gasto e aumentar a eficiência do poder legislativo; e
Intensificar a articulação com as casas legislativas para o fortalecimento do poder legislativo. (MINAS GERAIS, 2010a).

Tendo em vista o objeto do estudo, destaca-se o objetivo estratégico organizacional: “intensificar a articulação com as casas legislativas para o fortalecimento do poder legislativo”. Tal objetivo é baseado na cooperação e troca de experiências entre parlamentos (MINAS

GERAIS, 2010a). Nesse sentido, conforme o Direcionamento, a Assembleia deve ampliar a articulação com as demais casas legislativas, visando o compartilhamento de melhores práticas e o fortalecimento do Poder Legislativo estadual. Tal objetivo, desdobra-se em 5 linhas de ação, dentre as quais ressaltam-se:

Reforçar as redes de interações entre os parlamentos, nos níveis municipal, estadual, nacional e internacional, e **incrementar o diálogo e a cooperação** com organismos multilaterais, **visando à troca de experiências e conhecimento**, assim como a **disseminação de boas práticas**.

Intensificar o relacionamento com as câmaras municipais mineiras, conferindo-lhes a condição de parceiras preferenciais no processo de interiorização das ações da Assembleia. (MINAS GERAIS, 2010a, p. 35, grifos nossos).

Em face do exposto, o Direcionamento Estratégico, além de repensar o papel da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e objetivar a incorporação de avanços às conquistas anteriores, prioriza o fortalecimento do Parlamento. Nesse cenário, dentre seus objetivos, elenca o compromisso de intensificar a articulação com as Casas legislativas, tal aspecto vai ao encontro da atuação do Centro de Apoio às Câmaras, em 2006, objeto do capítulo 4.

3.2. Assembleia de minas e os legislativos municipais

Diante do exposto na primeira parte do capítulo, é notável o desenvolvimento institucional realizado pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais e também como a instituição foi moldada pelo ambiente em que se situa. Paralelamente, percebe-se, ao longo dos anos, postura proativa da Casa, bem como a tentativa de interiorização e aproximação com parlamentos municipais, dado que a Assembleia também constitui e influencia o ambiente de outras organizações. Assim, a segunda parte do capítulo objetiva demonstrar a decorrente relação de parceria entre as instituições legislativas – através de dados disponibilizados pela ALMG - e o processo de interiorização do Parlamento mineiro.

A princípio, vale lembrar o desafio do Parlamento estadual para ampliar seu protagonismo frente às implicações do arranjo federativo brasileiro. Isso porque, conforme a distribuição de competências estabelecida na Constituição de 1988, aos Estados compete legislar apenas sobre assuntos que não sejam de competência exclusiva da União e dos Municípios. Por conseguinte, a competência legislativa estadual é exercida quase sempre "em caráter complementar e supletivo", dado a concentração de atribuições na esfera da União e a ampliação das competências municipais (FLEURY, 2009, p. 35-36). Além disso, a CF/88 ainda

expandiu as funções do Poder Executivo, como ao estabelecer iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo em questões de natureza administrativa e orçamentária (FLEURY, 2009).

Com efeito, a combinação entre competências estaduais residuais e ampliação das iniciativas do Executivo no processo legislativo, redefiniu o âmbito de atuação dos Parlamentos estaduais. Nesse cenário, Fleury (2009, p. 31) afirma que “os eventos de interlocução com a sociedade constituem uma das mais significativas e importantes (talvez a principal) formas encontradas pelo Poder Legislativo mineiro para atenuar os rigorosos limites impostos por um modelo constitucional”. Assim, deve-se pensar o comportamento proativo da ALMG inserido no contexto de implicações constitucionais para os Legislativos estaduais.

Pontua-se que as Casas legislativas são instituições dinâmicas e que, apesar de suas atribuições constitucionais serem bastante complexas, muitas delas ainda vêm diversificando suas formas de atuação (RIBEIRO, 2012, p. 9). Este é o caso da ALMG, que tem desenvolvido, desde o início da década de 1990, um intenso conjunto de atividades voltadas para a interlocução com os diversos segmentos da sociedade mineira (FLEURY, 2009, p. 32).

Nesse contexto, a atuação da Assembleia de Minas será analisada sob o pressuposto de que “o desenvolvimento institucional de uma Casa legislativa tem impactos nos seus outputs políticos” (ANASTASIA; SANTOS, 2016, p. 18). Logo, o desenvolvimento institucional realizado pela ALMG, ao longo das últimas décadas, gera implicações na produção de seus resultados políticos, uma vez que *outputs* políticos do Legislativo podem ser compreendidos como os resultados da produção legislativa e de fiscalização (ANASTASIA; SANTOS, 2016, p. 19). Por outro lado:

Esse conceito mais alargado pode incluir, também, as **iniciativas e atividades de difusão e de indução de “boas práticas”** (na falta de nome melhor) **para** a sociedade, o governo e **outras Casas legislativas**, tal como ocorreu com as escolas do Legislativo, com as **atividades de apoio às Câmaras Municipais** e com outras inovações institucionais desenvolvidas pela ALMG. (ANASTASIA; SANTOS, 2016, p. 20, grifos nossos).

Dentro dessa perspectiva, o conceito de *outputs* do legislativo também comporta as iniciativas e atividades desempenhadas pela Assembleia mineira na difusão e indução de qualificação institucional para outras Casas parlamentares. Dessa forma, Ribeiro (2012, p. 9) salienta que a Assembleia Legislativa de Minas Gerais possui inúmeras iniciativas para auxiliar os legislativos municipais no processo de modernização.

Vê-se, portanto, por meio desse comportamento da Assembleia de Minas, a construção de um caminho de parceria, com os legislativos municipais, propício ao fortalecimento do Parlamento. Contudo, é pertinente destacar que o Parlamento mineiro, ao assumir essa postura,

não está extrapolando as suas funções, mas redefinindo-as, sem contrariar a ordem constitucional (RIBEIRO, 2012, p. 9).

3.2.1 Uma relação de proximidade: Assembleia e vereadores mineiros

No que tange à teia de organizações e atores que a Assembleia de Minas conecta e opera, ressalta-se a relação de proximidade que a instituição vem construindo ao longo dos anos com os agentes municipais, especialmente os vereadores. Pontua-se que tal relação é marcada por processos técnicos e políticos, bem como compreende diversas finalidades, como, parcerias institucionais, eventos de capacitação e também a articulação direta dos vereadores com os Deputados, visto que cada parlamentar mantém contato político com sua base eleitoral. Vê-se, então, que os vereadores mineiros são importantes atores no ambiente institucional da ALMG.

Nesse contexto, visando traçar a articulação dos vereadores mineiros com o Legislativo estadual, apresentam-se dados de documentos institucionais disponibilizados pela ALMG, mediante autorização. O primeiro diz respeito a declaração de comparecimento de agentes públicos à Assembleia, com a finalidade de evidenciar a frequência de visitas à Casa. O segundo refere-se ao estudo de reputação da Assembleia; tal pesquisa demonstra que entre os diversos públicos com os quais a Casa se relaciona, sua reputação é superior dentre os representantes municipais.

3.2.1.1 Acesso de agentes públicos municipais à Assembleia de Minas

Com o propósito de observar a relevância dos representantes municipais para o ambiente institucional da Assembleia Legislativa de Minas, demonstra-se o acesso dos agentes públicos municipais à Casa. Nesse sentido, utilizam-se os dados da declaração de comparecimento de agentes públicos, instituída pela Deliberação nº 2.618 de 2015 da Mesa da Assembleia, para evidenciar a frequência de visitas desse público, entre 2015 e 2019, à instituição.

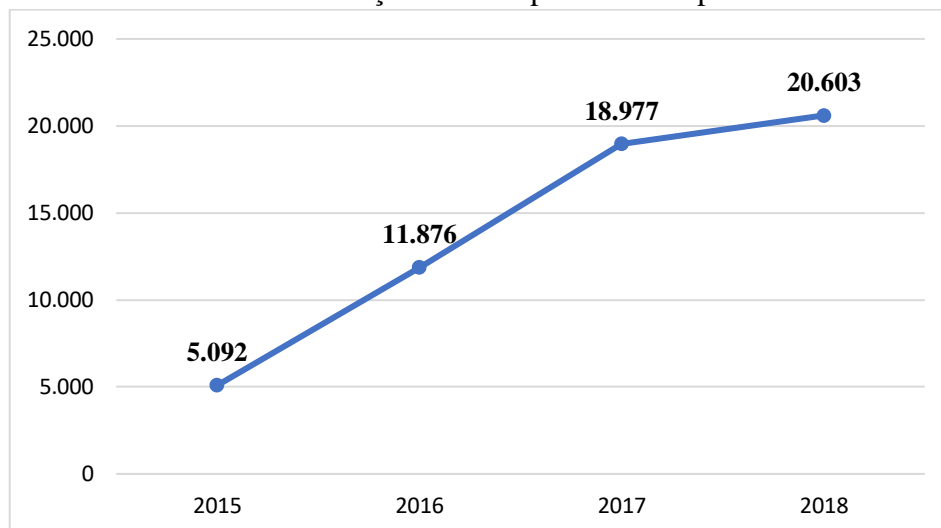
O sistema de declaração de comparecimento de agentes públicos da Assembleia mineira foi implementado devido à necessidade de sistematização da rotina de atendimentos a agentes públicos e a solicitação desses visitantes de um atestado de comparecimento à ALMG, especialmente para comprovar e justificar suas atividades profissionais (MINAS GERAIS, 2015b). Nessa Deliberação, foi atribuído ao Centro de Atendimento ao Cidadão – CAC – a competência para formular a declaração de comparecimento e vedado aos gabinetes parlamentares sua emissão (MINAS GERAIS, 2015b), dado que as declarações antes eram

realizadas de maneira dispersa na Casa. Tais declarações de comparecimento são emitidas mediante solicitação dos agentes públicos e atestam a data de comparecimento do interessado na ALMG e a hora de sua recepção no CAC (MINAS GERAIS, 2015b).

Visto isso, solicitou-se ao CAC o número de certidão de comparecimento de agentes públicos à Assembleia Legislativa de Minas Gerais, desde que a emissão passou a ser realizada exclusivamente pelo Centro de Atendimento ao Cidadão. A utilização desses dados justifica-se pelo fato de o público-alvo da iniciativa serem prefeitos, vereadores, servidores públicos - assessores e secretários municipais -. Além disso, destaca-se que, conforme informações do órgão, as declarações são emitidas majoritariamente para vereadores, apesar do CAC não sistematizar a classificação do público. Ou seja, os dados apresentados possibilitam uma visão parcial do acesso de vereadores à Assembleia de Minas.

Com efeito, desde a Deliberação 2.618 de 2015, que prevê a emissão da declaração de comparecimento exclusivamente pelo CAC, foram realizadas 56.548 mil declarações, de 2015 a 2018, sendo o total de emissão ao ano retratado no gráfico 1. Sabe-se que apenas nos dois primeiros meses de 2019, janeiro e fevereiro, foram emitidos 2.400 documentos.

Gráfico 1 – Total de declarações de comparecimento por ano: 2015-2018



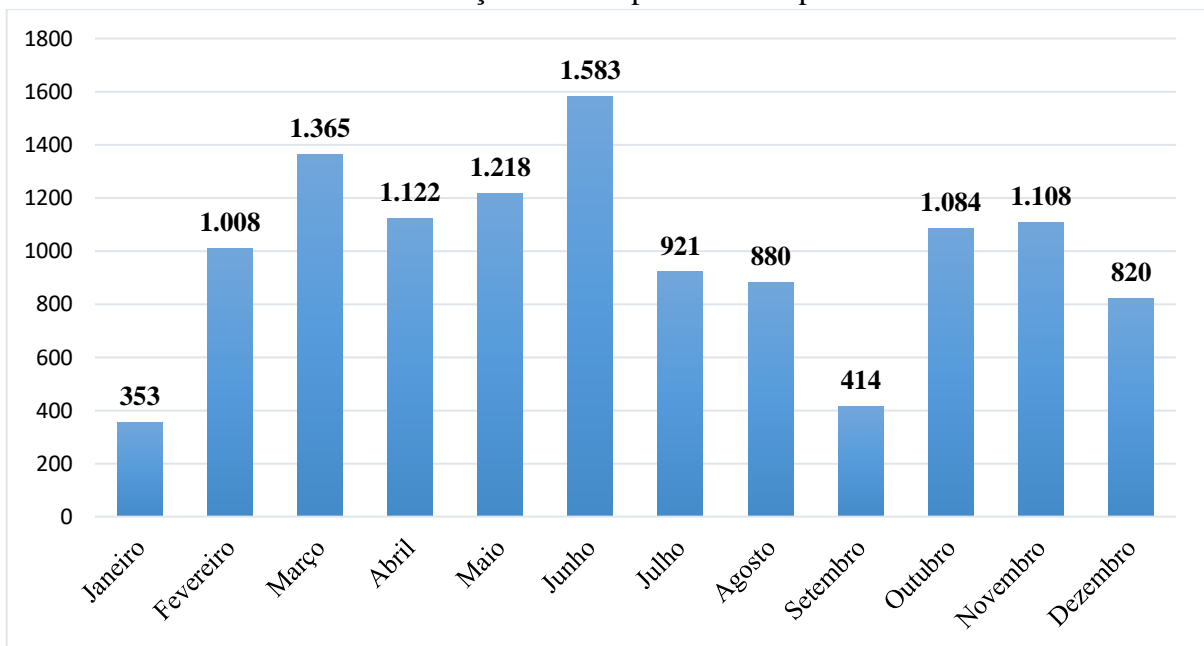
Fonte: Elaborado pela autora com dados do Centro de Atendimento ao Cidadão da ALMG

Ao analisar o número de declarações de comparecimento entre 2015 e 2018, percebe-se uma tendência de crescimento, conforme o gráfico 1. Em 2015 foram emitidas 5.092 declarações, de julho até dezembro, ao passo que em 2016 o número de certidões dobrou, sendo o período registrado de janeiro a dezembro. Nos anos de 2017 e 2018 as declarações mantiveram constantes, sendo atendidas, respectivamente, 18.977 e 20.603 solicitações.

Ademais, nota-se que houve um aumento expressivo no número de declarações de comparecimento em 2017 em relação aos anos anteriores. Uma possível explicação é que, como o sistema foi implantado em 6 de julho de 2015, muitos agentes públicos que frequentavam a Assembleia mineira em 2015 e 2016 ainda desconheciam a iniciativa.

No que diz respeito à regularidade mensal, percebe-se uma significativa variação de emissão de declarações ao longo do ano. Como, por exemplo, no gráfico 2, a seguir, relativo a 2016, ano de eleições municipais.

Gráfico 2 – Declarações de comparecimento por mês - 2016



Fonte: Elaborado pela autora com dados do Centro de Atendimento ao Cidadão da ALMG

De acordo com o gráfico 2, janeiro apresenta a menor emissão de declarações de comparecimento de agentes públicos, provavelmente por ser período de recesso parlamentar. Entre fevereiro e maio mantém-se certa regularidade, com média mensal de 1.178 declarações. Em junho, vê-se o pico de declarações (1.583), tal variação pode ser explicada pelo período anterior ao lançamento de candidaturas municipais e possíveis articulações de apoio. O percentual diminui de julho a setembro, possivelmente devido ao período de campanha eleitoral, em especial setembro (414). Em outubro e novembro retoma-se uma relativa regularidade. Em dezembro também há queda nas solicitações, coincidindo com o início do período de recesso parlamentar.

Desse modo, as declarações de comparecimento à Assembleia demonstram a forte vinculação entre o Legislativo estadual e os agentes do Legislativo municipal. Por exemplo, no último ano, 2018, foram emitidas em média 1.716 declarações mensais; contudo, o número de

visitas efetivas é provavelmente superior, uma vez que as declarações são facultadas ao agente público e emitidas apenas mediante solicitação.

Assim, em virtude das informações do registro de comparecimento, é notável o elevado número de visitas diárias de vereadores à Assembleia, no entanto, cabe pontuar que o acesso à Assembleia pode possuir distintas finalidades não retratadas pelos dados. Nessa perspectiva, o registro das solicitações evidencia a intensa interlocução que os agentes municipais vêm estabelecendo com no Parlamento estadual.

3.2.1.2 Reputação da Assembleia de Minas perante os representantes municipais

No intuito de compreender a percepção da imagem da Assembleia de Minas perante os representantes municipais, o trabalho utilizou os resultados do Estudo de Reputação da ALMG divulgados em 2014. O Estudo de Reputação foi uma das ações prioritárias do projeto de Planejamento Estratégico de Comunicação, que integrou o Direcionamento Estratégico da Assembleia Legislativa de Minas Gerais no biênio 2013-2015 (ALMG, 2019). O diagnóstico objetiva analisar a percepção de diversos públicos com os quais a Casa se relaciona – deputados, servidores, organizações da sociedade civil, representantes municipais, mundo oficial e público geral - sobre a imagem do Parlamento mineiro (ALMG, 2019).

A pesquisa de reputação foi conduzida pelo *Reputation Institute*, consultoria especializada, que desenvolveu modelo customizado de análise da reputação da ALMG (MINAS GERAIS, 2014a). O estudo compreende reputação como “a representação coletiva construída ao longo dos anos das ações e resultados da organização, através da qual descreve-se a capacidade da organização em gerar valor para os múltiplos públicos” (FOMBRUN; RINDOVA *apud* MINAS GERAIS, 2014a).

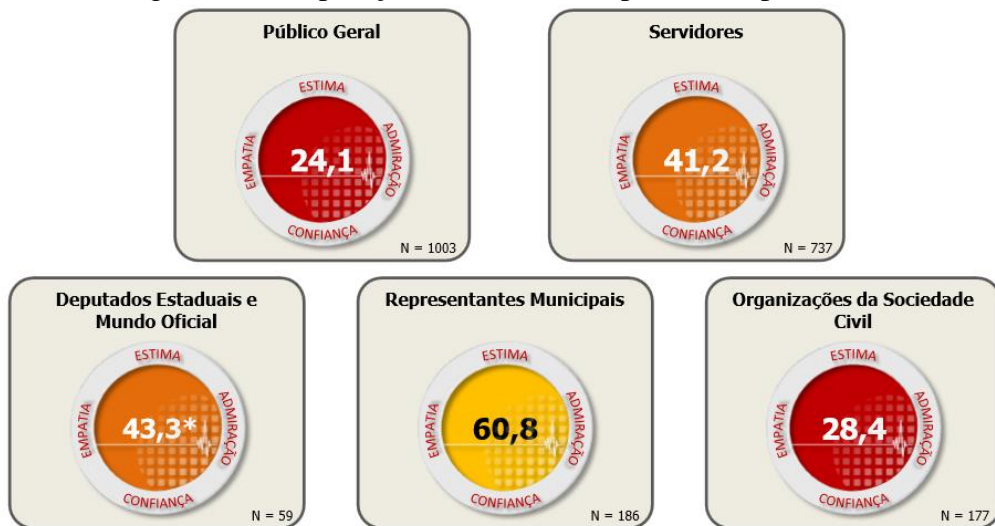
Nesse contexto, o modelo de análise da reputação corporativa *RepTrak* permite estudar a reputação com base em quatro fatores; contudo, devido ao recorte pretendido, será apresentado o resultado de apenas dois: “reputação da instituição baseada no grau de confiança, empatia, estima e admiração” e “predisposição dos públicos em apoiá-la” (MINAS GERAIS, 2014a). Desse modo, com o intuito de observar a percepção da imagem da ALMG pelos representantes municipais em relação aos demais públicos, serão apresentados alguns resultados da pesquisa de reputação da Assembleia, excetuados, dentre outros, aspectos de dimensões, atributos e expectativas. Assinala-se que a divulgação dos dados foi autorizada pela instituição.

Inicialmente, vale observar que, para identificar a reputação da ALMG perante os públicos, o *Reputation Institute* analisou o “Índice Pulse de reputação”, que avalia o vínculo emocional entre a instituição e os públicos (MINAS GERAIS, 2014a). Pontua-se que a construção do Pulse de reputação é baseada na avaliação de quatro afirmações em uma escala de 7 pontos:

Tem uma boa reputação de modo geral;
 É uma instituição sobre a qual eu tenho uma boa impressão;
 É uma instituição em que eu confio;
 É uma instituição que eu admiro e respeito. (MINAS GERAIS, 2014a).

Baseado nas quatro afirmações apresentadas acima, foi construído o “Índice Pulse de reputação” do Parlamento mineiro perante seu público, conforme figura 1.

Figura 1 – A reputação da Assembleia perante os públicos



LEGENDA: ■ *Pobre* < 39 ■ *Fraca* 40 – 59 ■ *Mediana* 60 – 69 ■ *Forte* 70 – 79 ■ *Excelente* > 80
 Diferença significativa: Pulse ALMG= 3,4
 (*) Índices direcionais devido à baixa amostra (n =25 a 75)



Fonte: MINAS GERAIS, 2014a

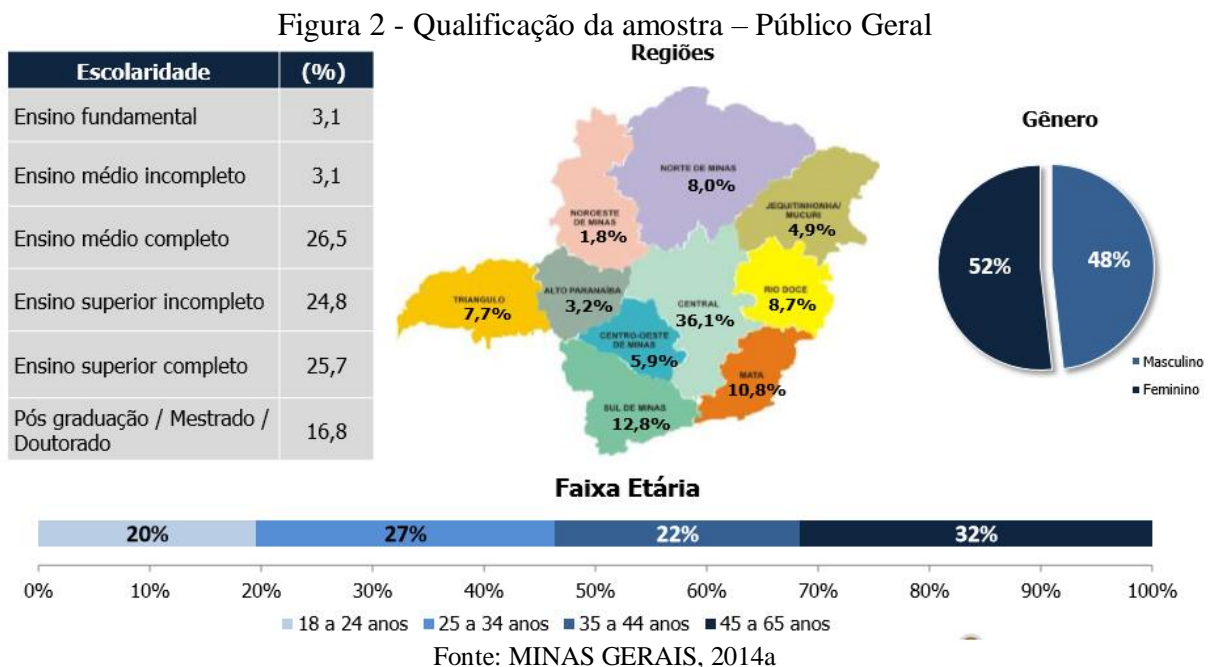
Vê-se, por meio da figura 1, que no índice pulse a reputação é composta pela percepção de quatro aspectos – admiração, estima, confiança e empatia -. A partir daí, o diagnóstico analisou a percepção do público geral: servidores, deputados estaduais e mundo oficial, representantes municipais e organizações da sociedade civil sobre a imagem da Assembleia de Minas nesses quatro aspectos (ALMG, 2019).

Com base na figura 1, percebe-se que, dentre os públicos, o melhor percentual de reputação do Parlamento mineiro compreende a percepção dos representantes municipais (60,8) e o percentual mais baixo foi apresentado pelo público em geral (24,1). Ademais, a percepção

dos representantes municipais em relação à Assembleia de Minas foi a única que atingiu classificação mediana, os demais foram categorizados como fraco ou pobre.

Nesse cenário, os dados da pesquisa de reputação que serão apresentados a seguir, por recorte metodológico, compreenderão informações apenas do público em geral e dos representantes municipais, visto que possuem as avaliações mais díspares.

Com efeito, é pertinente apresentar a qualificação da amostra de pesquisa do público em geral e dos representantes municipais. Quanto ao público em geral, a figura 2 expõe a classificação dos entrevistados por escolaridade, região, gênero e faixa etária. Além disso, sabe-se que foram realizadas 1.005 entrevistas e obtidas 5.513 avaliações com média de 5,4 avaliações por entrevista (MINAS GERAIS, 2014a).



No que tange aos representantes municipais, os resultados do estudo de reputação não apresentam a classificação da amostra por escolaridade, regiões, sexo e faixa etária dos participantes, como ocorre com o público geral. Em contrapartida, as informações demonstram que 59,1% dos entrevistados são representantes do Poder Legislativo e 40,9% do Poder Executivo, ou seja, a maioria dos entrevistados são vereadores. Nesse público, foram realizadas 186 entrevistas e obtidas 1.095 avaliações com média de 5,8 avaliações por entrevista (MINAS GERAIS, 2014a).

Nessa perspectiva, a pesquisa de reputação verifica, dentre outros, as associações espontâneas do público geral e dos representantes municipais em relação à Assembleia de Minas. Cabe esclarecer que, para classificar as respostas qualitativas, foram considerados o tom

e o conteúdo de todo o discurso do entrevistado (MINAS GERAIS, 2014a). Assinala-se, também, que, para agrupar os termos em nuvens de palavras, o tamanho da palavra indica a frequência com que foi mencionado (MINAS GERAIS, 2014a). Além disso, no quadro de associações espontâneas, as palavras possuem cores relativas a sua denotação sendo: positivo representado pelo verde; neutro pela cor amarelo; negativo por vermelho.

Diante disso, apresentam-se as associações espontâneas realizadas pelo público geral (figura 3) e pelos representantes municipais (figura 4) ao responder a indagação: “quando você pensa na Assembleia de Minas, qual é a primeira palavra ou expressão que lhe vem à mente?” (MINAS GERAIS, 2014a).

Figura 3 – Associações espontâneas: Público Geral



Fonte: MINAS GERAIS, 2014a

De acordo com a figura 3, percebe-se que os termos mais frequentes associados pelo público geral quando “pensam na Assembleia” são: Deputados, corrupção, política, leis, deixa a desejar e legislativo. Cabe destacar, ainda, que dentre as palavras que mais foram repetidas, há predominância de elementos neutros – em amarelo - e negativos – em vermelho -.

Figura 4 – Associações espontâneas: Representantes municipais



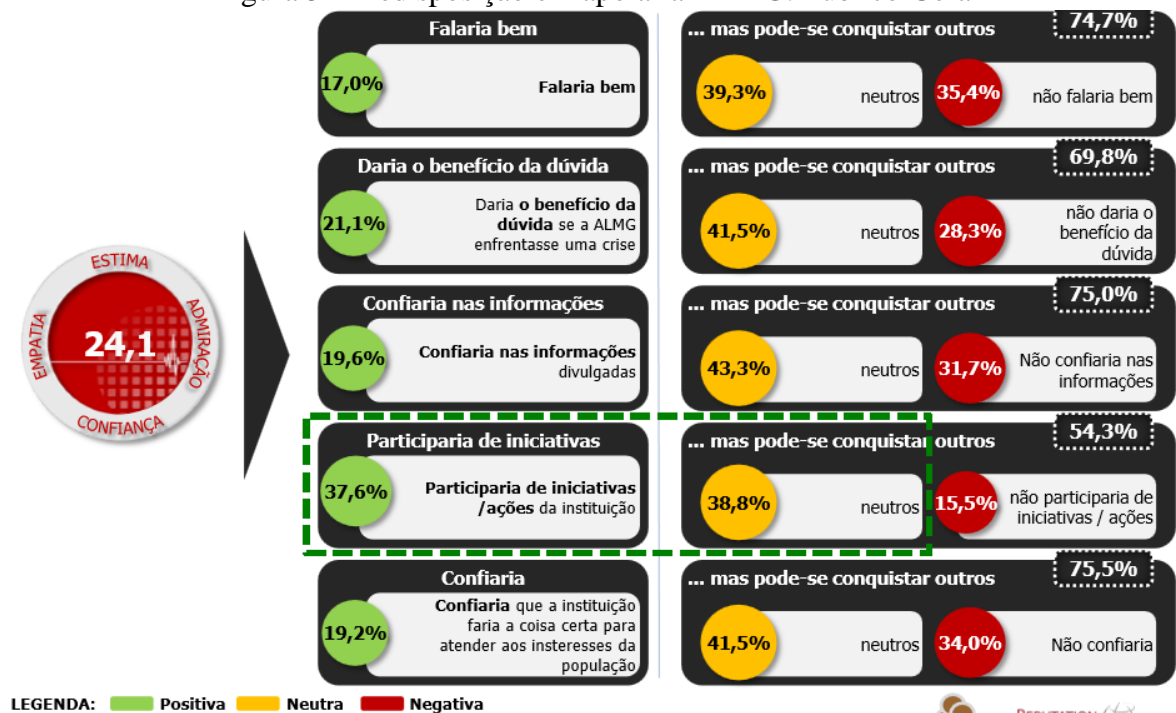
Fonte: MINAS GERAIS, 2014a

Por outro lado, nas associações espontâneas dos representantes municipais, nota-se o predomínio dos termos: legislação, representação do cidadão, casa do povo, deputado, democracia e organização. Ainda, pode-se pontuar que, dentre as palavras mais frequentes, sobressaem elementos neutros – em amarelo - e positivos – em verde -.

Dessa forma, as associações espontâneas corroboram os resultados do “índice pulse de reputação” ao demonstrar que a percepção dos representantes municipais em relação ao Parlamento mineiro é mais positiva que do público em geral. Além disso, os dados demonstram que 50% dos termos mencionados pelos representantes municipais em relação à ALMG são positivos.

Há, também, no estudo de reputação, informações referentes à predisposição do público geral e dos representantes municipais para apoiar a Assembleia de Minas. O estudo considera elementos de predisposição: falaria bem; daria o benefício da dúvida se a ALMG enfrentasse uma crise; confiaria nas informações divulgadas; participaria de iniciativas/ações da instituição; e confiaria que a instituição faria a coisa certa para atender aos interesses da população. A seguir são apresentados os percentuais referentes a predisposição em apoiar a ALMG por parte do público geral (figura 5) e dos representantes municipais (figura 6).

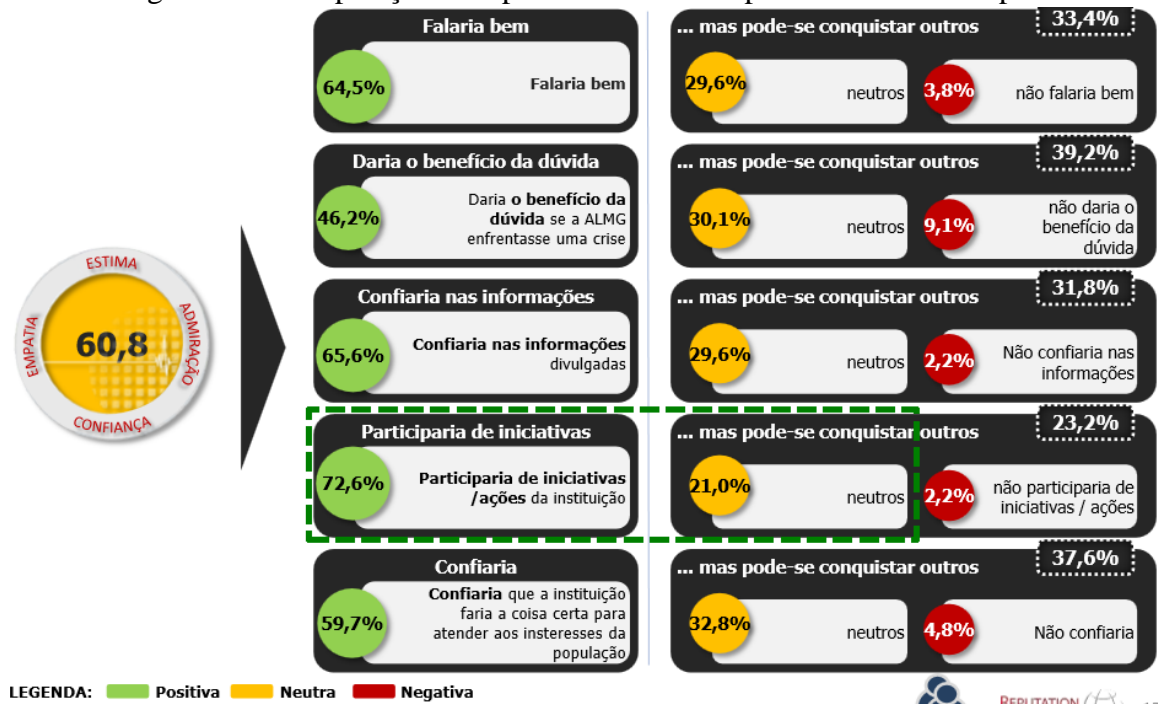
Figura 5 - Predisposição em apoiar a ALMG: Público Geral



Fonte: MINAS GERAIS, 2014a

No que tange ao público geral, os dados da figura 5 ilustram que, em todos os fatores de predisposição, há predominância do percentual de posicionamentos neutros, em torno de 40%, em relação às predisposições positivas ou negativas dos entrevistados. Entretanto, é minoritária a predisposição positiva do público geral em apoiar a ALMG, já que apenas 17% falaria bem da Assembleia.

Figura 6 - Predisposição em apoiar a ALMG: Representantes municipais



Em contrapartida, é majoritariamente positiva a predisposição dos representantes municipais em apoiar a ALMG, em média 61,7% do total. Cabe, ainda, mencionar o baixo percentual de predisposição negativa dos representantes, visto que apenas 2,2% não confiariam nas informações divulgadas pela Assembleia e não participariam de iniciativas/ ações da instituição.

Visto isso, observa-se a predisposição superior dos representantes municipais em relação ao público geral para apoiar a Assembleia mineira. Nesse cenário, nota-se que, em 69,8% das situações do público geral, a ALMG pode conquistar outros que não apresentaram predisposição positiva, em detrimento de apenas 33% em relação aos representantes municipais. Ainda, cabe apontar que em ambos a predisposição para “participaria de iniciativas da instituição” é a mais forte.

Por fim, os resultados do estudo de reputação evidenciam a relação de parceria e confiança estabelecida entre o Parlamento mineiro e os representantes municipais,

especialmente os vereadores. Ademais, demonstra que entre os diversos públicos com os quais a Casa se relaciona, sua reputação é superior dentre os representantes municipais, bem como há positiva associação espontânea desse público específico em relação à Assembleia e apresentam alta predisposição em apoiá-la.

Isso posto, acredita-se que os dados favoráveis do estudo de reputação, no que diz respeito aos representantes municipais, pode ser em decorrência da forte articulação existente entre esses e o Legislativo estadual. Ou seja, os dados podem evidenciar a construção do caminho de parceria que a Assembleia mineira tem buscado com os legislativos municipais.

3.2.2 Rumo ao interior: Processo de interiorização da Assembleia de Minas Gerais

Na trajetória de desenvolvimento institucional da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, tem-se promovido, desde o início dos anos 90, um amplo movimento de abertura democrática que se manifestou em ações inovadoras de interlocução com distintos segmentos da sociedade, como os eventos institucionais (ALMG, 2006). Entretanto, observa-se que tais iniciativas não se restringiram à Capital, visto que, ao longo dos anos, a Assembleia desenvolveu uma série de ações no interior, com o intuito de aproximar cada vez mais o Poder Legislativo da sociedade (ALMG, 2006).

Desse modo, entre as iniciativas recentes do Parlamento mineiro se ressalta o programa de interiorização, que objetiva “levar as ações do Legislativo ao interior do Estado” (FARIA; DULCI, 2005, p. 382). Costa (2005, p. 60) ressalta que “a partir de certo momento, percebeu-se que os mecanismos de participação seriam insuficientes se ficassem restritos à movimentação política da Capital”, dada a dimensão do estado de Minas Gerais – quantidade de municípios e número de população -. Além disso, pontua-se que nem sempre os participantes que podem mobilizar recursos para se deslocar até a Capital irão representar opiniões de todas as regiões do Estado, devido suas disparidades e conflitos (COSTA, 2005, p. 60).

Nesse cenário, Costa (2005, p. 59) afirma que o “processo de interiorização das ações legislativas é a tentativa de fazer com que o amadurecimento político se estenda ao interior do Estado”. Esse projeto foi iniciado em encontros esporádicos e ganhou maior significado ao longo do tempo, visando promover mais participação do interior nas tomadas de decisões da Assembleia (FARIA; DULCI, 2005, p. 382). Contudo, cabe observar que o processo de interiorização se desenvolve dentro de um contexto político e pode ser, por exemplo, uma oportunidade importante para que parlamentares com votação expressiva em uma região faça trabalho político utilizando a estrutura da Casa para demonstrar influência e poder.

Ademais, Costa (2005) aponta quatro modalidades do processo de interiorização: audiências públicas regionais; seminários legislativos; novas ações das comissões permanentes; educação para a cidadania e fortalecimento do poder municipal. A primeira modalidade foram as audiências públicas regionais, resultado de um esforço de construção de cidadania e educação política, foram iniciadas em 1993, com o objetivo de subsidiar processo legislativo de determinadas matérias (COSTA, 2005, p. 60-61).

Quanto aos seminários legislativos, Costa (2005, p. 62) observa que, apesar de existirem, desde 1991, apenas a partir de 1999 foram realizados no interior, em suas palavras “resultado de longo processo de amadurecimento da consciência de que é necessário equilibrar e permitir a presença dos setores que não possuem recursos para participar do Legislativo”. Assim, ao realizar etapas de interiorização dos seminários legislativos, verifica-se a viabilização da participação mais ampliada e o aumento das possibilidades de influência dos cidadãos do interior (PRATA, 2007, p. 71). Segundo Faria e Dulci (2005), a interiorização dos seminários legislativos propicia boas oportunidades para a ALMG consolidar interlocução com as diversas regiões de Minas.

A terceira modalidade constitui o processo de interiorização do trabalho das comissões permanentes, que “realizam audiências públicas e visitam o interior do Estado para discutir problemas, colher denúncias, fiscalizar e acompanhar a execução das políticas públicas do Executivo” (COSTA, 2005, p. 63). Dessa forma, ocorre a “verificação dos problemas in loco”, sendo que as audiências públicas e as visitas ao interior além de instrumentos úteis para o trabalho parlamentar, possibilitam “canais valiosos de diálogo” da população com a Casa (FARIA; DULCI, 2005, p. 382-383). Assim, “a interiorização veio enriquecer, de maneira significativa, a pauta e a agenda das comissões permanentes” (COSTA, 2005, p. 63).

A quarta modalidade importante para a interiorização da Assembleia é o processo de educação para a cidadania e o fortalecimento do poder municipal, uma vez que “o fortalecimento do poder local e a participação cidadã na localidade é base para a consolidação da democracia” (COSTA, 2005, p. 63). Cabe destacar que essa modalidade de interiorização explicita a influência da Assembleia no ambiente de outras instituições.

Nessa perspectiva, a ALMG determinou que somado as viagens rotineiras ao interior, a cada mudança de governo municipal seria realizado pela Casa um programa de formação e informação para representantes municipais (COSTA, 2005, p. 64). Assim, em 2001, os encontros foram sediados em 16 regiões do Estado, cada um centralizado em uma cidade-polo e convidadas as cidades próximas para participar; em 2005, a Assembleia voltou a realizar o seminário no interior, percorrendo 12 cidades-polos (COSTA, 2005, p. 64). Para Faria e Dulci

(2005, p. 382), tais seminários de orientação aos municípios constituem uma vertente importante do trabalho da ALMG, visando fortalecer o poder municipal. Ademais, além dos seminários, a relação de parceria da Assembleia mineira com as câmaras municipais vem sendo efetuada ao oferecer cursos de capacitação, bem como ao trocar informações e experiência sobre regimento interno, funcionamento das comissões, entre outros assuntos de interesse dos legislativos (MINAS GERAIS, 2016a, p. 19).

Em suma, percebe-se ao longo do capítulo, que o desenvolvimento institucional da Assembleia mineira tem sido influenciado pelo ambiente em que atua, bem como a instituição constitui e influencia o ambiente de outras organizações. No primeiro momento, nota-se que os desafios no ambiente institucional da Assembleia de Minas, representado por um conjunto de ameaças, em especial: a assimetria informacional em relação ao Executivo, a crise de representatividade, as mudanças no contexto da redemocratização e as novas demandas da sociedade; que resultaram na tentativa da Casa de “reagir” ao ambiente. E, posteriormente, a medida que a ALMG se torna um ator com alta capacidade institucional, vê-se seu processo de estabilização e ampliação de sua influência sobre o ambiente, ao aumentar sua proximidade com os legislativos municipais e realizar o projeto de interiorização. Ou seja, a instituição passou a não se limitar apenas em responder as ameaças “de fora para dentro”, mas a desenvolver estratégias intencionais para ampliar sua influência.

Desse modo, o processo de interiorização da ALMG (COSTA, 2005) deve ser pensado em conjunto com a trajetória de desenvolvimento institucional da Casa ao longo das últimas décadas, traçado neste capítulo. Ademais, a iniciativa da Assembleia de Minas de levar informação aos parlamentos municipais e difundir qualificação institucional, assenta-se no conceito alargado de *outputs* político do legislativo (ANASTASIA; SANTOS, 2016). Ainda, pode-se dizer que a estratégia intencional da Assembleia de ampliar sua influência no ambiente parlamentar é evidenciada pelo objetivo estratégico organizacional de “intensificar a articulação com as casas legislativas para o fortalecimento do poder legislativo” (MINAS GERAIS, 2010a).

Por fim, em virtude das demandas variadas processadas pela Assembleia, principalmente decorrentes dos cursos de capacitação para agentes públicos no interior, a instituição inova ao criar um espaço institucional de relacionamento específico com as câmaras municipais (ALMG, 2006). Tal espaço se materializa no Centro de Apoio às Câmaras, em 2006, objeto do capítulo seguinte.

4 ESTUDO DE CASO: CENTRO DE APOIO ÀS CÂMARAS DA ALMG

O objeto deste capítulo é o Centro de Apoio às Câmaras – Ceac –, órgão vinculado à Diretoria de Comunicação Institucional da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, criado em 2006. O Ceac é o espaço institucional de relacionamento que objetiva facilitar a relação da Assembleia de Minas com as Câmaras municipais, bem como promover a troca de experiências e uma maior integração entre as Casas legislativas (ALMG-Ceac, 2019).

Nesse cenário, o capítulo pretende analisar o Centro de Apoio às Câmaras com dados levantados por meio do estudo de caso. Para isso, foi realizada pesquisa a respeito do órgão no *site* da Assembleia de Minas e em diversos documentos institucionais, como a Deliberação de criação do Ceac (anexo B) e os Relatórios de atividades da ALMG entre 2006 a 2018. Ademais, foram feitas entrevistas semiestruturadas, no período de outubro a dezembro de 2018, com cinco servidores diretamente vinculados ao Ceac, identificados de 1 a 5. As entrevistas, realizadas pela própria pesquisadora e gravadas com livre consentimento dos participantes, guiaram-se pelo roteiro do apêndice A. Por fim, foram utilizados dados do Serviço de Interação com o Cidadão – SIC - para recuperar e sistematizar demandas enviadas ao Ceac entre 2009 e 2018. Em síntese, recorre-se aos documentos institucionais e às narrativas dos entrevistados para a construção deste capítulo.

Desse modo, norteadas pelos questionamentos “O que ele é?”, “Como ele se tornou o que ele é?” e “O que ele faz?” a narrativa busca compreender a trajetória e a atuação do Ceac. Para tal, a primeira parte do capítulo traça o contexto de criação e o processo de institucionalização do Ceac; ao passo que a segunda discorre sobre sua atuação.

4.1. O Ceac

Para compreender o contexto de criação do Ceac, faz-se necessário uma breve retomada dos capítulos anteriores. Inicialmente, pontua-se a redefinição do papel dos Municípios pós Constituição Federal de 88, a limitada capacidade institucional das Câmaras municipais que repercute no exercício de suas funções, bem como a cooperação federativa (capítulo 2). Por outro lado, percebem-se as pressões do ambiente institucional da Assembleia de Minas - assimetria informacional em relação ao Executivo, crise de representatividade, redemocratização – que resultaram em mudança intencional, estabilização do ambiente e fortalecimento de suas capacidades. E, posteriormente, nota-se a ampliação da influência da ALMG no ambiente parlamentar, em especial por meio da interiorização (capítulo 3).

Evidencia-se que a interiorização da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e sua relação de parceria com os legislativos municipais decorrem, dentre outros fatores, do propósito institucional de fortalecer capacidades do Poder Legislativo e expandir a interlocução da Casa. Desse modo, o esforço de interiorização é uma etapa marcante do desenvolvimento institucional do Parlamento estadual (COSTA, 2005, p. 64).

Nesse contexto, a Assembleia, ao implementar seu processo de interiorização, realizou uma série de ações no interior do Estado e intensificou sua aproximação com os Legislativos municipais. Em decorrência, a ampliação da parceria com as Câmaras, em particular por meio de cursos de capacitação, trouxe demandas variadas para processamento na ALMG, que se culminou na criação um espaço institucional de relacionamento com as Casas municipais (ALMG, 2006). Assim, a criação do Centro de Apoio às Câmaras se inscreve numa trajetória de desenvolvimento institucional da Assembleia, caracterizando-se como uma inovação da instituição. Logo, o Ceac decorre da ampliação da influência da Assembleia de Minas sobre o ambiente parlamentar.

Ademais, compreende-se que “essa aproximação entre as Casas legislativa é fundamental para o aperfeiçoamento das instituições e a melhoria na qualidade dos serviços prestados à sociedade” (RESENDE; BERNARDES JÚNIOR, 2017, p. 10), além de contribuir para a estratégia global de interiorização da ALMG. Isto posto, com base na concepção inicial do contexto em que se insere o Ceac, será analisada a trajetória de criação e institucionalização do órgão, bem como sua atuação.

4.1.1 O Ceac como resposta às pressões do ambiente

O Centro de Apoio às Câmaras Municipais foi instituído pela Deliberação nº 2.381 de 2006 (anexo B), com o propósito de operar como “espaço institucional de relacionamento” da Assembleia Legislativa de Minas com as Câmaras Municipais do Estado (MINAS GERAIS, 2006, art. 1º). A princípio, cabe frisar que a Assembleia de Minas já vinha construindo há muitos anos essa relação de proximidade e parceria com os legislativos municipais ao trocar informações e experiências sobre regimento interno, funcionamento das comissões, entre outros assuntos de interesse dos parlamentos (MINAS GERAIS, 2016a). Como observa um entrevistado “na época que nem existia o Ceac, já existia a demanda dispersa pelos 77 gabinetes da Casa, [...] então essa demanda, antes de ser criado o Ceac, existia muito nos gabinetes, eles perguntavam como fazia um projeto de lei, entre outros.” (Entrevistado 5).

Na verdade, a Assembleia é uma referência para as Câmaras Municipais, inclusive nos casos omissos dos regimentos, apesar de termos uma dimensão muito diferente se comparado com as Câmaras, porque a Assembleia é uma instituição muito maior, muito mais complexa; os processos são semelhantes, então a Assembleia já era procurada pelas Câmaras, e isso acontecia de forma aleatória. (Entrevistado 2)

Nesse contexto, a criação do órgão, em 2006, decorre da tentativa de atender a demandas frequentes de vereadores e servidores de Câmaras a diferentes setores da Assembleia, como dúvidas sobre legislação e processo legislativo (ALMG, 2006). Desse modo, o “Ceac surgiu porque já existia uma demanda das Câmaras à Assembleia que chegavam de forma dispersa, [...] o Ceac assumiu esse papel de coordenar.” (Entrevistado 4). Conforme demonstra narração a seguir:

O pessoal de Câmara quando precisava, tinha alguns que procuravam a Escola do Legislativo [...]; acontecia também de vereador ou servidor enviar demanda à Procuradoria ou Consultoria; ou para alguma Comissão que recorria para Consultoria; ou para os próprios gabinetes; **então chegavam em vários lugares na Casa e não existia uma organização disso, não havia controle** – não no sentido negativo – mas, um controle de tempestividade, da qualidade da resposta que era entregue [...]. (Entrevistado 2, grifos nossos)

Ou seja, o Ceac foi criado para organizar e coordenar as demandas de informação e serviços solicitados à Assembleia por vereadores e servidores dos legislativos municipais. Para tal, o órgão realiza a facilitação interna na Assembleia mineira, como relata o entrevistado “[...] nesse papel de facilitador, um vereador ou servidor não precisam ficar procurando para onde enviar demandas, não que a gente responda tudo, mas fazemos uma logística da informação dentro da Casa; às vezes a informação está nas Comissões, outras vezes está na área de pessoal [...]” (Entrevistado 2).

Cabe ressaltar que a Assembleia, por meio do Ceac, não estabelece relação hierárquica com as Câmaras municipais, apesar de o Parlamento estadual ter maior capacidade institucional. O trabalho do órgão é guiado pelo intercâmbio de informações e experiências entre as Casas legislativas. No entanto, algumas declarações ilustram o cenário desafiador no qual os trabalhos municipais são desempenhados:

As Câmaras são muito carentes; por exemplo, a Câmara mais antiga de Minas que é em Mariana, fez o primeiro concurso da história há dois anos. São João del Rei, no ano passado. (Entrevistado 4).

Há Câmaras que chegam com uma renovação grande, querendo saber como pode fazer, às vezes a Câmara tem 11 vereadores e 9 estão no primeiro mandato, então há muito a descobrir o que pode ser feito. (Entrevistado 3).

[...] teve uma Câmara aqui, que os 9 vereadores não foram reeleitos, os 3 servidores foram mandados embora. (Entrevistado 2).

[...] as Câmaras, às vezes, têm uma estrutura pequena, fazem pouco concurso, então às vezes o público que recebemos aqui são “faz tudo”. (Entrevistado 5).

A gente percebe que, infelizmente, grande parte das Câmaras não tem uma infraestrutura de pessoal e infraestrutura mesmo de espaço, eles têm dúvidas básicas. Poucos servidores. (Entrevistado 3).

Nesse cenário, as atividades desenvolvidas pelo Ceac buscam contribuir para a integração entre as Casas legislativas, mas também oferecer atendimento de demandas e compartilhar informações que possam auxiliar os trabalhos municipais. Assim, um entrevistado destaca que há “possibilidade da Assembleia contribuir com os Legislativos municipais, porque são 853 Municípios; eles não têm esse suporte e é um papel que a Assembleia pode desempenhar, [...] a gente tem um corpo técnico aqui capaz de fazer isso, e falta nas Câmaras” (Entrevistado 1).

Assim, a Assembleia anseia com o Ceac formar uma rede de conhecimento entre os parlamentos mineiros (MINAS GERAIS, 2016a), prezando pelo intercâmbio de informações e pela consolidação da parceria. Nesse sentido, um entrevistado destaca que: “a nossa perspectiva, desde o início, foi buscar não assumir uma posição hierárquica em relação às Câmaras, como se aqui tivesse um saber e lá não, então, a gente buscou, desde o início, trabalhar com essa ideia de rede, uma troca de conhecimento” (Entrevistado 2). Conforme demonstra gravação institucional da ALMG:

A gente trabalha não com aquela ideia de que a Assembleia vai ensinar para as Câmaras o que tem que fazer, é uma **via de mão dupla**, ao mesmo tempo em que a gente está apontando caminhos, a gente está aprendendo também sobre o legislativo municipal. Você não tem como ter uma Assembleia Legislativa que seja excelência em tudo se o legislativo municipal não for evoluindo também. (TV ASSEMBLEIA, 2018, grifos nossos)

Vê-se, assim, que em resposta às pressões do ambiente, o Ceac foi estruturado para facilitar a relação da Assembleia com os 853 legislativos municipais, norteados pela concepção de troca de experiências. Dessa maneira, o Ceac atende às demandas das Câmaras municipais e propicia o compartilhamento de informações, bem como constitui uma interface de aprendizado sobre os parlamentos municipais, que gera conhecimento para a Assembleia mineira (MINAS GERAIS, 2006).

Logo, o Ceac busca suprir as demandas e facilitar a logística de informação dentro da Assembleia de Minas, ao passo que anseia consolidar a parceria entre os legislativos mineiros e aumentar o intercâmbio entre eles (ALMG, 2006). Por outro lado, a iniciativa busca propiciar

a Assembleia conhecimento sobre a realidade das Câmaras, bem como visa à formação de uma rede que fortalece o Poder Legislativo mineiro (MINAS GERAIS, 2016a).

4.1.2 O processo de institucionalização do Ceac

Inicialmente, pontua-se que o Centro de Apoio às Câmaras possui estrutura permanente, sendo que “o trabalho é constante, continuado, persistente” (Entrevistado 2), assim suas atribuições não estão limitadas a demandas sazonais. Como expresso na fala do entrevistado: “a ideia foi realmente criar esse espaço, um espaço voltado para o relacionamento com as Câmaras, com temporalidade de longo prazo, uma ideia de que eles não precisam nos procurar todos os dias, mas o dia que precisar, eles nos terão como referência.” (Entrevistado 2).

Nesse contexto, durante o processo de institucionalização do Ceac, o órgão tornou-se unidade conhecida da instituição, com estrutura delimitada e rotina de atividades definida. Para tal, o Ceac possui instalação própria na Assembleia, procedimentos compartilhados, bem como equipe de atendimento formada por profissionais de comunicação - relações públicas e jornalismo - e direito (MINAS GERAIS, 2006). Assim, conforme relata o entrevistado: “Atualmente, temos uma equipe, é uma equipe pequena, mas tem conseguido atender à demanda, até porque o espaço foi ganhando uma forma de trabalhar que torna os processos mais ágeis” (Entrevistado 2).

Outro importante passo rumo à institucionalização do Ceac foi a definição de suas atribuições, visto que a Assembleia possui um conjunto de relação com os agentes municipais, sendo a maioria relações eminentemente políticas – representação e apoio -. Dessa maneira, o Ceac procurou não competir com as atividades políticas da Casa, posicionando-se como órgão de natureza técnica. Assim, o órgão abrange temas institucionais, com a finalidade de prestar suporte técnico às Câmaras municipais. Ou seja, as atribuições do Ceac estão desvinculadas da natureza político-partidária. A narração a seguir condensa essa informação:

Uma preocupação que a gente tinha também era de, desde o início, deixar muito claro que nossa intenção aqui é ser um suporte técnico para as Câmaras; então assim **em momento algum foi pensado que substituiria o contato do vereador com o deputado**, então **eles vão continuar** indo lá, **mantendo articulações políticas** e a gente fica aqui à disposição dos gabinetes; então quando chega uma demanda para o gabinete, eles direcionam para cá, ou então o próprio vereador direciona para cá ou, às vezes, o deputado o acompanha aqui para entrar nessa parte técnica. (Entrevistado 2)

Com efeito, o Ceac, ao longo dos 12 anos de atuação, não almejou desvincular as relações existentes entre os parlamentares estaduais e os municipais, nem suas articulações políticas, sendo os serviços e as informações prestados restritos à natureza técnica do órgão. Pontua-se, ainda, que os gabinetes parlamentares da Assembleia reconhecem o trabalho do órgão e contribuem para o direcionamento de demandas, visto o benefício mútuo, conforme relato: “[...] é interessante até para os deputados que eles direcionem aqui para o Ceac. Porque era uma demanda a mais para os gabinetes, alguns chefes de gabinete já vieram trazer os vereadores, servidores [...]” (Entrevistado 5).

Além disso, o fortalecimento interno do Ceac na ALMG e seu reconhecimento pelos gabinetes parlamentares podem ser explicados pelo esforço do órgão em distanciar suas atribuições das atividades políticas, o que se depreende no trecho: “a gente sempre procurou tomar muito cuidado para, entre aspas, não ser um substituto do gabinete, ter uma vocação técnica, técnica institucional.” (Entrevistado 2). Trata-se, portanto, de um órgão da Assembleia de Minas com vocação técnica, no intuito de facilitar o relacionamento da instituição com os legislativos municipais do Estado.

Dentro dessa perspectiva, a Deliberação nº 2.381 de 2006, que instituiu o órgão, definiu os objetivos as atividades designadas ao Ceac. Assim, são objetivos do Centro de Apoio às Câmaras:

Art. 2º - O Ceac tem por **objetivos**:

- I - estimular a integração da Assembleia Legislativa com as câmaras municipais;
- II - oferecer aos vereadores e assessores das câmaras municipais o atendimento de demandas institucionais e o compartilhamento de informações e experiências do Poder Legislativo;
- III - manter conhecimento sistematizado relativo às câmaras municipais, a fim de subsidiar as ações da Assembleia Legislativa no interior do Estado. (MINAS GERAIS, 2006, art. 2º, grifo nosso)

Vê-se, por conseguinte, que o órgão pretende intensificar a relação entre a Assembleia de Minas e os legislativos municipais, atender às demandas institucionais dos vereadores e servidores de Câmaras, bem como compartilhar informações e experiências do Parlamento (MINAS GERAIS, 2006, art. 2º). Ademais, o Ceac também objetiva sistematizar conhecimento relativo às Câmaras, visto que a Assembleia carecia de dados para subsidiar suas ações, conforme relato:

[...] a **Assembleia antes do Ceac tinha pouca informação sistematizada sobre as Câmaras Municipais**, mesmo com o processo de modernização da Assembleia e interiorização. Então, em 2006, antes da criação do Ceac, se você entrasse no portal

da Assembleia, tinha lá 40 e poucos *sites* de Câmaras Municipais registrados, e-mail institucional de uma Câmara a Assembleia não tinha, buscava quem era o deputado mais votado naquela região, aí era o deputado que detinha aquela informação sobre a Câmara; e o Ceac surgiu também para dar o **suporte para a Assembleia** sistematizar informações que seria utilizado no processo legislativo da Assembleia. Hoje, a Assembleia tem o e-mail institucional de todas as Câmaras, o presidente das Câmaras, a Mesa, atualizadas todo ano aqui. (Entrevistado 4 – grifos nossos)

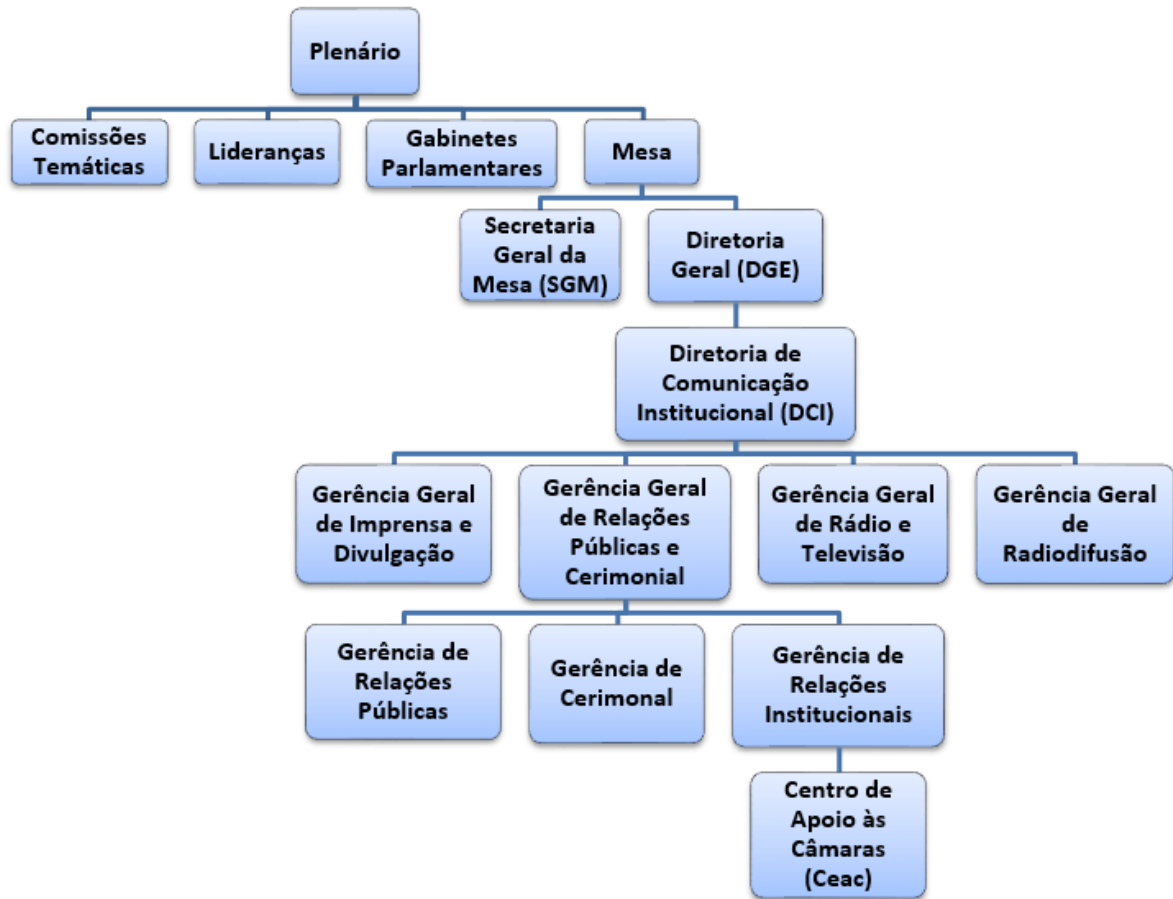
Além disso, destaca-se a importância da definição do conjunto de atividades do Ceac para seu processo de institucionalização. Dessa maneira, de acordo com a Deliberação nº 2.381 de 2006, o Ceac possui as seguintes atividades:

Art. 3º - Incluem-se entre as **atividades** do Ceac:

- I - a proposição de ações institucionais no interior do Estado;
 - II - o compartilhamento de informações entre as câmaras municipais do Estado;
 - III - a coordenação de demandas referentes às câmaras municipais encaminhadas aos diversos setores da Assembleia Legislativa;
 - IV - a pesquisa, a sistematização de dados e a elaboração de diagnósticos;
 - V - o planejamento e a proposição de cursos de qualificação a vereadores e servidores das câmaras municipais, em parceria com a Escola do Legislativo;
 - VI - a produção de material educativo para as câmaras municipais;
 - VII - a divulgação de iniciativas exemplares e inovadoras das câmaras municipais.
- (MINAS GERAIS, 2006, art. 3º, grifo nosso)

Ainda, é relevante identificar a inserção interna do Ceac na Assembleia de Minas, visando compreender a vinculação de suas atividades com a estrutura organizacional. Nesse sentido, utiliza-se a representação de um organograma, “gráfico que representa estrutura formal” (CHIAVENATO, 2001, p. 251), dado que cada instituição apresenta seu próprio desenho organizacional. Dentro dessa perspectiva, a estrutura organizacional em que se encontra o Ceac é retratada sob a forma de um organograma clássico, na qual os retângulos representam os órgãos e as linhas a relação de subordinação, conforme a figura 7:

Figura 7 – Organograma Assembleia Legislativa de Minas Gerais



Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de Minas Gerais (2015a)

Conforme a figura 7, observa-se que o Ceac está vinculado à Diretoria de Comunicação Institucional (DCI), que é responsável, dentre outras atribuições, por gerir ações direcionadas para “a divulgação das atividades do Poder Legislativo, a formação da opinião pública, a construção e o monitoramento da imagem institucional e o estabelecimento de canais permanentes de interlocução” (MINAS GERAIS, 2015a). Cabe ressaltar que a inserção institucional do Ceac norteia sua finalidade, como expresso na declaração: “[...] acho importante citar também que, na estrutura da Assembleia, ele [Ceac] está na Diretoria da Comunicação, ele não é um órgão para fazer capacitação, ou ele não está na Consultoria, ele é um órgão de relacionamento.” (Entrevistado 4).

Nesse cenário, conforme a Deliberação no. 2.610, de 02 de março de 2015, que estabelece a estrutura orgânica da Assembleia Legislativa, o Ceac encontra-se na Gerência-Geral de Relações Públicas e Cerimonial (GRPC), vinculada À Diretoria de Comunicação Institucional. Compete ao GRPC:

Criar e consolidar canais de relacionamento entre a Assembleia e seus diversos públicos; planejar e articular projetos e ações de comunicação dos eventos, atividades e outras iniciativas de relacionamento institucional da Assembleia; realizar ações de comunicação dirigida a públicos da Assembleia; coordenar, planejar, implementar e monitorar ações que visem a ganhos de imagem e reputação institucionais; planejar, coordenar e implementar pesquisas de satisfação e de opinião pública. (MINAS GERAIS, 2015a)

Além disso, conforme disposição Deliberação da Mesa, a Gerência de Relações Institucionais é responsável pelas atividades do Ceac, além de “implementar ações de comunicação dirigidas a instituições com as quais a Assembleia se relacione; gerir o sistema Fale com a Assembleia; [...] produzir e compartilhar informações estratégicas sobre a interação da Assembleia com seus públicos”, entre outros (MINAS GERAIS, 2015a). Nesse contexto, a criação, em 2009, da Gerência de Relações Institucionais, vinculada à GRPC, formalizou o processo de constituição de uma área de comunicação unindo o Ceac e o Centro de Atendimento ao Cidadão (MINAS GERAIS, 2011b).

Portanto, percebe-se que a estrutura organizacional reflete a natureza das atividades institucionais prestadas pelo Ceac, sendo espaço de relacionamento e intercâmbio de informações entre as Casas Legislativas. Ademais, como se verifica na declaração, o Ceac realiza uma comunicação pública:

Eu penso que a gente trabalha muito com essa questão da informação, intercâmbio de informação, de ser um facilitador para algumas ações das Casas Legislativas [...] É uma comunicação pública, você tem uma informação pública e aí você torna o acesso a informação mais simples, tenho a convicção de que isso é um papel da comunicação pública e eu acho que é o que a gente vem ao longo do tempo desenvolvendo. E acho uma coisa interessante também é que assim, igual TV pública, não é que você vai assistir TV todos os dias, mas na hora que você precisar, você vai ligar o canal e vai está passando o que você precisa. Então, eu acho que o Ceac é assim, está sempre à disposição das Câmaras. (Entrevistado 2, grifos nossos).

Dentro dessa abordagem, percebe-se, portanto, que o Centro de Apoio às Câmaras é um órgão com vocação técnica vinculado à Gerência de Relações Institucionais, que visa facilitar o relacionamento da Assembleia Legislativa de Minas Gerais com as Câmaras municipais. Nesse sentido, o Ceac busca promover a troca de experiências e a integração entre as Casas parlamentares, para, assim, aprimorar a atividade legislativa municipal e também obter maior conhecimento a respeito das Câmaras municipais (ALMG-Ceac, 2019). Desse modo, vai ao encontro do objetivo estratégico organizacional da Assembleia de “intensificar a articulação com as Casas Legislativas para o fortalecimento do Poder Legislativo” (MINAS GERAIS, 2010a).

4.2. Ceac: repertório de atuação

Na segunda parte do capítulo, pretende-se apresentar o conjunto de atividades e serviços prestados pelo Centro de Apoio às Câmaras com intuito de intensificar a interação entre os parlamentos mineiros, compartilhar informações, promover a troca de experiências e aprimorar as atividades dos legislativos municipais. Com efeito, deve-se observar que a definição desses elementos de atuação do Ceac é fundamental para o processo de institucionalização e inserção do órgão na estrutura interna da Assembleia.

Nesse cenário, será elencado o repertório de recursos por meio dos quais o Ceac interage com seu público alvo e propicia maior aproximação da Assembleia com as Câmaras municipais, e, por conseguinte, contribui para a estratégia global de interiorização da instituição. Ademais, algumas ações desenvolvidas pelo Ceac ocorrem em parceria com outros órgãos da Assembleia.

Dentro dessa perspectiva, observa-se que as atividades realizadas pelo Ceac ao longo dos 12 anos serão analisadas por divisões de projetos, em detrimento da abordagem cronológica. Assim, o item organiza-se em: demandas dos legislativos municipais ao Ceac, demais ações do órgão e, por fim, recursos disponibilizados pelo *site* do Ceac.

4.2.1 Demandas dos legislativos municipais ao Ceac

Com o objetivo de ampliar a articulação da Assembleia com as demais casas legislativas mineiras, o Centro de Apoio às Câmaras realiza o atendimento de demandas institucionais de informação dos Parlamentos municipais (ALMG-Ceac, 2019). Tal atuação tem sido desempenhada desde a criação do órgão, em 2006, entretanto, apenas após a implementação do Serviço de Interação com o Cidadão – SIC -, em 2009, pode-se recuperar e sistematizar os dados. Por conseguinte, esse item da pesquisa refere-se às solicitações realizadas nos últimos 10 anos, entre 2009 e 2018.

Cabe destacar que a criação do sistema advém da procura da Assembleia de Minas por mecanismos mais eficientes frente ao cenário de perda de informação que ocorria na instituição, devido a entrada descentralizada de e-mails e a falta de procedimentos integrados de atendimento ao público, bem como a ausência de padrão institucional de resposta (MINAS GERAIS, 2011a). Em decorrência disso, em 2009, sob a coordenação do CAC, foi criado o “Fale com a Assembleia”, que consiste em um “sistema integrado de respostas às mensagens encaminhadas pelos cidadãos” (MINAS GERAIS, 2011a).

O “Fale com a Assembleia” foi uma das ações prioritárias do Direcionamento Estratégico da Assembleia Legislativa de Minas Gerais no biênio 2009-2010, que tinha como objetivo de promover o acesso fácil e eficaz do público à Assembleia mineira, pela ampliação e qualificação do atendimento prestado e pela utilização de tecnologias de informação (ALMG, 2019). Nesse cenário, o sistema é composto por áreas administrativas da ALMG que realizam atendimento ao público, como o Centro de Atendimento ao Cidadão, o Centro de Apoio às Câmaras, a Escola do Legislativo, o Procon Assembleia, a Ouvidoria, entre outros (MINAS GERAIS, 2011a).

Entre as atividades realizadas pelo CAC em 2009, destaca-se a implantação do sistema “Fale com a Assembleia”, para fins de padronização de procedimentos e fluxos de recebimento, processamento e respostas a “e-mails” institucionais e encaminhamento e acompanhamento da demanda de desenvolvimento do Sistema de Interação com o Cidadão – SIC – pela GSI. (MINAS GERAIS, 2010b).

Além disso, o Sistema analisa as mensagens destinadas à Casa e estabelece o protocolo de atendimento, o manual de redação de respostas e o controle de prazos para essas respostas (QUINTÃO, 2015, p. 142). Com efeito, o “Fale com a Assembleia” alimenta o Sistema de Integração com o Cidadão – SIC -, banco de dados cujo objetivo é “otimizar o gerenciamento dos fluxos entre as interfaces de atendimento da Assembleia de Minas” (MINAS GERAIS, 2010b). Assim, no SIC estão registradas todas as demandas externas enviadas aos canais administrativos da ALMG que realizam atendimento ao público, dentre eles o Ceac, como expresso pelo entrevistado:

A gente tem um **sistema de dados**, que se chama **Sistema de Interação com o Cidadão**, esse sistema reúne todas as áreas da Assembleia que interagem com o público. [...] O “Fale com a Assembleia” alimenta o SIC; a forma de trabalhar dele é assim: as áreas têm autonomia para responder, é um **sistema descentralizado, mas que tem uma gestão centralizada no CAC**. Aí temos alguns protocolos, por exemplo, a TV só pode responder assuntos da TV, se chegou algo lá do Ceac, ela encaminha dentro do próprio sistema para o Ceac, então a gente faz encaminhamentos internos. Aí as demandas todas do Ceac estão nesse sistema, então existe esse banco em que todas as demandas estão lá. (Entrevistado 2, grifos nossos).

A figura 8, a seguir, apresenta a interface do sistema para o encaminhamento de solicitações dos legislativos municipais pelo *site* da ALMG direcionado ao Centro de Apoio às Câmaras, “Fale com o Ceac”. Observa-se que as demandas encaminhadas por meio do “Fale com o Ceac” alimentam diretamente o Sistema de Integração com o Cidadão, ou seja, independem de cadastro posterior.

Figura 8 – Página Fale com o Ceac

FALE COM O CEAC

Horário:
8 às 17 horas

Telefone:
(31) 2108-7303

- Dúvidas sobre processo legislativo, estrutura e funcionamento da ALMG e o exercício das funções do Poder Legislativo municipal;
- Atualização de dados de câmaras municipais;
- Sugestão de notícia para o Boletim eletrônico do Ceac;
- Solicitação de cursos.

* Campos obrigatórios

Pertence a alguma câmara de Minas Gerais? Sim Não

Nome: *

Email: * Telefone 1: Telefone 2:

Reside no: Brasil Exterior

Endereço: Número: Complemento:

Bairro: CEP: (somente números) UF: * Município: *

Mensagem: 4000 caracteres restantes *

Fonte: ALMG-Ceac (2019). Acesso em: 04 fev. 2019

No entanto, pontua-se que o Ceac registra no Sistema de Integração com o Cidadão todas as demais solicitações recebidas, independentemente do meio utilizado para envio. Ademais, o SIC possui “critérios de armazenamento, catalogação e recuperação das solicitações dos cidadãos e das respostas fornecidas” (MINAS GERAIS, 2011a), assim o Ceac pode acompanhar e sistematizar todas as demandas e respostas.

Nesse contexto, serão utilizadas informações registradas no SIC referentes ao Centro de Apoio às Câmaras, conforme autorização do órgão, para análise das solicitações institucionais dos legislativos municipais. Assinala-se que o período compreende abril de 2009 a dezembro de 2018, tendo sido cadastradas 2.999 demandas de vereadores e servidores de Câmaras. No anexo C constam exemplos de demandas recebidas pelo órgão e as respectivas respostas.

4.2.1.1 Perfil de demandas e respostas

As demandas apresentadas por vereadores ou servidores das Casas legislativas ao Centro de Apoio às Câmaras compreendem assuntos relacionados com o processo legislativo, a estrutura e o funcionamento da Assembleia Legislativa e o exercício das funções do Poder Legislativo (MINAS GERAIS, 2006, art. 4º, § 1º). Dessa maneira, o órgão oferece ao público-alvo o esclarecimento de dúvidas sobre questões jurídicas e o exercício do mandato parlamentar.

Dentro dessa perspectiva, o art. 4º, § 2º da Deliberação nº 2.381, de 21 de novembro de 2006, determina que “as demandas de atendimento a situações concretas serão respondidas em tese pelo Ceac”. Conforme demonstra narração a seguir:

A gente só responde em tese, mesmo quando vem com projeto de lei, falo com eles “olha, eu não posso analisar o seu projeto de lei, eu posso te dar uma visão geral sobre o tema”. A gente dá os parâmetros. Eles mandam as demandas, às vezes muito concretas e a gente extrai dali as informações gerais que eles precisam, responde e normalmente atende. Pelas informações gerais, normalmente atende. (Entrevistado 1)

Com efeito, as respostas do Ceac apresentam parâmetros de interpretação para os casos solicitados, entretanto não se pode manifestar sobre situações concretas das Câmaras municipais, devido a restrições legais e constitucionais. Assenta-se, também, que a Assembleia não possui competência para elaborar parecer ou prestar assessoria jurídica aos legislativos municipais; assim como menciona entrevistado, o Ceac precisou de cautela para “[..] não invadir a competência da Câmara ou constranger um vereador com um parecer que seja contrário ao parecer dele [...]” (Entrevistado 2).

Desse modo, a Assembleia de Minas, através do Ceac, atende, em tese, às situações concretas apresentadas pelas Câmaras. Como se verifica nas declarações dos entrevistados:

A gente não pode elaborar um parecer. A Assembleia não pode prestar uma assessoria jurídica, então **toda resposta nossa é em tese, nunca olhando um caso concreto**. (Entrevistado 4, grifos nossos)

E **nossas respostas têm que ser em tese**, porque não pode ser caso concreto. (Entrevistado 5, grifos nossos)

No entanto, observa-se que algumas vezes as Câmaras enviam demandas que extrapolam as competências do Ceac, como relata entrevistado:

Sempre ressalta para eles que a resposta é em tese, nem sempre eles aceitam isso, “e aqui no meu caso como é que eu faço, o que eu respondo”. Eles querem, às vezes, um

aval da Assembleia nas situações. Eles querem que a Assembleia dê um aval, que o Ceac dê o aval, e esse não é o nosso papel. (Entrevistado 3)

Nessa perspectiva, o quadro 1 apresenta uma demanda cadastrada no SIC cuja solicitação tem como referência estudo de caso concreto da Câmara. O exemplo ilustra dúvidas para cuja análise o Ceac não possui atribuição e, posteriormente, apresenta-se respectiva resposta do órgão.

Quadro 1 - Limite de resposta cadastrada no SIC

<p>Demanda: Estamos trabalhando na reestruturação administrativa da Câmara de XXXXXXXX. Gostaríamos de uma audiência para tratar do assunto. Se possível para dia 27/10. Obrigado! Link do projeto: http://xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx</p> <p>Resposta Ceac: Prezado Vereador XXXXXXXX, Agradecendo o contato, informamos que a demanda apresentada foi encaminhada para a área de Consultoria Temática da ALMG para ser analisada e os consultores consideraram não ser possível formular respostas EM TESE para a questão apresentada: análise de projeto de lei que dispõe sobre a estrutura organizacional e o dimensionamento de cargos e funções do Poder Legislativo de XXXXXXXX, autoriza a realização de concurso público e dá outras providências.</p> <p>A elaboração de respostas para dúvidas sobre o tema requer um estudo apurado de caso concreto, o que extrapola as competências do Ceac. Por força de imposições legais e constitucionais, a Assembleia Legislativa não pode se manifestar sobre casos concretos dos legislativos municipais.</p> <p>Na oportunidade, lembramos que o Centro de Apoio às Câmaras não possui atribuição para elaborar pareceres, uma vez que o art. 4º, § 1º da Deliberação nº 2.381, de 21 de novembro de 2006, determina que o Ceac responderá a dúvidas pertinentes aos seguintes assuntos: processo legislativo; estrutura e funcionamento da Assembleia Legislativa; exercício das funções do Poder Legislativo, sendo as respostas formuladas sempre em tese, sem adentrar casos concretos. A Deliberação nº 2.381/2006 está disponível para consulta no portal da ALMG no seguinte link: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DLB&num=2381&comp=&ano=2006 Esperando poder contar com a sua compreensão, colocamo-nos à disposição da Câmara Municipal de XXXXXXXX.</p> <p>Atenciosamente, Equipe do Ceac Centro de Apoio às Câmaras da ALMG (31)2108.7303</p>
--

Fonte: Dados da pesquisa (grifos nossos)

As respostas encaminhadas a vereadores e servidores das Câmaras Municipais pelo Ceac possuem caráter de texto institucional, haja vista que dentre os textos produzidos na ALMG, o campo relativo à organização institucional, na qual se insere o trabalho do Ceac, elabora, dentre outros, documentos de comunicação institucional (MINAS GERAIS, 2013a). Desse modo, as respostas enviadas pelo Ceac são tratadas como correspondência oficial, sendo que “no rol dos textos parlamentares, a mensagem equivale à carta, menos rígida em sua

formulação que o ofício, por exemplo, mas igualmente sujeita aos princípios da administração pública” (MINAS GERAIS, 2011a). Assim, as respostas do Ceac são pautadas pela impessoalidade, clareza, concisão e simplicidade (MINAS GERAIS, 2011a).

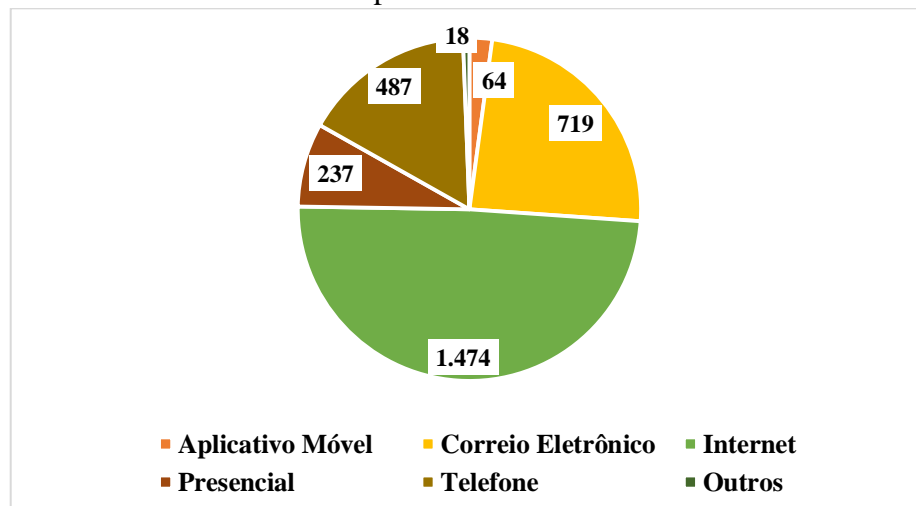
Nesse cenário, as mensagens enviadas pelo Ceac em resposta às demandas dos parlamentos municipais possuem estrutura padronizada. No cabeçalho é citada a Deliberação nº 2.381, que cria o Ceac, os limites da resposta e os temas que podem ser respondidos. Posteriormente, apresentam-se o conteúdo da resposta e o fechamento no qual o órgão se disponibiliza para novos questionamentos. Há, também, uma introdução de comunicação com a pessoa que enviou a demanda e o fechamento da mensagem com a assinatura.

Cabe pontuar, também, que o Ceac possui prazo de 2 e 5 dias úteis, após o recebimento da demanda, para responder, sendo o período atendido dentro do prazo quase na totalidade dos casos, como se verifica na declaração do entrevistado:

A gente faz muito esforço para não perder prazo, mas tem situações que não tem jeito; por exemplo, às vezes eu preciso de outro órgão e ele não presta a informação no prazo. Eu já recebi uma dúvida que precisei consultar a AGE – Advocacia Geral do Estado - e eles não responderam no prazo, aí cobrei, mas não teve jeito. A gente atende assim 90 e tantos por cento dentro do prazo. (Entrevistado 1).

Além disso, as demandas enviadas ao Ceac podem ser classificadas por tipo de abertura e tipo de resposta. Quanto à abertura de demandas, o gráfico 3 demonstra que, aproximadamente, 89% das solicitações enviadas ao Ceac foram oriundas da internet, correio eletrônico ou telefone. Cabe destacar que das 2.999 demandas, 49% foram abertas pela internet, mediante o sistema “Fale com o Ceac”, conforme gráfico 3:

Gráfico 3 - Tipo de abertura das demandas



Fonte: Elaborado pela autora com dados da pesquisa

Assinala-se, ainda, que durante o atendimento do Ceac há preferência pelo registro da demanda através do “Fale com o Ceac”, visando melhor compreensão da solicitação, segundo um entrevistado:

Quando a gente tem uma ligação de um servidor ou de um vereador, orienta que o ideal é que ele entre na página do Ceac no portal da Assembleia e preencha o formulário para encaminhar a dúvida. Dependendo do tipo, às vezes é uma dúvida que a gente pode tirar na hora, a gente tira pelo telefone, mas quando é uma demanda mais elaborada, às vezes sobre um projeto, uma questão que eles precisam de uma resposta mais elaborada da consultoria, aí nesse caso eu peço para fazerem um contato por e-mail até para não ter dúvida sobre aquilo que a gente vai registrar. Então a gente pede para fazer esse registro formal. (Entrevistado 3)

Conforme relato, observa-se que as demandas cujas respostas independem de estudo posterior são recebidas e respondidas durante a ligação telefônica, meio que comporta 487 aberturas de solicitações, 16% do total. Contudo, a maioria das solicitações carecem de pesquisa, pois são dúvidas mais elaboradas, fator que corrobora o fato de os envios serem majoritariamente registrados pelo sistema ou por correio eletrônico.

O grosso do que eu respondo são as demandas do sistema, eu até prefiro, aí quando me ligam com uma dúvida eu falo “vou pesquisar e vou devolver” porque, às vezes, eu tenho que pesquisar lá no Supremo, Supremo cada hora está decidindo de um jeito, muda o posicionamento, então eu tenho que ver o que é mais recente, as vezes eu tenho que olhar o nosso Regimento, o Regimento da Câmara, do Senado para poder fazer essa comparação. (Entrevistado 1)

Por outro lado, 237 demandas abertas no período foram feitas de modo presencial, o que representa, aproximadamente, 8% do total. As solicitações decorrentes de visitas ocorrem, por exemplo, quando os vereadores e servidores de Câmaras “[...] às vezes trazem um projeto de lei ou alguma coisa para eu dar uma olhada.” (Entrevistado 1), entretanto essa não se encontra entre as principais formas de abertura.

É importante lembrar que todas as solicitações recebidas pelo Ceac são cadastradas no SIC, independentemente do meio utilizado para envio, e as demandas encaminhadas por meio do “Fale com o Ceac” alimentam diretamente o Sistema. Conforme afirma entrevistado: “Mesmo as demandas que não são feitas via portal, às vezes por telefone ou o vereador veio aqui, mesmo que o demandante não tenha feito o registro, depois a gente faz o registro da demanda.” (Entrevistado 4). Segue exemplo de registro cadastrado no SIC de uma solicitação realizada por telefone:

Quadro 2 - Demanda por telefone cadastrada no SIC

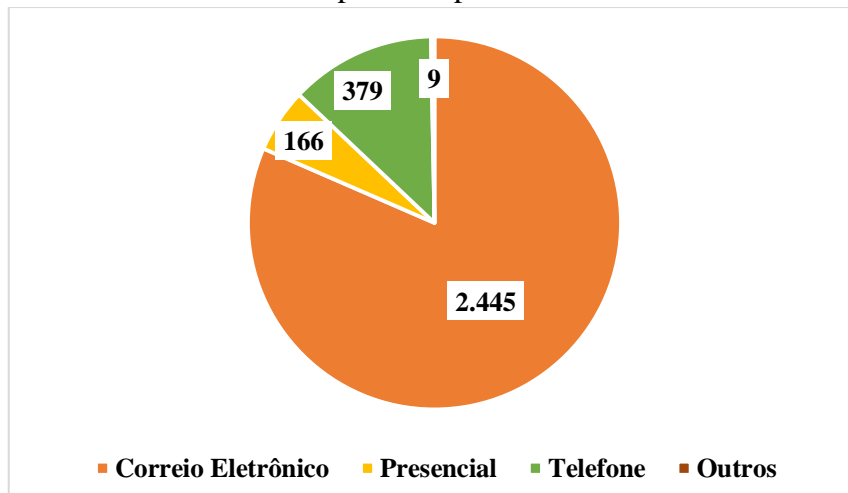
Telefonou para o Ceac o vereador XXXXX, da CM XXXXXXXXXXXXX, solicitando jurisprudência sobre possibilidade de agente político que é servidor público optar por receber subsídio do cargo eletivo, preservando demais vantagens e direitos do cargo de servidor, como tempo de serviço.

Fonte: Dados da pesquisa

Desse modo, o Ceac cadastra no SIC as demandas realizadas pelos diversos tipos, exceto as solicitações via “Fale com o Ceac”, isso porque “o que chega pela *web* já cai diretamente no sistema, os outros a gente tem que fazer a alimentação manual. A saída também pode variar. Por exemplo, pode ter entrada visita e a saída *web*.” (Entrevistado 2).

No que tange às respostas do Ceac, vê-se, de acordo com o gráfico 4, que as saídas também possuem variação de tipos, todavia são, majoritariamente, realizadas através do envio de correio eletrônico, meio que representa 81% do total. As respostas por telefone e presencial representam, respectivamente, 13% e 6%.

Gráfico 4 - Tipo de resposta das demandas

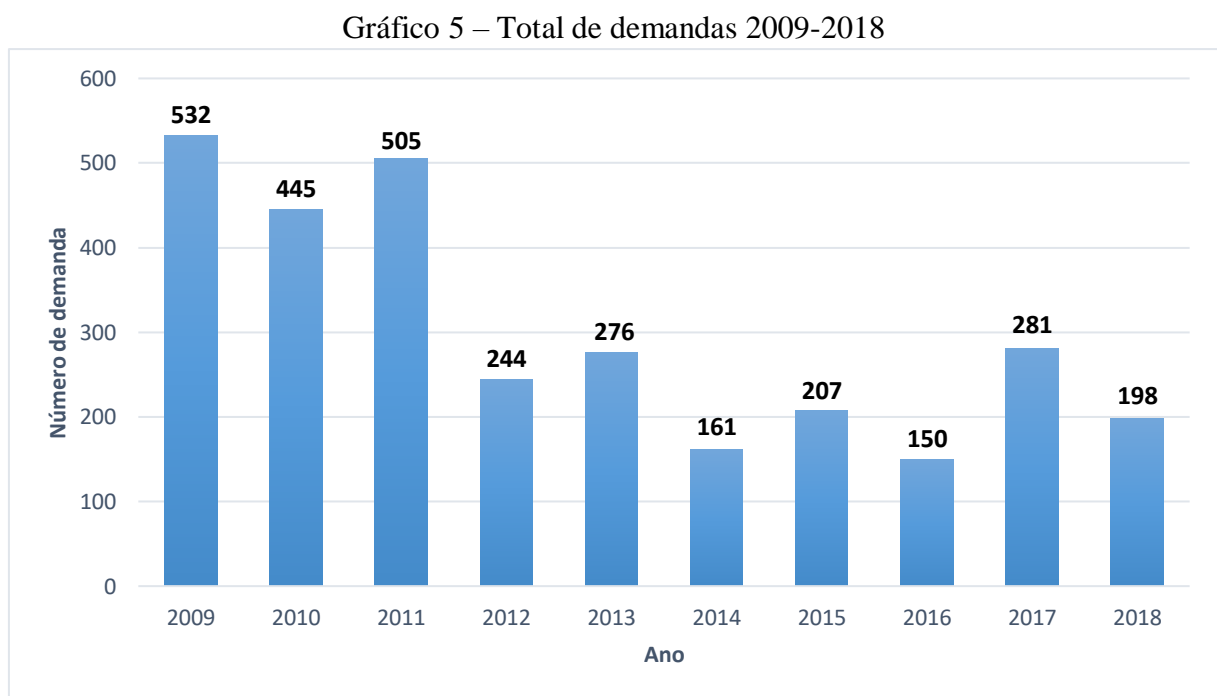


Fonte: Elaborado pela autora com dados da pesquisa

Já as respostas presenciais ocorrem apenas em casos específicos, como discorre o entrevistado: “[...] normalmente são visitas planejadas e, às vezes, questões que a gente, em função da complexidade, não consegue responder por e-mail, a gente sugere que a pessoa venha aqui e convida, por exemplo, pessoas das Comissões para eles conversarem.” (Entrevistado 2). Dessa forma, nota-se pouco atendimento presencial, por exemplo, em 2018, o Ceac recebeu apenas 12 visitas técnicas de vereadores e servidores de Câmaras para o esclarecimento de dúvidas (MINAS GERAIS, 2019).

4.2.1.2 Classificação de demandas

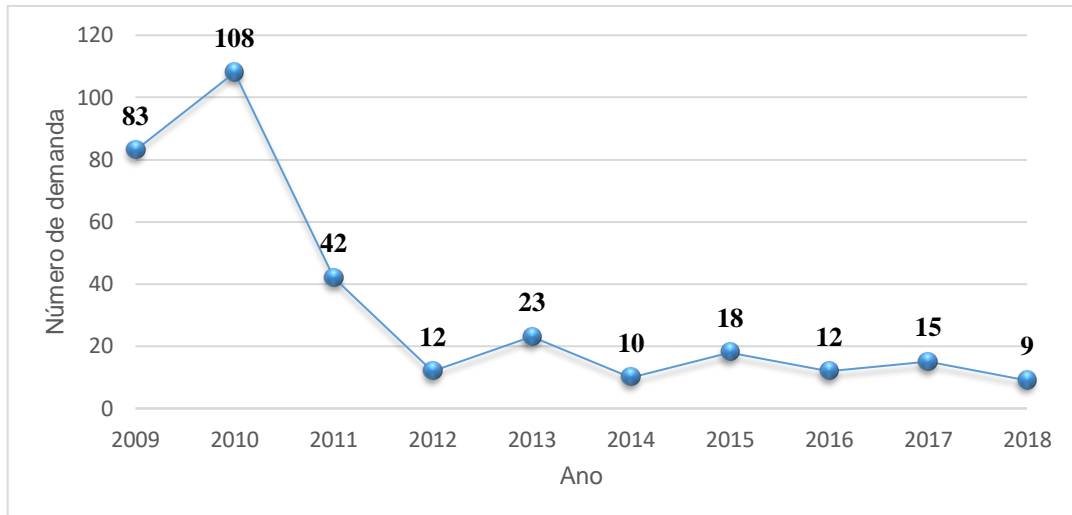
Convém lembrar que, de acordo com os dados registrados no Sistema de Integração com o Cidadão – SIC -, de abril de 2009 a dezembro de 2018, foram encaminhadas 2.999 demandas de vereadores e servidores do legislativo municipal ao Centro de Apoio às Câmaras. Assim, ao longo dos 10 anos, o Ceac recebeu em média 300 solicitações por ano. Abaixo o gráfico 5, sintetiza o total de demanda anual e evidencia significativa variação ao longo do período:



Fonte: Elaborado pela autora com dados da pesquisa

O gráfico 5 permite observar que os anos de 2009 e 2016 apresentaram maior e menor percentual de demandas por ano; respectivamente, foram registradas 532 e 150 solicitações dos parlamentos municipais ao Ceac. Além disso, é evidente a dispersão nos três primeiros anos do Sistema, com média de 494 demandas anuais, em relação ao período total. Tal desvio, possivelmente, pode ser explicado pelo elevado percentual referente às categorias “dados cadastrais” e “Boletim eletrônico” no intervalo, visto que o órgão iniciava o registro das Casas legislativas. O gráfico 6, a seguir, por exemplo, evidencia essa oscilação no tipo “Boletim eletrônico”.

Gráfico 6 – Demandas “Boletim Eletrônico” por ano



Fonte: Elaborado pela autora com dados da pesquisa

Nota-se que, na categoria “Boletim eletrônico”, mais de 70% das solicitações estão concentradas entre 2009 e 2011, representando 233 demandas no universo de 332. Desse modo, o cadastro e atualização de dados nos anos iniciais de implementação do SIC podem ter propiciado o impacto no volume total das demandas e, conseqüentemente, elevado a média de cadastros no período.

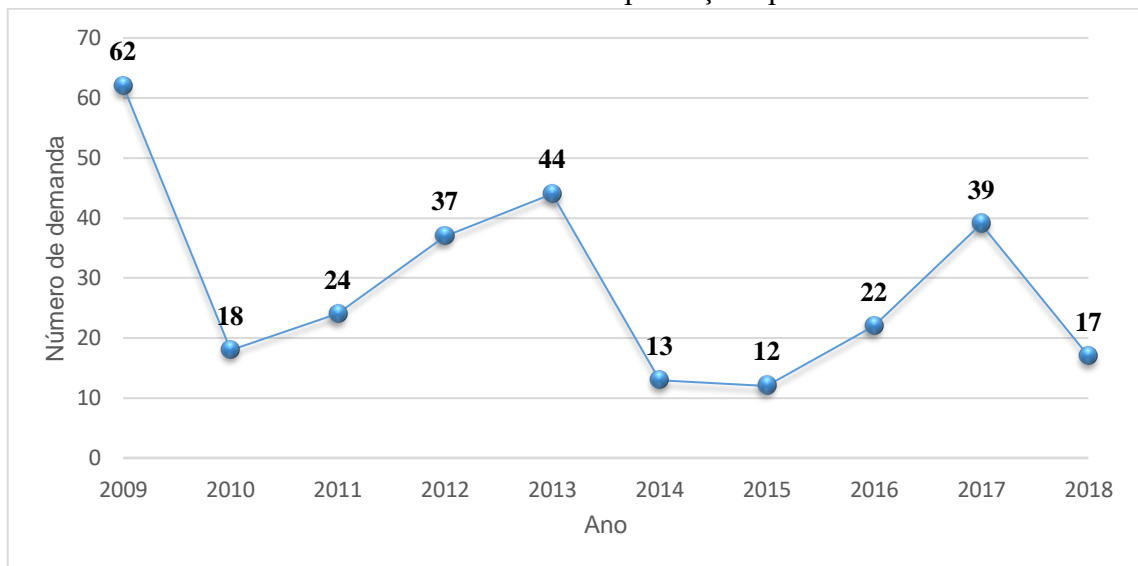
Outra informação pertinente refere-se à aparente constância no volume de demandas enviadas entre 2012 e 2018, com oscilação entre 281 e 150 cadastros anuais, bem como a média de 216 solicitações por ano. Contudo, destaca-se também que ocorre variação do número de demandas no período de mudança de legislaturas, como expresso na fala:

Início de legislatura geralmente tem muita demanda, porque tem gente nova entrando, e às vezes há dúvidas repetidas que já tinham surgido no início da outra, elas aparecem novamente. E final de legislatura também aparece muito a questão de subsídio “o que pode e não pode” e também questões eleitorais. (Entrevistado 1)

Assim, conforme relato do entrevistado, nos anos que iniciam e findam as legislaturas municipais, percebe-se aumento de solicitações, em virtude da renovação das Casas legislativas e, no último ano, também houve aumento de dúvidas sobre questões eleitorais e subsídios. Vale lembrar que a Legislatura é o período de atividade legislativa que corresponde ao mandato, com duração de quatro anos (MINAS GERAIS, 2013a). De fato, a informação do entrevistado corrobora os dados do SIC, visto que, no período entre 2012 e 2018 (gráfico 5), os maiores percentuais de solicitações foram registrados em 2013 (276) e 2017 (281), ambos os anos referem-se ao início de legislatura municipal.

Ainda pode-se ressaltar o aumento expressivo de demanda por capacitação no primeiro ano de legislatura municipal. De acordo com os dados da pesquisa (gráfico 7), os anos de 2009, 2013 e 2017, nos quais se iniciaram novas legislaturas municipais, coincidem com os picos de solicitações e dúvidas referentes à categoria “capacitação”.

Gráfico 7 – Demandas “capacitação” por ano



Fonte: Elaborado pela autora com dados da pesquisa

A seguir, o quadro 3 demonstra exemplo de demanda por capacitação cadastrada no SIC em 2017. No caso, o solicitante busca informação sobre cursos orientados para Câmaras municipais e vereadores no primeiro ano de legislatura municipal.

Quadro 3 - Demanda tipo “capacitação” cadastrada no SIC

Demanda: Com a nossa cordial saudação, conforme orientação da XXXX, vimos solicitar-lhe a gentileza de nos informar quais cursos disponíveis para câmaras municipais e vereadores neste ano. Gratos pela atenção, colocamo-nos ao seu inteiro dispor.
Atenciosamente,

Fonte: Dados da pesquisa

Ademais, destaca-se que as demandas registradas no SIC referentes ao Centro de Apoio às Câmaras também são categorizadas. Dessa maneira, a classificação emprega os seguintes grupos: constitucional, organização e funcionamento das Câmaras, processo legislativo, capacitação, agentes públicos, visita técnica, dados cadastrais, boletim eletrônico, outros tipos e sem registro. No anexo C constam exemplos de demandas recebidas pelo Ceac, com diferentes classificações de "tipos" e as respectivas respostas enviadas aos demandantes.

Nesse cenário, deve-se lembrar que foram encaminhadas 2.999 solicitações no período analisado, de abril de 2009 a dezembro de 2018. Contudo, a tabela 2 desconsidera as categorias “dados cadastrais” e “boletim eletrônico”, visto que esses tipos compreendem cadastro e atualização de dados e se concentram nos primeiros anos do sistema, bem como exclui “outros tipos” e “sem registro”, devido à variação injustificada e ao desconhecimento das informações que podem ser classificadas nessas categorias.

Nessa abordagem, a tabela 2 sintetiza a temática de 1.706 demandas, que representam, aproximadamente, 57% do total. Desse modo, a tabela apresenta demandas por tipo – constitucional, organização e funcionamento das Câmaras, processo Legislativo, capacitação, agentes públicos e visita técnica – entre 2009 e 2018.

Tabela 2 – Demandas por tipo 2009-2018

Tipo de demanda	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Organização e funcionamento	61	75	74	27	45	18	38	16	54	13	421
Processo legislativo	59	52	28	15	21	17	22	14	22	23	273
Agentes públicos	62	31	12	18	7	8	4	5	1	5	153
Capacitação	62	18	24	37	44	13	12	22	39	17	288
Constitucional	58	44	72	54	34	35	36	36	53	39	461
Visita técnica	27	4	17	4	3	5	15	9	14	12	110
Total	329	224	227	155	154	96	127	102	183	109	1706

Fonte: Elaborado pela autora com dados da pesquisa

Os dados da tabela 2 demonstram que, dentre as demandas recebidas pelo Ceac, as principais temáticas abordadas são dúvidas sobre questões constitucionais e sobre organização e funcionamento das Câmaras. O que pode ser justificado pela fala do entrevistado: “[...] o que mais respondo é sobre processo legislativo, como eles não têm esse suporte técnico nas Câmaras – tramitação, composição de Mesa, Comissão, parecer -. Muito sobre a relação com o Executivo “o Prefeito fez isso, pode?”, eles têm muita dúvida [...]” (Entrevistado 1).

Cabe, por fim, assinalar que todas as dúvidas encaminhadas pelas Câmaras municipais são cadastradas no SIC, e as respostas são elaboradas pelo Ceac. No entanto, quando o órgão não possui condições de responder, torna-se responsável pela logística da informação, “[...] fazemos essa facilitação interna na Casa e fazemos também uma prospecção dos órgãos externos e que tem relação com a questão do Legislativo para organizar a informação” (Entrevistado 2). Ademais, além do consultor legislativo da área administrativa-constitucional

diretamente vinculado ao Ceac, o órgão dispõe do auxílio de outros consultores da Casa para responder questões pontuais, conforme relato:

[...] não tenho condições de responder tudo. A gente até formalizou isso agora, porque eu fazia isso de uma forma informal até então. Assim, muitas eu consigo responder sozinha – processo legislativo, direito constitucional -, outros, às vezes, pediam isso e algo a mais... questão de orçamento. Aí eu me comunicava com o consultor, a gente conversava, ele me mandava um e-mail e montava o texto, sempre tiveram disponibilidade [...] (Entrevistado 1)

Assim, o Ceac sistematiza e presta informações aos legislativos municipais, com o objetivo de qualificar o exercício das atividades parlamentares; ou seja, ao responder às demandas das Câmaras, o Ceac contribui diretamente para a disseminação de conhecimento no Legislativo mineiro. Vê-se, também, que a criação do “Fale com o Ceac” propiciou a ampliação do canal de compartilhamento de informações e facilitou a coordenação do fluxo de dúvidas recebidas pelo órgão.

4.2.2 Capacitação e Encontros com a Política

Baseado no propósito de contribuir para a atualização e capacitação dos servidores e agentes políticos municipais, a Escola do Legislativo e o Centro de Apoio às Câmaras realizam trabalho conjunto de qualificação, no qual são ofertados cursos, palestras e o programa Encontros com a Política (ALMG, 2019). Nesse sentido, os cursos promovidos, presencial ou a distância (EaD), são relacionados a temáticas de interesse do Legislativo municipal, como legislação básica, mandato parlamentar e processo legislativo (ALMG-Ceac, 2019).

Além de capacitar quadros da ALMG, a Escola também desenvolve atividades de capacitação de quadros políticos e administrativos exógenos à Assembleia, sobretudo no nível municipal. [...] O programa de “apoio aos municípios” envolve a qualificação e atualização de agentes políticos e técnicos de câmaras e prefeituras municipais nas áreas de conhecimento relacionadas ao Poder Legislativo. As atividades são desenvolvidas na capital ou nos próprios municípios, em parceria com órgãos e organizações da comunidade local, notadamente com as Câmaras Municipais. (VIEIRA; SANTOS, 2016, p. 421).

Assim, no que tange à parceria do órgão com a Escola do Legislativo, assinala-se que compete ao Ceac apoiar a promoção das atividades, visto que seu papel é analisar as demandas e mobilizar o público-alvo (ALMG, 2006). Tal procedimento é descrito na fala do entrevistado: “o Ceac concentra as demandas durante o ano em um mapa de demandas que ajuda a Escola a pensar o conteúdo dos seus cursos. Então, somos parceiros da Escola na parte de conteúdo e

divulgação, a gente não dá os cursos, mas a gente ajuda a pensá-los e depois a mobilizá-los.” (Entrevistado 2).

Deve-se lembrar que dentre as atividades do Ceac estabelecidas pela Deliberação nº 2.381, de 2006, constam “o planejamento e a proposição de cursos de qualificação a vereadores e servidores das câmaras municipais, em parceria com a Escola do Legislativo” (MINAS GERAIS, 2006, art. 3º, V). Dessa maneira, tais atribuições integram a rotina do órgão e vêm sendo realizadas com regularidade, entretanto, foi relatado oscilações no planejamento das atividades ofertadas devido a mudança de Legislatura.

Temos uma rotina, mas, em alguns momentos, por exemplo, início de legislatura municipal que vai ter uma renovação grande das Câmaras, aí no ano que terá a eleição municipal a gente já senta com a Escola para fazer o planejamento dos cursos que vão ser oferecidos no primeiro ano da legislatura municipal. (Entrevistado 4).

Isto posto, percebe-se, por exemplo, a realização do “Programa de Capacitação em Poder Legislativo Municipal”, entre novembro de 2012 e agosto de 2013, demanda sazonal cujo objetivo era “propiciar aos vereadores eleitos a oportunidade de atualização em conteúdos relativos ao exercício do mandato parlamentar e ao aprimoramento da sua atuação na Câmara Municipal”, bem como “contribuir para a capacitação técnica das equipes de apoio e assessoramento aos vereadores dos municípios mineiros” (ALMG, 2019). O Programa, destinado a agentes municipais em novo mandato, aborda temas como Funções do Poder Legislativo, Processo Legislativo, Orçamento Público, Elaboração Legislativa, Cerimonial, Atendimento ao Cidadão, Lei de Responsabilidade Fiscal e Controle Interno (ALMG, 2019).

Dentro dessa perspectiva, em 2016 – ano de eleição municipal –, foi ofertado o curso a distância “Eleições 2016: uma abordagem jurídica”, material específico para o período eleitoral (MINAS GERAIS, 2017). Em 2017 – primeiro ano da legislatura municipal –, o “Programa de Capacitação em Poder Legislativo Municipal” foi mantido e contou com 1.755 participantes. Ademais, de acordo com o Relatório de atividades da ALMG, em 2017, foram realizadas diversas atividades presenciais de capacitação nos Municípios, que evidencia o planejamento feito para o período (MINAS GERAIS, 2018b).

Além disso, para atender demandas específicas das Câmaras por palestras, tem-se o programa “Encontros com a Política”, destinado aos vereadores, aos servidores do legislativo municipal e à comunidade em geral (MINAS GERAIS, 2016). Os encontros são realizados por professores e consultores da ALMG mediante solicitação das Casas legislativas municipais. O quadro 4, a seguir, apresenta os temas que podem ser escolhidos pelas Câmaras.

Quadro 4 - Encontros com a Política: Temas

Blocos	Temas
Bloco 1	Processo Legislativo; Administração Pública; Comissão Parlamentar de Inquérito; Terceiro Setor; Bens Públicos; Funções do Poder Legislativo; Princípios da Administração Pública; Redação Legislativa
Bloco 2	O Vereador e a fiscalização dos recursos públicos; Planejamento e Orçamento; A função controle: Externo, Interno e Direto; Ética, controle e Transparência na Administração Pública; A medição do Capital Intelectual no Setor Público; Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF; Gestão de Custos no Setor Público; Controle Social das Contas Públicas
Bloco 3	Legística e Qualidade da Lei; Processo Legislativo; Democracia; Direitos Fundamentais; Organização do Estado; Temas de Direito Constitucional
Bloco 4	Sistemas Eleitoral e Partidário; Democracia; Poderes do Estado; Cidadania; Administração Pública; Estado, Governo e Políticas Públicas; Teoria da Constituição; Direito Constitucional; Direito Administrativo; Direito Eleitoral; Ética; Sociologia do Direito

Fonte: Elaborado pela autora com dados da pesquisa

Com efeito, as Câmaras podem acessar informações sobre cada tópico, por exemplo, o curso “Comissão Parlamentar de Inquérito” versa sobre a “criação e extinção, funcionamento, prerrogativas e sujeições em face do ordenamento jurídico. Fato determinado e repercussão no interesse público. Relatório Final. Disposições constitucionais e legais pertinentes. Jurisprudência do STF”. Assim, o programa aborda tópicos pertinentes ao funcionamento do Legislativo e de interesse da sociedade, como ciclo orçamentário e participação popular (MINAS GERAIS, 2016b).

Nesse cenário, por meio dos Relatórios institucionais da ALMG dos anos de 2013 a 2018 foi elaborada a tabela 3, que retrata o número de edições do programa por ano, bem como o número de participantes estimados. A tabela ilustra a tentativa de interiorização da atividade, no intuito de difundir qualificação profissional para as Câmaras mineiras.

Tabela 3 – Encontros com a Política: 2013-2018

Ano	Número de edições	Número de participantes
2013	14	900
2014	6	460
2015	21	1.850
2016	12	570
2017	14	647
2018	18	838

Fonte: Elaborado pela autora com dados de MINAS GERAIS (2014b, 2015c, 2016b, 2017, 2018b, 2019)

Assim, a tabela 3, ao apresentar as 85 edições do programa “Encontros com a Política” entre 2013 e 2018, evidencia o esforço da instituição em percorrer o interior do Estado e levar informações aos agentes municipais. Ademais, cabe pontuar o alcance regional da atuação, por exemplo, em 2014, com a realização em seis municípios – menor número no período -, foram contempladas quatro regiões do Estado (MINAS GERAIS, 2015c). Em 2015, os 21 eventos realizados contaram com a participação de representantes de mais de 10 municípios em média em cada edição, resultando em cerca de 210 municípios atendidos (MINAS GERAIS, 2016b).

Ainda convém pontuar que os “Encontros com a Política” possibilitam à Assembleia de Minas maior conhecimento da realidade local, visto que, ao compartilhar informações por meio das palestras demandadas pelas Câmaras, a Assembleia constitui uma interface de aprendizado sobre o Município. Por fim, observa-se que o programa contribui para o compartilhamento de informações e capacitação técnica de vereadores e servidores do legislativo municipal. Além disso, estimula a integração da Assembleia Legislativa com as Câmaras municipais, corroborando, assim, os objetivos do Ceac.

4.2.3 Exposições Itinerantes

No que tange à interiorização das atividades do Centro de Apoio às Câmaras, destacam-se, também, as exposições itinerantes com o objetivo de promover a reflexão sobre assuntos inerentes ao Poder Legislativo, bem como temas relevantes de interesse público (MINAS GERAIS, 2016b). Nessa atuação, o Ceac empresta exposições no formato itinerante e conteúdo de educação para cidadania às cidades no interior de Minas, mediante solicitação das Câmaras Municipais. Dessa maneira, os painéis das exposições são cedidos para as Câmaras interessadas por 30 dias, desde que reservadas no Ceac (ALMG-Ceac, 2019).

Observa-se, também, que as exposições itinerantes temáticas são exemplos de iniciativa que favorece a comunicação relacional das Câmaras com os cidadãos e gera maior aproximação entre as partes (SOUZA, 2017, p. 126). Dentro dessa perspectiva, a Assembleia Legislativa, através do Ceac, dispõe de quatro exposições itinerantes: “Formação do Povo Mineiro”, “Representação Política e Cidadania em Minas Gerais”, “É você que faz Política” e “O papel do vereador e as funções da câmara” (ALMG-Ceac, 2019).

Quanto à estrutura, os painéis das exposições foram aprimorados ao longo dos anos visando facilitar o deslocamento para o interior, bem como viabilizar a exposição nas Câmaras, dado que os primeiros painéis eram maiores e necessitavam de paredes de grande extensão para serem fixados, estrutura que nem sempre está disponível nas Casas municipais. Conforme relata

um dos entrevistados: “a primeira exposição foi “Representação Política e Cidadania em Minas Gerais” um dos painéis tinha 12m de comprimento; ela é um pouco incômoda porque fica pesada para deslocar, essas [exposições recentes] têm em torno de 1,2m” (Entrevistado 5).

Nessa perspectiva, as primeiras exposições “Formação do Povo Mineiro” e “Representação Política e Cidadania em Minas Gerais”, além de “serem muito grandes e pesadas” (Entrevistado 5), não possuem linguagem adaptada; a primeira foi criada a partir de um ciclo de palestras realizado pela Escola do Legislativo da ALMG e a segunda teve origem no curso a distância sobre História Política de Minas Gerais (ALMG-Ceac, 2019). Por outro lado, as duas exposições recentes “É você que faz Política” e “O papel do vereador e as funções da câmara” contêm linguagem acessível ao público jovem, formato educativo e ilustrativo, que auxilia as Câmaras na formação política dos cidadãos (ALMG, 2019), conforme figura 9:

Figura 9 – Exposição itinerante: O papel do vereador e as funções da câmara



Fonte: ALMG-Ceac (2019). Acesso em: 20 dez. 2018

A figura 9, que integra um dos painéis da exposição "O papel do vereador e as funções da câmara", evidencia o formato educativo e ilustrativo das atuais exposições itinerantes. Com

efeito, o material disponibilizado para exposição também propicia oportunidade para as Casas legislativas intensificarem o diálogo e a interação com a população, o trecho abaixo demonstra esse processo:

Se a câmara dispõe de um espaço para expor painéis, pode-se articular uma agenda de visitas guiadas pelo espaço expositivo, seguidas de palestra ou curso. Em geral, esses **momentos de comunicação são ricos e favorecem a abertura para o diálogo**. A mediação pode ser desenvolvida por servidores, com a presença de vereadores no momento da recepção do público e do encerramento da visita. (SOUZA, 2017, p. 127, grifos nossos).

Ademais, o projeto de educação para a cidadania desempenhado pelas exposições itinerantes tem apresentado boa aceitação do público-alvo. Conforme observa entrevistado: “[...] está tendo muito interesse, eles conseguem um evento na Câmara e convidam não só o público do evento, mas também alunos, porque muitos não sabem o papel do vereador. Então eles estão achando muito interessante, mandam fotos, relações de visitantes” (Entrevistado 5).

Ainda, pode-se observar que “algumas Câmaras levam duas exposições, o interesse deles é criar um movimento na Câmara de aproximação com o público [...]. “É você que faz Política” e “O papel do vereador e as funções da câmara” são as de maior interesse” (Entrevistado 5). A mostra “O papel do vereador e as funções da câmara” é constituída por painéis que explicam as atribuições das Câmaras municipais, dos vereadores e como são elaboradas as leis (ALMG-Ceac, 2019). Por sua vez, a exposição “É você que faz política” visa despertar a reflexão sobre a ação política, especialmente a fiscalização e participação em debates de decisões por parte do Poder Público (ALMG-Ceac, 2019).

Por fim, segundo o Relatório Institucional da Assembleia, em 2018, a exposição itinerante “O papel do vereador e as funções da câmara” foi emprestada a 12 municípios: Carvalhópolis, Desterro do Melo, Itanhandu, Marmelópolis, Arcos, Ibitaré, Cataguases, Itajubá, Olaria, Mateus Leme, Conselheiro Pena e Guapé; e a mostra “O que é política” disponibilizada as Câmaras de Marmelópolis, Lamim e Conselheiro Pena. (MINAS GERAIS, 2019).

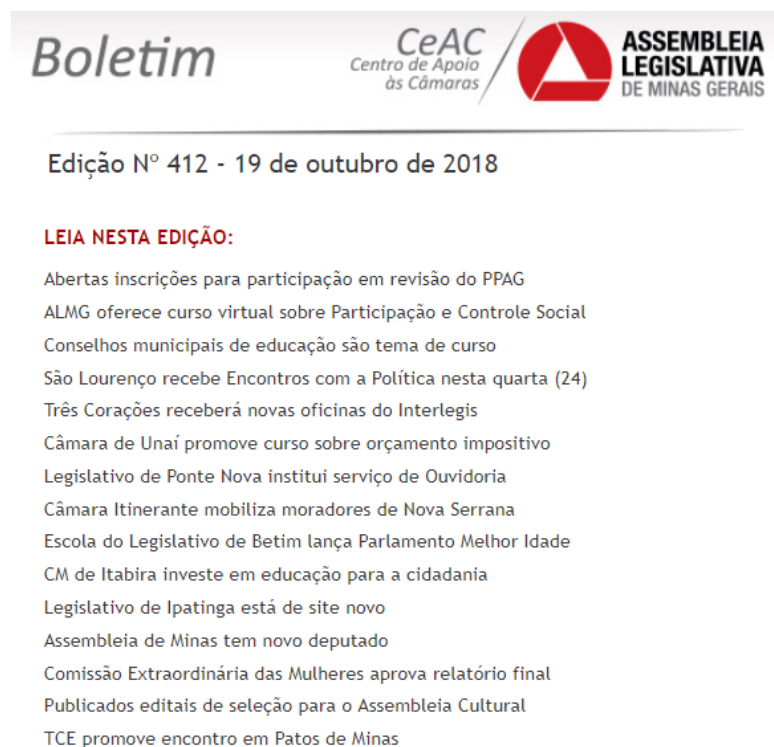
Dado o exposto, percebe-se que “as experiências do Ceac e da Escola do Legislativo da ALMG têm mostrado que Câmaras municipais se tornam mais próximas dos segmentos de público como o de estudantes, oportunizando aprendizado para crianças e jovens sobre importantes temas políticos” (SOUZA, 2017, p. 127). Desse modo, as exposições temáticas buscam contribuir para a formação política dos cidadãos e colaborar para sua aproximação com o Legislativo. Dessa feita, a difusão dessa iniciativa do Ceac pode incentivar a participação

cidadã na localidade e, por conseguinte, pode contribuir para o fortalecimento do Parlamento municipal.

4.2.4 Boletim Ceac – Inovações Democráticas

No intuito de incentivar o intercâmbio entre as Casas legislativas mineiras, o Ceac publica o Boletim eletrônico semanal, intitulado Boletim Ceac, cujo objetivo é compartilhar informações e experiências do Poder Legislativo (MINAS GERAIS, 2006, art. 2º, II). Para tal, o Boletim disponibiliza informações coletadas e selecionadas pelo Ceac nos *sites* da Assembleia, Câmaras municipais, tribunais e outros órgãos. Desse modo, o Boletim Ceac divulga semanalmente notícias pertinentes ao mandato parlamentar, cursos de capacitação, jurisprudência relevantes ao legislativo municipal, agenda e eventos da Assembleia de Minas e das Câmaras, dentre outros (ALMG-Ceac, 2019). A figura 10, a seguir, apresenta edição do Boletim Ceac.

Figura 10 – Modelo de Boletim Ceac



Fonte: Boletim Ceac - Edição nº 412 (2018)

O Boletim é composto por seções, como: “Cursos”, “Acontece nas Câmaras”, “Acontece na ALMG”, “Acontece em Minas”, “Acontece em Brasília” (ALMG-Ceac, 2019).

Cabe assinalar que, para cada item do Boletim, apresentam-se nota com as principais informações e o *link* que redireciona o usuário para a reportagem na íntegra. Ademais, por meio do Boletim, vereadores e servidores de Câmaras também podem acompanhar todas as atividades desenvolvidas pelo Ceac, como, por exemplo, as Mesas-redondas e as Exposições itinerantes (ALMG-Ceac, 2019). A seguir, apresenta-se nota divulgada no Boletim sobre o futuro Encontro com a Política (figura 11) com tema, local e informações para contato.

Figura 11 – Boletim Ceac: “Encontros com a Política”

ACONTECE NAS CÂMARAS

Guaxupé recebe Encontros com a Política nesta quinta (22)

A Câmara de Guaxupé vai sediar, nesta quinta-feira (22), mais uma edição do evento Encontros com a Política. As palestras vão abordar os temas “Poder Legislativo e Cidadania” e “Oratória e Retórica”. Mais informações e inscrições pelo telefone (35)99252.7138 ou pelo e-mail escoladolegislativo@itajuba.cam.mg.gov.br. A entrada é franca e as vagas são limitadas.

Fonte: Boletim Ceac - Edição nº 415 (2018)

Observa-se, ainda, que as informações disponibilizadas no Boletim Ceac também são fundamentais para a atividade de “divulgação de iniciativas exemplares e inovadoras das Câmaras municipais” (MINAS GERAIS, 2006, art. 3º, VII). Cabe pontuar que, inicialmente, foi prevista a realização do “Projeto Inovações Democráticas” do Ceac cuja finalidade era apresentar “mudança nas práticas ou na organização institucional que intensificasse a interação com a sociedade ou com outras câmaras; medidas de socialização do conhecimento e da informação; aperfeiçoamento das funções legislativa e fiscalizadora”, dentre outros (MINAS GERAIS, 2006, art. 3º, §1º). Contudo, na prática, “essa disseminação do conhecimento do que as Câmaras estão fazendo de inovação democrática acaba sendo feita pelo Boletim do Ceac” (Entrevistado 4). Nesse cenário, a divulgação de inovações democráticas realizada pelo Boletim Ceac abre espaço para que as Câmaras municipais do Estado divulguem ações positivas visando à multiplicação dessa experiência.

A gente tenta passar para eles experiências de outras Câmaras, às vezes Câmaras de cidades nem tão grandes, mas que desenvolveram iniciativas inovadoras; então a gente tenta demonstrar isso também, que a gente pode compartilhar experiências positivas entre as Câmaras e não só Câmaras com recolhimento fiscal alto, a gente demonstrar isso, que eles podem tentar alguma coisa (Entrevistado 3).

No entanto, assinala-se que “não se espera algo absolutamente novo, sem precedentes, mas inovador no contexto de cada Câmara” (ALMG-Ceac, 2019). Assim, o Boletim é uma contribuição relevante do Ceac para o compartilhamento de práticas entre os parlamentos, dado

que a “[...] experiência de uma outra Câmara que conseguiu alçar voos, ir mais longe, serve de incentivo [...]” (Entrevistado 3).

Dessa maneira, no Boletim Ceac são divulgadas inovações legislativas distintas, por exemplo, a inauguração de um Centro de Atendimento ao Cidadão, que visa ampliar os serviços prestados à comunidade e fazer o lançamento de uma *Revista do Legislativo*, canal de comunicação que intensifica a interação da Casa legislativa com os cidadãos (ALMG – Ceac, 2019). Por meio das publicações do Boletim também pode ser observado que uma mesma iniciativa, como a Ouvidoria do Legislativo, pode estar em momentos distintos de implementação nas Casas legislativas (figura 12), sendo instituído na Câmara de Patrocínio e em tramitação na Câmara de Ipatinga.

Figura 12 – Boletim Ceac “Ouvidoria”: Câmara Municipal de Patrocínio e Ipatinga

The image shows two news snippets from the Ceac bulletin. The first snippet is titled "Câmara de Patrocínio institui Ouvidoria do Legislativo" and describes the decision to create the Ombudsman. The second snippet is titled "Legislativo de Ipatinga também vai criar Ouvidoria" and describes a resolution in progress. Both snippets include a "Leia mais" button.

Câmara de Patrocínio institui Ouvidoria do Legislativo

A Câmara de Patrocínio decidiu criar a Ouvidoria do Legislativo, instrumento que permitirá acompanhar, sugerir e comentar a atuação política dos representantes do povo, contribuindo para a construção e fortalecimento da democracia. (Fonte: site CM Patrocínio)

[Leia mais](#)

Legislativo de Ipatinga também vai criar Ouvidoria

Está tramitando na Câmara de Ipatinga projeto de resolução que cria a Ouvidoria do Legislativo, com o intuito de facilitar o cumprimento integral da Lei de Acesso à Informação. (Fonte: site CM Ipatinga)

[Leia mais](#)

Fonte: Boletim Ceac - Edição nº 406 (2018)

Além disso, pontua-se que as notícias da seção “Acontece nas Câmaras” divulgadas no Boletim Ceac são oriundas da ronda semanal realizada pelo órgão nos portais das Casas legislativas municipais, mas também podem ser sugeridas pelas Câmaras por meio do “Fale com o Ceac”. Nesse contexto, o relato do entrevistado expõe a relevância da divulgação no Boletim para a multiplicação das experiências:

A gente percebe que **a notícia serve de referência para outra Câmara**, então, por exemplo, antes você tinha meia dúzia de **Escolas do Legislativo**, hoje você tem mais de 30 escolas. **Câmara Itinerante**, quase Câmara nenhuma tinha isso, aí você vai colocando no Boletim todo dia: “tal Câmara resolveu fazer reunião fora da sede”, todo dia tem Câmara nova fazendo isso; **Tribuna livre**, todo dia tem uma Câmara inovando. Então eles vão tomando conhecimento do que está acontecendo de inovação democrática em outras Câmaras Municipais, aquilo serve de estímulo, essas coisas vão crescendo. (Entrevistado 4, grifos nossos)

No que tange às Escolas do Legislativo, pontua-se que em 2017 foram registradas 46 escolas instaladas em câmaras municipais no Estado de Minas Gerais, que viabilizam a promoção de atividades para servidores e cidadãos (FREITAS, 2017, p. 362). Além disso, cabe observar o processo de expansão da iniciativa nos municípios, que pode ser, em certa medida, explicada pela divulgação de experiências positivas de outras Casas legislativas. De acordo com a figura 13, ações visando à criação de novas Escolas continuam em andamento.

Figura 13 – Boletim Ceac “Escola do Legislativo”: Câmara de Ipatinga

Câmara de Ipatinga inicia criação da Escola do Legislativo

A Câmara de Ipatinga formou um grupo de estudos para analisar a criação da Escola do Legislativo no município. (Fonte: site CM Ipatinga)

[Leia mais](#)

Fonte: Boletim Ceac - Edição nº 415 (2018)

Outra inovação citada pelo entrevistado é a “Tribuna livre”, instrumento que busca estreitar a relação entre os vereadores e os cidadãos, ao possibilitar que durante as sessões a população exponha assuntos de seu interesse e solicite apoio legislativo, tal iniciativa amplia a interação direta com o parlamento (ALMG – Ceac, 2019). Por sua vez, a “Câmara itinerante” diz respeito à realização de reuniões fora da sede da Câmara Municipal, prática institucional que tende a aproximar a população e permitir mais transparência nas atividades legislativas. Segundo Souza (2017), a iniciativa propicia diálogo entre representantes e representados.

A linha divisória do plenário, da mesa de honra ou do balcão de atendimento é rompida, e as câmaras passam a ter de se deslocar, efetivamente, na **busca pelo diálogo genuíno com os seus públicos**. Por isso, o trabalho das comissões parlamentares e as audiências públicas em distritos – também conhecidas como “**Câmara itinerante**” – são atividades que fortalecem o valor da proximidade entre representantes e representados. **O plenário, assim, deixa de ser o centro da vida política do vereador para que o bairro e a comunidade assumam certo protagonismo na cena do mandato.** (SOUZA, 2017, p. 117, grifos nossos)

Assinala-se, conforme relato, que a visibilidade da experiência tem incentivado outras Casas municipais a realizarem reuniões fora da sede, como em zonas rurais dos municípios. Nesse cenário, a figura 14 apresenta a criação de uma nova Câmara itinerante, em 2017.

Figura 14 – Boletim Ceac “Câmara itinerante”: Câmara de Curvelo

Vereadores de Curvelo aprovam criação da “Câmara Itinerante”

Os vereadores de Curvelo aprovaram, na semana passada, projeto de resolução que prevê a implantação da Câmara Itinerante no município, com reuniões nos distritos e zona rural. (Fonte: site CM Curvelo)

[Leia mais](#)

Fonte: Boletim Ceac - Edição nº 373 (2017)

Pode-se citar, ainda, o Parlamento Jovem de Minas, importante iniciativa para a formação política, que tem tido grande adesão das Câmaras. Em 2018, o programa teve a participação de 81 legislativos municipais, sendo 28 Câmaras a mais em relação ao ano anterior (MINAS GERAIS, 2019). Percebe-se que sua expansão tem sido contínua: segundo entrevistado, o Parlamento Jovem “[...] começou com poucas Câmaras, hoje tem mais de 80 participando e em muita Câmara que quer participar, porque está vendo aqui e ali. Então hoje o projeto de inovação democrática funciona dessa forma, a gente dá visibilidade ao que está acontecendo” (Entrevistado 4). Por sua vez, em 2019, 112 Câmaras mineiras irão participar do projeto (ALMG-Ceac, 2019). Ademais, assinala-se que Parlamento Jovem é um projeto estruturado em rede, que “pretende minimizar a assimetria existente em nosso estado, por meio do fortalecimento da educação legislativa” (FREITAS, 2017, p. 370).

Dentro de outra abordagem, cabe ressaltar que o Boletim Ceac é enviado por e-mail aos interessados mediante cadastro e também está disponível para consulta na página do órgão (ALMG-Ceac, 2019). Atualmente, a publicação possui mais de 6 mil assinantes ativos, com cobertura total dos Parlamentos municipais mineiros. A seguir, a tabela 4 apresenta o número de assinantes do Boletim a cada três anos, de acordo com os Relatórios institucionais da ALMG.

Tabela 4 – Boletim Ceac: número de assinantes e Municípios

Ano	Número de assinantes	Número de Municípios
2006	--	--
2009	3.338	821
2012	4.700	837
2015	5.582	853
2018	6.055	853

Fonte: Elaborado pela autora com dados de MINAS GERAIS (2010b, 2013b, 2016b, 2019)

Legenda: -- dados não disponíveis.

Assinala-se que a primeira edição do Boletim foi divulgada no final de 2006, todavia não foram disponibilizados dados referentes ao número de assinantes nos Relatórios da ALMG no período. Conforme tabela 4, em 2015, todas as 853 Câmaras de Minas possuíam pelo menos

um assinante do Boletim Ceac, sendo que, ao término do seu 4º ano de edição, 2009, o informativo já atingia mais de 96% delas.

Em relação aos 6.055 assinantes, percebe-se que o maior percentual de adesão também está concentrado no período de 2007-2009, representando 55% do total de cadastrados, o que evidencia o esforço do órgão na divulgação do informativo desde sua criação. Ademais, percebe-se a boa aceitação do público-alvo que continua a aderir ao Boletim, visto que foram 107 novos assinantes apenas em 2018 (MINAS GERAIS, 2019).

Nesse contexto, destacam-se iniciativas da equipe do Ceac para a divulgação do Boletim como, por exemplo, nas Eleições de 2008, que, além do debate sobre o papel das Câmaras municipais, o órgão realizou um “posto avançado” de atendimento para divulgar seus serviços aos vereadores e cadastrar interessados no Boletim Ceac (ALMG, 2019). Ademais, o Ceac tem disponibilizado folder de cadastro no Boletim para auxiliar a assinatura dos vereadores e servidores de Câmaras que visitam a Assembleia.

Por fim, observa-se que foram realizadas 419 edições do Boletim até o final de 2018, configurando uma relevante contribuição do Ceac aos legislativos do Estado. Trata-se de uma publicação semanal direcionada ao compartilhamento de informações e experiências, e que propicia visibilidade a notícias de interesse dos legislativos, além de contribuir para o funcionamento das Câmaras municipais mineiras.

4.2.5 Mesa-redonda

A Mesa-redonda é a iniciativa do Centro de Apoio às Câmaras, em parceria com a TV Assembleia, que visa informar os “limites legais das Câmaras Municipais em ano eleitoral” (ALMG-Ceac, 2019). Essa ação é sazonal, de quatro em quatro anos, tendo edições realizadas em 2008, 2012 e 2016. Assim, a iniciativa orienta vereadores e servidores legislativos sobre as atividades que as Câmaras podem realizar no período eleitoral, bem como as restrições legais que alteram a rotina dos Parlamentos municipais (ALMG, 2019). Nesse sentido, um entrevistado relata que:

Embora a Assembleia não possa responder questões eleitorais, a gente recebe muitas perguntas no período que antecede as eleições, a gente faz uma Mesa-redonda que é um programa feito no teatro e transmitida pela TV Assembleia, aí a gente chama o Tribunal de Contas, Tribunal Regional Eleitoral e o Ministério Público [...], aí eles respondem. (Entrevistado 2)

Desse modo, em virtude da limitação da ALMG para responder dúvidas sobre questões eleitorais, o Ceac viabiliza o encontro de especialistas das instituições pertinentes à temática, no intuito de informar e esclarecer questionamentos recorrentes, por exemplo o funcionamento das Casas municipais no período e propagandas eleitorais. Ademais, percebe-se que a Mesa-redonda é relevante para orientação das candidaturas e para a prevenção de possíveis problemas judiciais decorrentes de desconformidades com a legislação eleitoral (ALMG, 2019).

Ainda, cabe destacar que as perguntas respondidas durante a Mesa-redonda são formuladas por vereadores e servidores de Câmaras. Nesse cenário, o Ceac sistematiza os questionamentos enviados, conforme relato: “nós abrimos um tempo “se você tem dúvidas, encaminhe para cá”, as Câmaras mandam as perguntas, a gente organiza, separa por instituição mais afeta àquela questão e passamos com antecedência para os representantes das instituições que virão aqui.” (Entrevistado 2). A figura 15 ilustra a chamada elaborada no Boletim Ceac para envio de dúvidas sobre “o que a Câmara pode ou não pode fazer em ano eleitoral”.

Figura 15 – Mesa-redonda: Chamada Boletim Ceac

ELEIÇÕES 2016

Limites legais das Câmaras em ano eleitoral

Quais os limites legais para as ações das Câmaras Municipais em ano eleitoral? Para responder questões a esse respeito, o Ceac e a TV Assembleia vão promover um evento com a presença de especialistas das instituições ligadas ao tema. O objetivo é esclarecer as restrições legais que incidem sobre o funcionamento das Câmaras, mas sem entrar em assuntos que são de responsabilidade apenas dos candidatos. Quem tiver dúvidas sobre o que a Câmara pode ou não pode fazer em ano eleitoral, sobre o que muda no dia a dia da Câmara devido às eleições municipais, deve escrever para o Ceac enviando suas perguntas para o e-mail ceac@almg.gov.br. As indagações serão respondidas pelos especialistas em mesa-redonda a ser realizada em abril, com transmissão pela TV Assembleia.

Fonte: Boletim Ceac - Edição nº 321 (2016)

Nesse contexto, a Assembleia também busca divulgar o evento e convidar os interessados em seus canais institucionais, por meio de Rádio e da TV Assembleia. Além disso, convém pontuar que a Mesa-redonda também contribui para o esclarecimento de dúvidas posteriores, como expresso na fala: “eles respondem ao vivo, depois quando a gente recebe outras perguntas, a gente responde com a Mesa-redonda [...]. Aqui tem uma ferramenta da TV que a gente pode inclusive cortar o trecho e enviar, então é a forma que a gente encontrou de não deixar de responder.” (Entrevistado 2).

Outra informação interessante são as melhorias que a iniciativa adquiriu ao longo das edições, por exemplo na primeira Mesa-redonda “quando perguntavam, a gente dependia da TV, agora, na última eleição, [...] o vídeo com o programa estava no portal, aí a gente orientava “vai no portal, procura em tal lugar no tempo...” e terá a resposta” (Entrevistado 4). Há, também, que destacar que a última edição da Mesa-redonda, 2016 está disponível no *Youtube*, o que facilita seu acesso pelos parlamentos municipais.

Vê-se, portanto, que o Centro de Apoio às Câmaras, em parceria com a TV Assembleia e a colaboração dos próprios interessados, promove ação capaz de orientar as Casas Legislativas municipais e disseminar informação no período eleitoral. Destaca-se, ainda, a repercussão positiva entre o público-alvo, como afirma entrevistado: “três eleições nós fazemos, é muito elogiado.” (Entrevistado 4).

4.2.6 O *site* do Ceac

O Centro de Apoio às Câmaras possui página eletrônica hospedada no *site* da Assembleia, figura 16, com o propósito de viabilizar o intercâmbio de informações e aproximar a instituição dos legislativos municipais (MINAS GERAIS, 2007). Pontua-se que criação do *site* vai ao encontro do que estabelece a Deliberação de criação do órgão: “o Ceac manterá página na internet para facilitar o atendimento a vereadores e servidores de câmaras municipais” (MINAS GERAIS, 2006, art. 4º).

Figura 16 – Página inicial do Ceac

The image shows the initial page of the Ceac website. At the top, there is a navigation bar with links for 'SITES ALMG', 'TRANSPARÊNCIA', 'FALE COM A ASSEMBLEIA', and 'LOGIN'. Below this is a secondary navigation bar with links for 'Procon', 'Sala de Imprensa', 'Apoio às Câmaras', and 'Escola do Legislativo'. The main header features the logo of 'ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS' and social media icons for Facebook, Twitter, Instagram, YouTube, and YouTube. A search bar is located on the right side of the header. Below the header is a red navigation bar with links for 'A Assembleia', 'Deputados', 'Atividade Parlamentar', 'Participe', 'Acompanhe', 'Consulte', and 'Educação para Cidadania'. The main content area has a breadcrumb trail: 'Inicial > Apoio às Câmaras > Sobre CEAC'. The primary section is titled 'APOIO ÀS CÂMARAS' and contains the sub-section 'SOBRE O CEAC'. The text describes the Ceac's role in facilitating relationships with municipal chambers and promoting the exchange of experiences. It also mentions the publication of a weekly bulletin with news about the agenda and events of the ALMG and chambers, as well as legislative and jurisprudential matters of interest to council members and staff. A red button labeled 'Fale com o CEAC' is visible. On the right side, there is a sidebar menu titled 'Sobre o CEAC' with links for 'Boletim do CEAC', 'Inovações democráticas', 'Consulta às Camaras', 'Banco de Jurisprudência', 'Publicações', 'Legislação Básica', 'Links Relacionados', and 'Fale com o Ceac'.

Fonte: ALMG-Ceac (2019). Acesso em: 04 fev. 2019

Conforme figura 16, percebe-se que o *site* do Ceac compreende vasto conteúdo informativo, detalhado no decorrer da seção. Ademais, o rol de serviços disponibilizados pela página possui diretriz na Deliberação 2.381 de 2006, que o instituiu:

Art. 5º - Constarão, entre outros assuntos, na **página do Ceac** na internet:
 I - **informações sobre as câmaras** municipais do Estado de Minas Gerais;
 II - as **legislações** federal e estadual sobre temas de interesse das câmaras municipais;
 III - a **tramitação de projetos e eventos institucionais** relacionados com as câmaras municipais;
 IV - um **banco de jurisprudência**, com decisões do Judiciário que tenham relação com as câmaras municipais, principalmente advindas do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais e do Supremo Tribunal Federal;
 V - uma seção de **perguntas e respostas**. (MINAS GERAIS, 2006, art. 5º, grifos nossos)

Assim, no que diz respeito às “informações sobre as câmaras municipais” mineiras (MINAS GERAIS, 2006, art. 5º, I), o Ceac sistematiza e atualiza os dados das Casas legislativas e disponibiliza, em sua página, o sistema de busca por Município, figura 17. Pontua-se que dentre os objetivos do órgão consta “manter conhecimento sistematizado relativo às câmaras municipais, a fim de subsidiar as ações da Assembléia Legislativa no interior do Estado” (MINAS GERAIS, 2006, art. 2º, III).

Figura 17 – Página Ceac: Consulta às Câmaras

CONSULTA ÀS CÂMARAS

Consulte a relação dos vereadores de cada câmara municipal, com dados de contato.

BUSCAR POR

Município:
 Buscar

Câmara Municipal de Buenópolis
 Av. JK, 69 - Centro
 Buenópolis - MG
 CEP: 39230-000
 Tel: (38) 3756-1385 Fax: (38) 3756-1249

A câmara é composta por 9 vereadores

Presidente: Wanderley Severino Pinto
Vereador: Adão Santana Alves
Vereadora: Ana das Mercês dos Santos Souza
Vereador: Carlos Maurício de Almeida
Vereador: Edson de Oliveira
Vereadora: Eva de Fátima Oliveira
Vereador: Islande Alves Vilela Duarte
Vereador: Sílvio Ildeu Costa
Vereador: Vander Antônio Viveiros

Atualizado em: 29/01/2019

Fonte: ALMG-Ceac (2019)

Conforme figura 17, observa-se que o sistema oferece o endereço, os contatos e a composição da Câmara, bem como a relação de vereadores e presidente. Há, também, disponível a data da última atualização, que permite ao usuário maior integridade das informações. Cabe pontuar que os dados são atualizados frequentemente, com destaque para o início da Legislatura e após a eleição de cada Mesa Diretora, que, normalmente, ocorre de dois em dois anos; entretanto, pode variar de acordo com o regimento interno da Casa legislativa.

Quanto à legislação básica, o *site* possui *links* dispostos por temática para acesso às “legislações federal e estadual pertinentes as câmaras municipais” (MINAS GERAIS, 2006, art. 5º, II). Dessa forma, é possível, por exemplo, consultar temas como: finanças públicas; responsabilidade política; estatuto das cidades; consórcios e convênios; criação de distritos e alteração de topônimos; e regime próprio de previdência social (ALMG-Ceac, 2019).

Por sua vez, as “informações sobre a tramitação de projetos e eventos institucionais relacionados com as câmaras municipais” (MINAS GERAIS, 2006, art. 5º, III) são noticiadas através do Boletim Ceac. Contudo, o *site* apresenta possibilidade de acesso aos “*links* relacionados” de instituições públicas e privadas de interesse das Câmaras, nessa aba consta, por exemplo, a relação de todos os *sites* de Câmaras mineiras, Assembleias Estaduais e de Legislativos Federais (ALMG-Ceac, 2019). Trata-se de um direcionamento importante para consulta de dados pertinentes às Câmaras, a figura 18 ilustra a disposição no *site*:

Figura 18 – Página Ceac: *Links* Relacionados

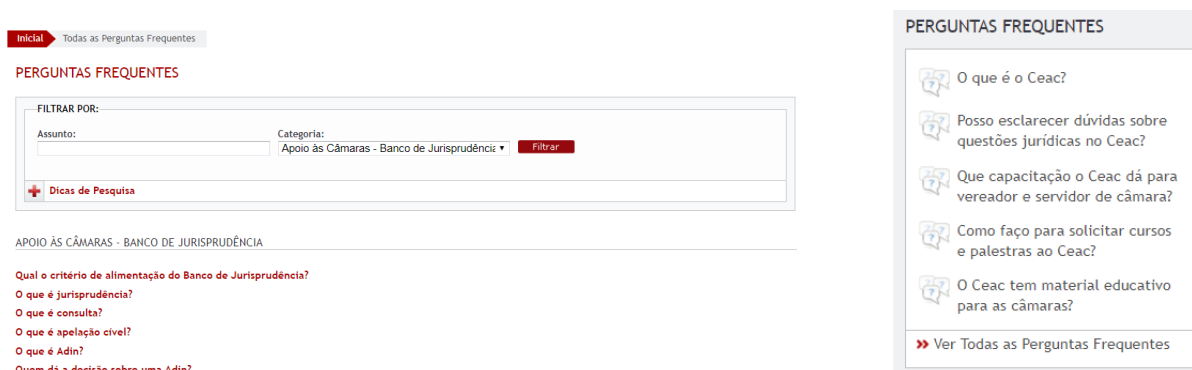


Fonte: ALMG-Ceac (2019)

Ademais, o “banco de jurisprudência, com decisões do Judiciário que tenham relação com as câmaras municipais, principalmente advindas do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais e do Supremo Tribunal Federal” (MINAS GERAIS, 2006, art. 5º, IV) também está disponível no *site*. Com efeito, é possível buscar as jurisprudências por assunto, especialmente, temas como processo legislativo e funcionamento da Câmara municipal. Os registros das jurisprudências cadastradas disponibilizam sua ementa, dados de identificação e *link* para documento na íntegra (ALMG-Ceac, 2019).

Outra possibilidade na página do Ceac é a “seção de perguntas e respostas” (MINAS GERAIS, 2006, art. 5º, V), que propicia agilidade para a resolução de possíveis questionamentos do usuário com base em dúvidas anteriores. O recurso (figura 19) pode ser acessado através das sugestões do *site* (a direita) ou mediante filtro de assunto e categoria (a esquerda). Para além disso, para atender a demandas sazonais, podem ser produzidos materiais específicos para a aba (ALMG, 2006).

Figura 19 – Página Ceac: Perguntas frequentes



Fonte: ALMG-Ceac (2019)

Além disso, apesar das publicações não constarem no rol de assuntos definidos inicialmente, encontra-se dentre os recursos do *site* do Ceac e sua previsão pode ser justificada pela atividade de “produção de material educativo para as câmaras municipais” (MINAS GERAIS, 2006, art. 3º, VI), enumeradas na Deliberação nº 2.381 de 2006. No que tange às publicações, o *site* disponibiliza documentos de interesse dos vereadores e servidores de Câmaras, possibilitando consulta a artigos e estudos elaborados pelo corpo técnico da ALMG, por especialistas e entidades parceiras do Centro de Apoio às Câmaras (ALMG-Ceac, 2019).

Observa-se que as publicações da Assembleia disponíveis no Ceac serão vendidas pelo preço de custo fixado pela Livraria da Assembleia (MINAS GERAIS, 2006, art. 7º), contudo todos os produtos estão disponíveis para *download* completo. Entretanto, as publicações de

outras entidades não estarão à venda, podendo ser consultadas no próprio local, visto que a seção reúne *links* que redirecionam o usuário. (MINAS GERAIS, 2006, art. 7º, p.ú.)

Isso posto, encontram-se disponíveis para consulta publicações como: “Manual de Redação de E-mails Institucionais”, “O poder municipal e o papel dos vereadores”, “Processo legislativo municipal e plano diretor”, “Criação de Município e alteração de limites intermunicipais”, “Estatuto da Cidade: guia de implementação pelo município e cidadãos”, entre outras (ALMG-Ceac, 2019). Nesse contexto, destaca-se a publicação “Manual de Informações Úteis para o Funcionamento das Câmaras Municipais” que teve a colaboração da Gerência-Geral de Relações Públicas e Cerimonial, bem como a parceria do Centro de Apoio às Câmaras (PINTO, 2015).

Por fim, cabe ressaltar a elaboração do “Manual de solenidades e eventos institucionais – coleção câmaras municipais” pelo Ceac, que visa orientar servidores das Câmaras Municipais para o planejamento, organização e execução de solenidades e eventos institucionais (ALMG-Ceac, 2019). Pontua-se que o manual foi elaborado devido à solicitação das Câmaras ao Ceac, conforme relata a fala abaixo:

No primeiro momento, quando foi criado o Ceac, eles começaram a nos perguntar muito, porque coincidiu com período de posse de vereadores [...]. Aí a gente criou [Manual de solenidades e eventos institucionais] baseado no nosso decreto para composição de Mesa, algumas Câmaras têm decreto próprio [...]. Então, nós fizemos uma publicação simples, mas a gente indica e se coloca à disposição para qualquer dúvida ou se precisar de um roteiro ou de alguma coisa que seja diferente do regimento deles. (Entrevistado 5).

Diante do exposto, percebe-se que os recursos disponibilizados pelo *site* do Ceac auxiliam na promoção de informações para as Casas legislativas municipais, sendo fonte de orientação e de consulta. Em síntese, o *site* do Ceac vai ao encontro do objetivo de “socialização de conhecimento e de informação visando ao aperfeiçoamento das atividades das câmaras municipais” (ALMG, 2006).

Vê-se, portanto, que baseada na cooperação e troca de experiências entre os legislativos, a Assembleia de Minas, por meio do Ceac, tem buscado ampliar sua articulação com os parlamentos mineiros. Desse modo, o Centro de Apoio às Câmaras vai ao encontro do objetivo estratégico da ALMG, em especial ao buscar reforçar as redes de interação entre os parlamentos e intensificar o relacionamento do Legislativo estadual com as Câmaras municipais, na “condição de parceiras preferenciais no processo de interiorização das ações da Assembleia” (MINAS GERAIS, 2010a).

5 CONCLUSÃO

Este estudo buscou analisar a relação entre a Assembleia Legislativa de Minas Gerais e os parlamentos municipais do Estado, por meio do Centro de Apoio às Câmaras. Para tal, realizou-se investigação qualitativa, com abordagem exploratória e inicial do tema, uma vez que não há estudo específico dedicado a análise desse órgão. Assinala-se ainda que, devido à restrição de recursos, a abordagem foi limitada aos dados da ALMG, não sendo utilizadas informações oriundas da perspectiva das Câmaras municipais. Assim, pontua-se a visão parcial da pesquisa, enviesada pelo ponto de vista oficial da instituição, que seguramente também é de uma posição interessada.

Nesse cenário, esta dissertação foi norteada pela questão central: como ocorre a criação, a institucionalização e a atuação do Ceac? Desse modo, buscou compreender a criação, a institucionalização e a atuação do Centro de Apoio às Câmaras, diante do processo de desenvolvimento institucional da Assembleia mineira e das relações federativas pós-Constituição Federal de 1988. Isso porque o Ceac se insere no contexto de mudança nas relações entre os entes federativos e na trajetória de desenvolvimento institucional da ALMG.

Assim, por um lado, o estudo demonstra a reformulação da relação entre os entes pós CF 88, especialmente no que tange aos municípios, e aponta que a limitada capacidade institucional do novo ente federativo implica entraves para o desempenho das atribuições das Câmaras Municipais. Ademais, a cooperação federativa, assim como ocorre no Executivo, tem sido tendência no Legislativo, por intermédio de redes institucionais que fortalecem o Parlamento brasileiro. Por outro lado, demonstra como a Assembleia de Minas lidou com um conjunto de ameaças em seu ambiente institucional, em especial: a assimetria informacional em relação ao Executivo, a crise de representatividade, as mudanças no contexto da redemocratização e as novas demandas da sociedade; que resultaram na tentativa da Casa de “reagir” ao ambiente. E, posteriormente, na medida em que a ALMG se torna um ator com alta capacidade institucional, vê-se seu processo de estabilização e ampliação de sua influência sobre o ambiente, ao aumentar sua proximidade com os legislativos municipais. Ou seja, a instituição passou a não se limitar apenas a responder as ameaças “de fora para dentro”, mas a desenvolver estratégias intencionais. Assim, percebe-se que o ambiente impactou e moldou a Assembleia de Minas, que reagiu para minimizar ameaças e, mais tarde, também ampliar sua influência sobre ambiente de outras organizações.

Diante disso, é possível afirmar que a criação do Centro de Apoio às Câmaras decorre da modificação da relação entre os entes federativos e do desenvolvimento institucional da Assembleia de Minas, ao fortalecer suas capacidades legislativas e ao aproximar a atuação dos parlamentos municipais, especialmente pelo projeto de interiorização, que trouxe demandas pontuais para processamento da Casa legislativa. Com efeito, posteriormente, a Assembleia escolhe institucionalizar tais práticas com a criação do Ceac e potencializa essa parceria ao longo dos anos. Assim, a criação do Ceac foi uma resposta às pressões do ambiente, bem como uma escolha institucional da Assembleia mineira que, por conseguinte, intensificou a cooperação parlamentar. Portanto, o estudo compreende o Ceac como uma inovação institucional que decorre do processo de mudança institucional empreendido pela Assembleia mineira que, posteriormente, levou a Casa a influenciar o ambiente de outras organizações.

Nesse contexto, o Ceac é o espaço de relacionamento da ALMG direcionado para a interação entre as instituições legislativas do Estado, com público direto composto por 8.481 vereadores, servidores de Câmaras, bem como pelo Parlamento estadual. Ademais, a pesquisa evidenciou a proximidade e a parceria da Assembleia de Minas com os agentes municipais, especialmente os vereadores, ao demonstrar o acentuado registro de solicitações de comparecimento de agentes públicos à ALMG, e a avaliação de reputação superior dentre os representantes municipais em relação aos diversos públicos da Casa.

No que diz respeito à institucionalização do Ceac, o estudo revelou que a definição de suas atribuições foi um passo essencial para o órgão, visto que o Ceac procurou não competir com as atividades políticas da Casa, posicionando-se como órgão de vocação técnica e estrutural permanente. Ademais, o órgão está vinculado à Diretoria de Comunicação Institucional da ALMG, sendo sua finalidade norteada pela inserção institucional, isto é, o Ceac é órgão de relacionamento.

Quanto à sua atuação, percebe-se que as atividades do Ceac são conduzidas pelo objetivo de intensificar a relação entre a ALMG e os legislativos municipais. Dessa maneira, o Ceac colabora para o aprimoramento das atividades legislativas municipais, por exemplo, ao esclarecer as dúvidas encaminhadas pelos parlamentos municipais, bem como ao viabilizar programa de capacitação e educação para a cidadania, como os Encontros com a Política e as Exposições itinerantes. O órgão possibilita um canal de contato entre os parlamentos mineiros, por meio da divulgação do Boletim Ceac. Além de se constituir como interface de entrada de informação para a Assembleia de Minas, tal atuação pode ser percebida nos dados sistematizados e atualizados das Câmaras mineiras no *site* do Ceac.

Por fim, percebe-se que o Centro de Apoio às Câmaras é um órgão que, por meio de seu repertório de atuação, busca contribuir para o aprimoramento das atividades legislativas municipais e se constitui como interface de entrada de informação dos parlamentos locais. O Ceac integra a estratégia global da Assembleia de Minas ao tentar aproximar a instituição das Casas legislativas municipais.

No entanto, cabe apresentar ponderações que não foram exploradas no decorrer do trabalho. Primeiro, a elevada disparidade de capacidades entre os municípios, possivelmente, pode ocasionar utilização desigual dos serviços do Ceac entre os entes locais. Ou seja, a desigualdade entre os municípios pode estar sendo reproduzida no órgão. Outra ponderação diz respeito às atividades do Ceac serem desempenhadas em uma Casa política, permeada por disputas de interesse e poder, o que pode comprometer a neutralidade técnica do órgão.

Em suma, esta dissertação almeja ser uma contribuição ao conhecimento do Poder Legislativo, em especial das relações de cooperação entre os entes federativos no âmbito parlamentar. Assinala-se a carência de estudos sobre o Legislativo, particularmente no âmbito municipal, em detrimento de sua relevância no regime democrático. Nesse contexto, o trabalho fomenta a produção de novas pesquisas e aponta para a pertinência de avaliar o Ceac na perspectiva das Câmaras municipais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinícius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (org.), **Burocracia e Política no Brasil**: Desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV Editora, Cap. 1, p. 27-71, 2010

ANASTASIA, Fátima. Desenvolvimento institucional e representação democrática na ALMG. In: OLIVEIRA, Myriam C. de (org.) **A Assembleia de Minas e a construção coletiva de políticas públicas**: eventos institucionais, 1990-2009. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009.

ANASTASIA, Fátima. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, Fabiano (org.). **O Poder Legislativo nos Estados**: Diversidade e Convergência. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2001. Cap. 1, p. 23-77.

ANASTASIA, Fátima; SANTOS, Manoel Leonardo. Introdução. In: ANASTASIA, F.; SANTOS, M. L (org.). **Política e desenvolvimento institucional no legislativo de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2016.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS (ALMG). Disponível em: <<https://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 02 de jan. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS (ALMG). **Projeto**: Centro de Apoio às Câmaras. Belo Horizonte: Diretoria de Comunicação Institucional, Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2006.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS (ALMG-Ceac). **Centro de Apoio às Câmaras**. Disponível em: <www.almg.gov.br/ceac>. Acesso em: 11 de fev. 2019.

BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. Competência Legislativa Municipal: limites e possibilidades. In: RESENDE, Antônio José Calhau de; BERNARDES JÚNIOR, José Alcione (Coord.). **Estudos sobre Poder Legislativo municipal**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2017. Cap. 2, p. 47-78.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986-1997.

BOLETIM CEAC. Edição nº 321. 16 mar. 2016. Disponível em <https://www.almg.gov.br/apoio_camaras/boletim_ceac/edicoes/ed321.html#4>. Acesso em: 12 fev. 2019

BOLETIM CEAC. Edição nº 373. 01 set. 2017. Disponível em <https://www.almg.gov.br/apoio_camaras/boletim_ceac/edicoes/ed373.html?page=site>. Acesso em: 01 fev. 2019

BOLETIM CEAC. Edição nº 406. 28 agos. 2018. Disponível em <https://www.almg.gov.br/apoio_camaras/boletim_ceac/edicoes/ed406.html?page=site>. Acesso em: 01 fev. 2019

BOLETIM CEAC. Edição nº 412. 19 out. 2018. Disponível em <https://www.almg.gov.br/apoio_camaras/boletim_ceac/edicoes/ed412.html#1>. Acesso em: 01 fev. 2019

BOLETIM CEAC. Edição nº 415. 21 nov. 2018. Disponível em <https://www.almg.gov.br/apoio_camaras/boletim_ceac/edicoes/ed415.html?page=site>. Acesso em: 01 fev. 2019

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BRANDT, Cristina Thedim. A criação de municípios após a Constituição de 1988: O impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional nº 15, de 1996. **Revista de informação legislativa**. Brasília, v. 47, n. 187, p. 59-75, jul./set. 2010

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

CAMPBELL, John L. **The rise and transformation of institutional analysis**. Department of Sociology Dartmouth College, USA and International Center for Business and Politics Copenhagen Business School, Denmar. 2007

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria Geral da Administração**. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

COSTA, Cláudia Sampaio. Construção coletiva: interiorização faz parte do esforço de interlocução com a sociedade e de fortalecimento da democracia. **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, n. 39, p. 58-65, jan./dez. 2005.

COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

DAFT, Richard L. **Organizações: teoria e projetos**. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1995.

DULCI, Otavio Soares. O Legislativo em dois tempos: a modernização da Assembleia mineira e seus antecedentes. In: ANASTASIA, F.; SANTOS, M. L (org.). **Política e desenvolvimento institucional no legislativo de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2016. Cap. 2, p. 57-76.

FARIA, Maria Auxiliadora de; DULCI, Otávio Soares. **Diálogo com o tempo: 170 anos do Legislativo Mineiro**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2005. 390 p.

FERNANDES, Márcio Silva. Autonomia Municipal na Constituição Federal de 1988. In: Consultoria Legislativa. **Ensaio sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008. 2v.

FLEURY, Sabino José Fortes. A participação da sociedade no planejamento estadual: avanços e desafios. In: OLIVEIRA, Myriam C. de (org.) **A Assembleia de Minas e a construção**

coletiva de políticas públicas: eventos institucionais, 1990-2009. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009.

FREITAS, Fernanda Machado. Escolas do Legislativo e possibilidades para a educação legislativa em Minas Gerais. In: RESENDE, Antônio José Calhau de; BERNARDES JÚNIOR, José Alcione (Coord.). **Estudos sobre Poder Legislativo municipal**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2017. Cap. 12, p. 351-377.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 2019. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>>. Acessado em: 13 mar. 2019

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Estimativas de População dos Municípios:** 2017. IBGE, 2017. Disponível em <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2017/estimativa_dou.shtm>. Acessado em: 10 jan. 2019

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (MUNIC/IBGE). **Perfil dos municípios brasileiros:** 2015. IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2015/default.shtm>>. Acessado em: 10 jan. 2019

INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO (ILB). **O poder legislativo municipal no Brasil:** papel institucional, desafios e perspectivas. – Brasília: Senado Federal, 2016. 77 p.

INTERLEGIS. **Diagnóstico PML** – Projeto de Modernização Legislativa- . 2012. Disponível em: <http://www.interlegis.leg.br/produtos_servicos/informacao/diagnostico-pml-2010-2012> Acesso em: 20 jan. 2019

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico:** procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 7. ed. 2. São Paulo: Atlas, 2008.

MADUREIRA, G. Fábio. Um pacto pela democracia. **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, n. 42, p. 39-45, jan./set. 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 10. ed., São Paulo: Malheiros, 1998.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Assembleia Legislativa de Minas Gerais:** em defesa dos interesses de Minas e dos mineiros. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2016a.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Deliberação n. 2.381, de 21 de novembro de 2006. Institui o Centro de Apoio às Câmaras Municipais – CEAC – na Coordenação de Cerimonial e Relações Públicas da Assembleia Legislativa do Estado de Minas. **Boletim da Secretaria**, Belo Horizonte, 27 nov. 2006.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Deliberação n. 2.610, de 02 de março de 2015. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Assembleia Legislativa. **Boletim da Secretaria**, Belo Horizonte, 16 mar. 2015a.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Deliberação n. 2.618, de 26 de maio de 2015. Dispõe sobre declaração de comparecimento de agentes públicos à Assembleia Legislativa. **Boletim da Secretaria**, Belo Horizonte, 06 jul. 2015b.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Direcionamento estratégico**: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2010-2020. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2010a.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Direcionamento estratégico da ALMG 2010-2020. **Mapeamento de Tendências**: Mudanças e Inovações no Poder Legislativo no Brasil e no Mundo. 2009.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Manual de redação de e-mails institucionais**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2011a.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Manual de redação parlamentar**. 3 ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2013a.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Planejamento Estratégico de Comunicação. **Estudo de Reputação da ALMG**. Reputation Institute. 2014a.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Regimento interno**: Resolução nº 5.176, de 1997. 13. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2018a. 391 p.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Relatório de Atividades da Assembleia Legislativa de Minas Gerais**: 2006. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2007.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Relatório de Atividades da Assembleia Legislativa de Minas Gerais**: 2009. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2010b.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Relatório de Atividades da Assembleia Legislativa de Minas Gerais**: 2010. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2011b.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Relatório institucional da Assembleia Legislativa de Minas Gerais**: 2012. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2013b.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Relatório institucional da Assembleia Legislativa de Minas Gerais**: 2013. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2014b.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Relatório institucional da Assembleia Legislativa de Minas Gerais**: 2014. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2015c.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Relatório institucional da Assembleia Legislativa de Minas Gerais**: 2015. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2016b.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Relatório institucional da Assembleia Legislativa de Minas Gerais**: 2016. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2017.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Relatório institucional da Assembleia Legislativa de Minas Gerais**: 2017. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2018b.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Relatório institucional da Assembleia Legislativa de Minas Gerais**: 2018. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2019

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Resolução n. 5.334, de 15 de julho de 2010. Dispõe sobre o direcionamento estratégico da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. **Diário do Legislativo**, Belo Horizonte, 16 jul. 2010c.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**. 20. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2018. 426 p.

NETO, Aristides Monteiro. Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual. In: NETO, A. M. (org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro**: capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: Ipea, 2014. Cap. 1, p. 21-62.

OLIVEIRA, Myriam Costa de. Eventos institucionais e políticas públicas: trajetória e resultados. In: OLIVEIRA, Myriam C. de (org.) **A Assembleia de Minas e a construção coletiva de políticas públicas**: eventos institucionais, 1990-2009. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009.

PERROW, Charles. **Análise organizacional**: um enfoque sociológico. Tradução de Sônia Fernandes Schwartz. São Paulo: Atlas, 1972

PINTO, Antônio Geraldo. **Informações úteis para o funcionamento das câmaras municipais**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2015. 104 p.

POWELL, S. W., DIMAGGIO, P. Introduction. In: Powell, W., DiMaggio, P. (Eds.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991, p. 1-38

PRATA, Nilson Vidal. **Informação e democracia deliberativa**: um estudo de caso de participação política na Assembleia legislativa do estado de Minas Gerais. Dissertação (Mestrado) – Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

QUINTÃO, Thales Torres. **Fala que eu te escuto? Ouvidorias parlamentares e o seu potencial democratizante**: o caso de Minas Gerais. 2015. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antônio Gomes de. Construindo a accountability em portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina. **Cadernos EBAPE**. Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p.117 -139, mar. 2011.

RENAULT, Lydia Hermann Peixoto. O primeiro grande ensaio da modernização. **Revista do legislativo**, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, n. 42, p. 63-66, jan./dez. 2009.

RENAULT, Lydia Hermann Peixoto; FERREIRA, Luciene. Um passo adiante. **Revista do legislativo**, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, n. 43, p. 110-125, jan. 2010/jan. 2011.

RESENDE, Antônio José Calhau de. Apontamentos sobre as funções da Câmara Municipal e as Leis Autorizativas. In: RESENDE, Antônio José Calhau de; BERNARDES JÚNIOR, José Alcione (Coord.). **Estudos sobre Poder Legislativo municipal**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2017. Cap. 1, p. 15-46.

RESENDE, Antônio José Calhau de. **As funções do Poder Legislativo**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, 2015.

RESENDE, Antônio José Calhau de. BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. Introdução. In: RESENDE, Antônio José Calhau de; BERNARDES JÚNIOR, José Alcione (Coord.). **Estudos sobre Poder Legislativo municipal**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2017.

REZENDE, João Batista. **Administração Pública e Municípios de pequeno porte do sul de Minas Gerais**: Velhas questões, modernas leis e práticas patrimonialistas. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Lavras. Lavras, 2011.

RIBEIRO, Guilherme Wagner. **Funcionamento do poder legislativo municipal**. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2012.

RIBEIRO, Guilherme Wagner. **Informação, aprendizagem e inovação nas Câmaras Municipais de Minas Gerais**. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, Patrick Cunha. **O Poder Legislativo Municipal**: Estrutura, composição e produção. 2014. Dissertação (Mestrado). Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

SOUZA, Frederico da Cruz Vieira. Comunicação pública e os legislativos municipais: informação, diálogo e relacionamento. In: RESENDE, Antônio José Calhau de; BERNARDES JÚNIOR, José Alcione (Coord.). **Estudos sobre Poder Legislativo municipal**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2017. Cap. 4, p. 109-132.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG). 2016. Disponível em <<http://www.tre-mg.jus.br/imprensa/noticias-tre-mg/2016/Agosto/minas-tera-8-479-cadeiras-de-vereador-em-disputa-em-2016>>. Acessado em: 15 fev. 2019

TV ASSEMBLEIA. O que a gente faz aqui – Ceac. Programa conteúdos especiais. 28 fev. 2018. Vídeo. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/acompanhe/tv_assembleia/videos/index.html?idVideo=1239427&cat=86>. Acesso em: 30 out. 2018

VELOSO, João Francisco Alves. et. al. Uma visão inicial dos subsistemas da Gestão Pública Municipal. In: VELOSO, J. F. A. et al (Org.). **Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras**. Brasília: IPEA, 2011. Cap. 1, p. 11-40.

VIEIRA, Marcelo; SANTOS, Manoel Leonardo. Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais: capacitação, competência, política e tendências (2003-2012). In: ANASTASIA, F.; SANTOS, M. L (org.). **Política e desenvolvimento institucional no legislativo de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2016. Cap. 14, p. 415-429.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**/ Robert K. Yin; trad. Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS E A SUA RELAÇÃO COM OS PARLAMENTOS MUNICIPAIS: análise do Centro de Apoio às Câmaras.

MODELO I

Nome, cargo e formação.

Poderia comentar sobre a criação do Ceac e sua relação com as Câmaras municipais?

Poderia comentar a respeito do trabalho desenvolvido pelo Ceac?

O órgão possui caráter permanente? Quais as suas principais atribuições?

Qual a relação do Ceac com a Escola do Legislativo?

Como enxerga o trabalho do Ceac?

Quais as principais contribuições do Ceac para as Câmaras e para a Assembleia?

Outros comentários considerados relevantes.

MODELO II

Nome, cargo, formação e tempo de atuação no Ceac.

Poderia comentar a respeito do trabalho que você desenvolve no Ceac?

Quais os principais desafios e aprendizados na atuação?

Quais as principais contribuições do Ceac para as Câmaras e para a Assembleia?

Poderia comentar experiências e percepções no contato com os vereadores e servidores de Câmaras?

Outros comentários considerados relevantes.

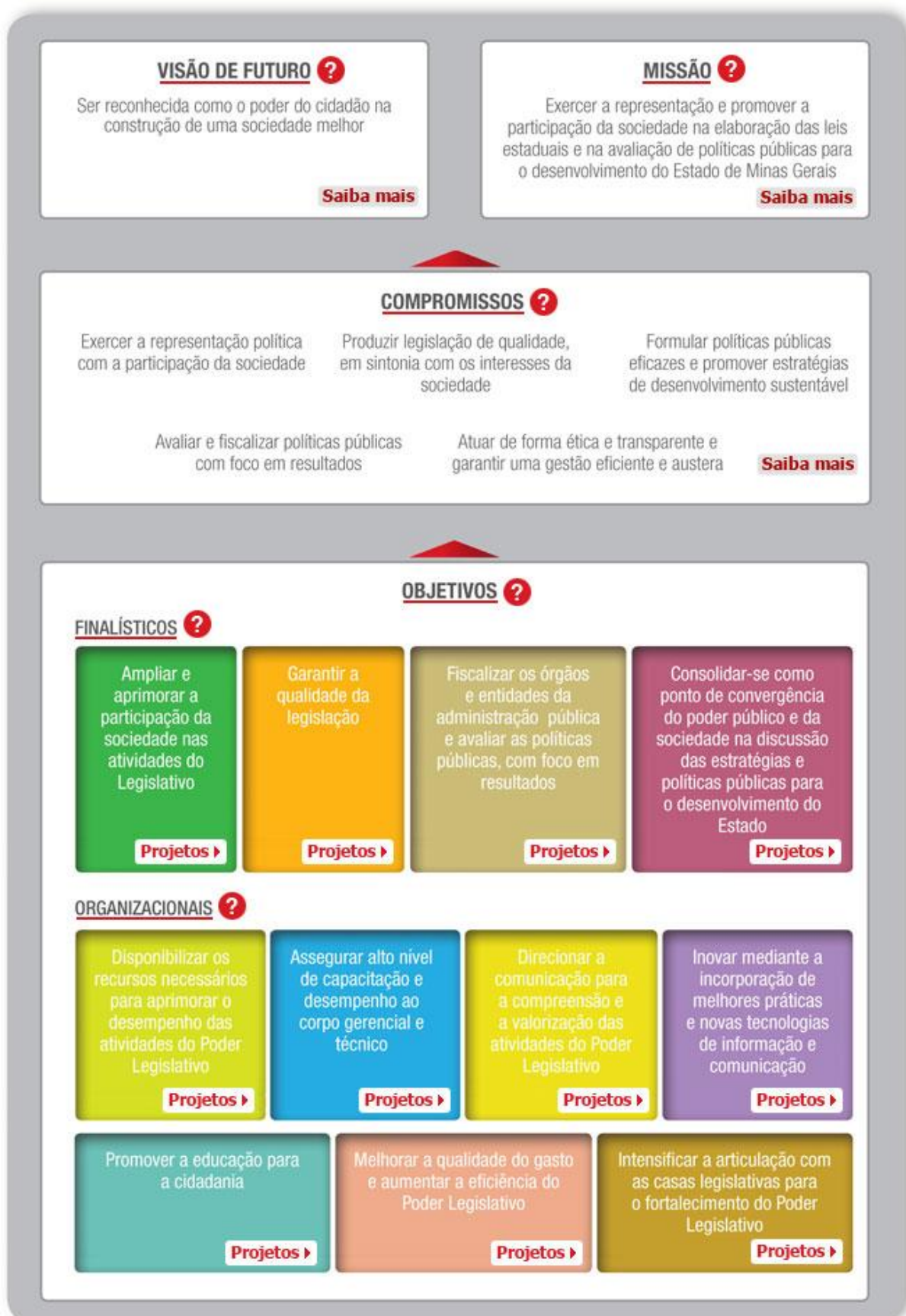
APÊNDICE B – Planejamento Estratégico: Projetos por biênio

Biênio	Projetos Prioritários
Biênio 2009 - 2010	<p> Assembleia como Propulsora do Desenvolvimento do Estado Assembleia Sustentável Avaliação de Desempenho Institucional Educação a Distância Fale com a Assembleia Fazer Mais com Menos Modernização da TV Assembleia Monitoramento de Requerimentos Novas Tecnologias no Relacionamento com a Sociedade Portal Assembleia </p>
Biênio 2011 - 2012	<p> A Lei a Serviço do Cidadão Assembleia de Todos Aprimoramento de Eventos da Assembleia Cidadania Ribeirinha Gestão de Competências em Recursos Humanos Gestão e Governança em Processos Informação de Contexto para o Parlamentar Memória do Legislativo Mineiro Minas nos Gabinetes Parlamentares Plano Diretor de Ocupação de Espaços Portal de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas </p>
Biênio 2013 - 2015	<p> Acompanhamento de Políticas Públicas Avaliação do Impacto da Lei Consulta Pública de Proposição Educação para Cidadania no Parlamento Gestão por Competências Implantação da Gestão de Processos Informação sobre os Resultados da Participação Monitoramento dos Resultados da Participação Planejamento Estratégico de Comunicação Pro-Siga – Programa de Suporte e Integração com Gabinetes </p>
Biênio 2015 - 2017	<p> Práticas Participativas da ALMG Monitoramento dos Resultados da Participação Acompanhamento de Políticas Públicas Governança da Política de Comunicação da ALMG Aprimoramento do Suporte Informacional ao Parlamento Dimensão Regional na Atuação da ALMG Provisão e Gestão de Pessoas na ALMG Aprimoramento do Macroprocesso Gestão de Eventos </p>
Biênio 2017 - 2019	<p> Transmissão Interativa das Comissões Aprimoramento das Práticas Participativas da ALMG Portal Mobile - versão 2.0 Construção de Novo Espaço para Eventos SINAL - Sinalização Digital ALMG Sistema Gestão de Eventos - versão 2.0 Dimensão Regional na Atuação da ALMG Modernização da Biblioteca Melhorias de Recursos de TI para Gabinetes Suporte à Gestão de Gabinetes Parlamentares Melhorias no Espaço Parlamentar da Cidade Administrativa Banco de Relacionamento com o Cidadão Assembleia Cultural Implantação da Política de Comunicação Institucional Expansão do Parlamento Jovem de Minas Programa de Formação e Interação com Professores </p>

	Requalificação do Memorial da Assembleia de Minas Promoção da Saúde Política de Provisão de Pessoas Aprimoramento das Normas de Pessoal Racionalização de Gastos com Eventos Racionalização de Gastos Administrativos Política Institucional de Gestão de Documentos Gestão do Conhecimento no Âmbito da ALMG
--	--

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de ALMG (2019). Acesso em: 16 mar. 2019

ANEXO A - Mapa Estratégico



ANEXO B**DELIBERAÇÃO 2381, DE 21/11/2006 - TEXTO ORIGINAL**

Institui o Centro de Apoio às Câmaras Municipais - Ceac - na Coordenação de Cerimonial e Relações Públicas da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

A Mesa da Assembleia Legislativa, no uso de suas atribuições, em especial da que lhe confere o inciso V do art. 79 do Regimento Interno,

DELIBERA:

Art. 1º - Fica instituído, na Coordenação de Cerimonial e Relações Públicas, o Centro de Apoio às Câmaras Municipais - Ceac -, que funcionará como espaço institucional de relacionamento com as câmaras municipais do Estado de Minas Gerais.

Art. 2º - O Ceac tem por objetivos:

- I - estimular a integração da Assembleia Legislativa com as câmaras municipais;
- II - oferecer aos vereadores e assessores das câmaras municipais o atendimento de demandas institucionais e o compartilhamento de informações e experiências do Poder Legislativo;
- III - manter conhecimento sistematizado relativo às câmaras municipais, a fim de subsidiar as ações da Assembleia Legislativa no interior do Estado.

Art. 3º - Incluem-se entre as atividades do Ceac:

- I - a proposição de ações institucionais no interior do Estado;
- II - o compartilhamento de informações entre as câmaras municipais do Estado;
- III - a coordenação de demandas referentes às câmaras municipais encaminhadas aos diversos setores da Assembleia Legislativa;
- IV - a pesquisa, a sistematização de dados e a elaboração de diagnósticos;
- V - o planejamento e a proposição de cursos de qualificação a vereadores e servidores das câmaras municipais, em parceria com a Escola do Legislativo;
- VI - a produção de material educativo para as câmaras municipais;
- VII - a divulgação de iniciativas exemplares e inovadoras das câmaras municipais.

§ 1º - As iniciativas de que trata o inciso VII integrarão o Projeto Inovações Democráticas do Ceac, que tem por finalidades apresentar:

- I - mudança nas práticas ou na organização institucionais que intensifique a interação com a sociedade ou com outras câmaras;
- II - ênfase na transparência e na aplicação eficaz de recursos públicos;
- III - medidas de socialização do conhecimento e da informação;
- IV - aperfeiçoamento das funções legislativa e fiscalizadora.

§ 2º - Prefeituras e instituições públicas e privadas poderão apresentar sugestões ao Projeto Inovações Democráticas.

Art. 4º - O Ceac manterá página na internet para facilitar o atendimento a vereadores e servidores de câmaras municipais.

§ 1º - As demandas serão encaminhadas ao Ceac por vereador ou por servidor da área administrativa da câmara municipal e deverão se ater a assuntos relacionados com:

- I - o processo legislativo;
- II - a estrutura e o funcionamento da Assembleia Legislativa;
- III - o exercício das funções do Poder Legislativo.

§ 2º - As demandas de atendimento a situações concretas serão respondidas em tese pelo Ceac.

Art. 5º - Constarão, entre outros assuntos, na página do Ceac na internet:

- I - informações sobre as câmaras municipais do Estado de Minas Gerais;
- II - as legislações federal e estadual sobre temas de interesse das câmaras municipais;
- III - a tramitação de projetos e eventos institucionais relacionados com as câmaras municipais;
- IV - um banco de jurisprudência, com decisões do Judiciário que tenham relação com as câmaras municipais, principalmente advindas do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais e do Supremo Tribunal Federal;
- V - uma seção de perguntas e respostas.

Art. 6º - O Ceac manterá registro específico de cada câmara municipal nos seus arquivos eletrônicos que conterà, entre outras informações:

- I - o nome do vereador ou do servidor da câmara municipal solicitante;
- II - a data de contato com o Ceac;
- III - o tipo de serviço solicitado ou prestado.

Art. 7º - As publicações da Assembleia Legislativa disponíveis no Ceac serão vendidas conforme preço de custo, fixado pela Livraria da Assembleia.

Parágrafo único - As publicações de outras entidades disponíveis no Ceac não estarão à venda, podendo ser consultadas no próprio local.

Art. 8º - Esta deliberação entra em vigor na data de sua publicação.

Sala de Reuniões da Mesa da Assembleia, aos 21 de novembro de 2006.

Deputado Mauri Torres, Presidente

Deputado Rêmolo Aloise, 1º-Vice-Presidente

Deputado Rogério Correia, 2º-Vice-Presidente

Fábio Avelar, 3º-Vice-Presidente

Deputado Antônio Andrade, 1º Secretário

Deputado Elmiro Nascimento, 3º Secretário

ANEXO C - Exemplos de demandas recebidas e respondidas pelo Ceac

TIPO PROCESSO LEGISLATIVO

Gostaria de saber se a Ata da sessão tem que ser aprovada no final da mesma, ou pode ser aprovada no início da próxima? Aguardo retorno. Grato. Vereador XXXX

.....

Prezado Vereador XXXXXXXX,

Em resposta à demanda formulada, esclarecemos que o Centro de Apoio às Câmaras não possui atribuição para elaborar pareceres, uma vez que o art. 4º, § 1º da Deliberação nº 2.381, de 21 de novembro de 2006, determina que o Ceac responderá a dúvidas pertinentes aos seguintes assuntos: processo legislativo; estrutura e funcionamento da Assembleia Legislativa; exercício das funções do Poder Legislativo, sendo as respostas formuladas em tese.

A ata é o documento que tem por finalidade o registro escrito dos fatos transcorridos em uma reunião.

No âmbito da Assembleia, a matéria está disciplinada no Regimento Interno, especialmente nos arts. 41 a 44. Adota-se dois tipos de ata: a minuciosa e a sucinta.

As reuniões de plenário são registradas por meio da ata minuciosa, publicada no "Diário do Legislativo", conhecida também como ata de imprensa, geralmente dois dias após a reunião, e por meio da ata sucinta, que é lida, aprovada e assinada na reunião seguinte. As reuniões das comissões são registradas apenas em ata sucinta, a qual, após lida e aprovada na reunião seguinte, é publicada no "Diário do Legislativo". É comum e regimental ocorrer a dispensa da leitura da ata nas reuniões das comissões.

O Regimento Interno atribui ao 2º secretário a competência para fiscalizar a redação da ata da reunião de plenário. Na comissão, qualquer um de seus membros, exceto o presidente, pode atuar como secretário.

A ata sucinta é discutida e aprovada, mas não é votada. Como a ata não pode conter rasuras ou emendas, pode ser solicitada, durante sua discussão, a retificação. Se considerada procedente, a retificação deve ser registrada na ata da reunião seguinte.

A ata minuciosa é corrigida antes de ser encaminhada à publicação. Caso já tenha sido publicada, a alteração ou retificação é feita por meio de errata. O pedido de alteração consta nas atas sucinta e minuciosa da reunião em que foi formulado. Se necessário, uma nota do redator da ata minuciosa indica a alteração.

É o que temos a informar, salvo melhor juízo. Colocando-nos à disposição para quaisquer outros esclarecimentos que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

Equipe do Ceac Centro de Apoio às Câmaras da ALMG

(31)2108.7303

Ajude-nos a aprimorar a qualidade de nosso atendimento. Acesse "[Clique aqui para avaliar o atendimento](#)", ao final dessa mensagem, e responda ao formulário de avaliação.

TIPO CONSTITUCIONAL

Boa tarde Prezado,

Segue meu questionamento: Um vereador está querendo renunciar a vereança e a Presidência da Câmara (além de vereador ele é também o Presidente da Câmara). Como deve se proceder tal ato? É necessária uma carta de renúncia? É preciso enviar um ofício para o TRE informando tal situação para assim convocar o suplente? Como é realizado o procedimento para renúncia de mandato de vereador.

Aguardo um retorno.

Agradeço a atenção de sempre.

.....

Prezada XXXXXXXXXXXXXXXX,

Em resposta à demanda formulada, esclarecemos que o Centro de Apoio às Câmaras não possui atribuição para elaborar pareceres, uma vez que o art. 4º, § 1º da Deliberação nº 2.381, de 21 de novembro de 2006, determina que o Ceac responderá a dúvidas pertinentes aos seguintes assuntos: processo legislativo; estrutura e funcionamento da Assembleia Legislativa; exercício das funções do Poder Legislativo, sendo as respostas formuladas em tese.

A renúncia de vereador é matéria normalmente regida pela lei orgânica municipal, podendo haver disposições pertinentes também no regimento interno da câmara municipal.

O Decreto-lei nº 201, de 1967, no art. 8º, inciso I, dispõe que extingue-se o mandato do vereador e assim será declarado pelo presidente da câmara quando ocorrer renúncia por escrito. E o § 1º desse dispositivo estabelece que o presidente, na primeira sessão, comunicará ao plenário e fará constar da ata a declaração da extinção do mandato e convocará imediatamente o respectivo suplente.

Note-se que, nos termos do diploma federal, a renúncia de vereador deve ser feita por escrito e dirigida à mesa da câmara municipal, tornando-se efetiva depois de lida na primeira sessão ordinária, sendo declarada pelo presidente. É o que temos a informar, salvo melhor juízo. Colocando-nos à disposição para quaisquer outros esclarecimentos que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

Equipe do Ceac Centro de Apoio às Câmaras da ALMG

(31)2108.7303

Ajude-nos a aprimorar a qualidade de nosso atendimento. Acesse "[Clique aqui para avaliar o atendimento](#)", ao final dessa mensagem, e responda ao formulário de avaliação.

TIPO AGENTES PÚBLICOS

Em 14/1/19 telefonou XXXXXXXXX, da CM XXXXXXX, solicitando informação sobre subsídio de deputado estadual.

.....

Prezado XXXXXXXXXXXX,

Agradecendo o contato, em resposta à demanda formulada esclarecemos que o Centro de Apoio às Câmaras não possui atribuição para elaborar pareceres, uma vez que o art. 4º, § 1º da Deliberação nº 2.381, de 21 de novembro de 2006, determina que o Ceac responderá a dúvidas pertinentes aos seguintes assuntos: processo legislativo; estrutura e funcionamento da Assembleia Legislativa; exercício das funções do Poder Legislativo, sendo as respostas formuladas em tese.

Sobre a matéria, cumpre registrar que a Resolução nº 5.459, de 2 de janeiro de 2014, fixa as normas sobre a remuneração e as verbas indenizatórias dos deputados estaduais. Extrai-se do seu art. 1º que o subsídio do deputado estadual corresponde a 75% daquele fixado para os deputados federais, em observância ao limite máximo estabelecido no art. 27, §2º da Constituição da República. Além disso, segundo a referida resolução, o subsídio do deputado estadual será reajustado sempre que se altere a legislação federal pertinente, com a observância dos mesmos índices.

Destaca-se, ainda, que o valor total bruto do subsídio dos deputados estaduais, que a partir de 1º de fevereiro de 2015 passou a ser de R\$ 25.322,25, pode ser consultado no portal da transparência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, clicando-se em "Consulte/Prestação de Contas/Remuneração dos Deputados e Custeio", ou diretamente no link: http://www.almg.gov.br/acompanhe/prestacao_contas/index.html?aba=js_tabRemuneracao. Mas vale esclarecer que, em função da regra prevista no art. 29, VI, da Constituição da República, não se admite a vinculação entre a remuneração dos deputados estaduais e dos vereadores.

Vale conferir, a esse respeito, decisões do Tribunal de Contas em que aquela Corte explicita a impossibilidade de vinculação do subsídio de vereador em termos de percentual de subsídio de deputado, como a Consulta nº 701214: "cumpre salientar que o subsídio do vereador não deve ser fixado em percentual, vinculando-o ao subsídio do deputado, porquanto os percentuais incidentes sobre o subsídio dos deputados estaduais, previstos no art. 29, inciso VI, da Constituição da República, não constituem critérios de fixação, mas limites máximos para os subsídios dos vereadores, observado o número de habitantes de cada Município. Tais limites percentuais variam em ordem crescente, considerando o número de habitantes, indo de municípios com até 10.000 habitantes a municípios com população superior a 500 mil habitantes. Limites máximos não se confundem com critérios de fixação, não sendo certo fixar a remuneração em percentual, consoante reiteradas decisões desta Corte, na análise de casos concretos. Neste passo, é esse, também em tese, o entendimento deste Tribunal, consubstanciado nos pareceres relativos às Consultas nºs 642.401, 657.650, 657.620, citadas na Consulta nº 677.256 (...)".

O TCE tem vasta jurisprudência sobre a matéria, que pode ser consultada no seguinte link: <http://www.tce.mg.gov.br:8080/TCJuris/consulta/index.jsp>

Sugerimos a leitura das decisões recentes do Tribunal referentes a algumas consultas formuladas por Câmaras Municipais, a exemplo das consultas nºs 780944, decidida pelo Pleno do TCE em 18/08/2010; e 732004, sessão de 30/06/2010.

Finalmente, informamos, ainda, que o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais disponibiliza, em seu site, uma publicação denominada "Cartilha de orientações gerais para fixação do subsídio dos vereadores", que pode ser lida no endereço http://www.tce.mg.gov.br/img_site/cartilha_subsidios_vereadores.pdf

Colocando-nos novamente à inteira disposição da Câmara Municipal de XXXXXX,

Atenciosamente,
Equipe do Ceac Centro de Apoio às Câmaras da ALMG

(31)2108.7303

Ajude-nos a aprimorar a qualidade de nosso atendimento. Acesse "Clique aqui para avaliar o atendimento", ao final dessa mensagem, e responda ao formulário de avaliação.

TIPO CAPACITAÇÃO

Em 6/4/15 telefonou XXXXX, servidora da CM XXXXXX, informando lançamento da Escola do Legislativo no dia 12/5 e indagando se podemos enviar palestrante para falar em 13 ou 14/5, no período da tarde ou noite. Não especificou tema.

.....

Prezada XXXX,

Agradecendo o contato, informamos que sua demanda foi encaminhada à Escola do Legislativo da ALMG para ser atendida. Caso a Escola ainda não tenha entrado em contato com você, deverá fazê-lo em breve.

Na oportunidade, gostaríamos de parabenizar a Câmara Municipal de XXXXX pela iniciativa da criação da Escola do Legislativo do Município e solicitamos a gentileza de nos manter informados sobre a programação para o lançamento e as atividades da Escola, para que possamos veicular a notícia no Boletim do Ceac. As informações podem ser enviadas pelo e-mail ceac@almg.gov.br

O Boletim Eletrônico do Ceac foi criado para permitir o intercâmbio de experiências e de conhecimentos entre vereadores e assessores parlamentares, visando o aprimoramento conjunto das Casas Legislativas de Minas Gerais. O informativo, hoje com mais de 5 mil assinantes das 853 câmaras mineiras, traz a agenda da ALMG no interior do Estado, oferta de cursos de capacitação e eventos voltados para vereadores e servidores de câmaras, promovidos pela Assembleia ou por outras instituições, jurisprudência e publicações de interesse dos legislativos municipais e notícias sobre atividades que estão acontecendo em câmaras mineiras e que possam ser de interesse para outras câmaras. Nossa expectativa é de que o conteúdo da publicação possa ser útil ao público a que se destina e, para que possamos melhorá-la, as críticas e sugestões dos assinantes são de fundamental importância.

Caso você ainda não seja assinante do Boletim, gostaríamos de convidá-la a cadastrar seu e-mail para receber a publicação por meio do portal da ALMG na internet. Para se cadastrar basta acessar o portal da ALMG (www.almg.gov.br), clicando em "Cadastre-se" no canto superior direito da tela e preenchendo com os dados solicitados. A seguir, assinar o Boletim Eletrônico do Ceac clicando em "Boletins por e-mail", escolhendo o Boletim do Ceac. O convite é extensivo aos demais servidores e vereadores da Câmara de XXXXXX.

Colocando-nos à sua inteira disposição,

Atenciosamente,
Equipe do Ceac Centro de Apoio às Câmaras da ALMG
(31)2108.7303

TIPO ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DAS CÂMARAS

Prezados,

Tivemos aqui na Câmara eleição da nova Mesa Diretora, de forma que a partir de janeiro teremos nova administração. Gostaria da orientação do Ceac com relação a numeração de ofícios, portarias, requerimentos, projetos de lei, processos legislativos, projetos de resolução, decretos, indicações, e demais que fazem parte do processo legislativo, quais serão reiniciados e quais terão continuidade?

.....

Prezada XXXXXXXX,

Em resposta à demanda encaminhada, informamos que o Manual de Redação Parlamentar editado pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais está disponível no portal da Assembleia, no seguinte endereço: https://www.almg.gov.br/consulte/publicacoes_assembleia/cartilhas_manuais/arquivos/manual_parlamentar.html.

Acreditamos que as dúvidas formuladas poderão ser sanadas por meio dessa publicação.

Colocamo-nos à disposição para quaisquer outros esclarecimentos que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

Equipe do Ceac Centro de Apoio às Câmaras da ALMG

(31) 2108.7303

Ajude-nos a aprimorar a qualidade de nosso atendimento. Acesse "Clique aqui para avaliar o atendimento", ao final dessa mensagem, e responda ao formulário de avaliação.