



SICITE

XVII

SEMINÁRIO
DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA
E TECNOLÓGICA DA UTFPR

GOVERNANÇA PÚBLICA, *ACCOUNTABILITY* E LEGISLATIVO MUNICIPAL: UM ESTUDO SOBRE A ATUAÇÃO DOS VEREADORES NA ÁREA DE CIDADANIA DA CIDADE DE CURITIBA NO PERÍODO 2008 – 2011

Marta Chaves Vasconcelos [Graduanda em Administração e Bolsista PET Políticas Públicas]¹, Dr. Christian Luiz da Silva [orientador PET Políticas Públicas]²

¹Departamento de Gestão e Economia, PET Políticas Públicas

²Departamento de Gestão e Economia., PET Políticas Públicas

Campus Curitiba

Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR

Avenida Sete de Setembro, 3165 - Curitiba/PR, Brasil - CEP 80230-901

martacvasconcelos@hotmail.com, christiansilva@utfpr.edu.br

Resumo - A governança pública e o processo de transparência e prestação de conta (*accountability*) contextualizam um período de fortalecimento do poder de relação entre governo e sociedade. Uma das instituições representativas dessas ações públicas é o poder legislativo municipal. Este artigo tem como principal objetivo mostrar a contribuição dos Projetos Lei do Legislativo na Cidade de Curitiba no período de 2008 a 2011. Trata-se de uma pesquisa exploratória e aplicada, com uso de fonte de dados secundários e análise quantitativa das informações. Os resultados demonstram uma concentração de projetos dos vereadores de maior bancada municipal e de projetos de lei ordinárias. Analisando especificamente os projetos da área de cidadania pode-se concluir que representam 51,69% dos projetos total de lei ordinária totalizando 305 projetos. Pode-se concluir que 15,0% desses projetos da área de cidadania foram promulgado/sancionado. Os projetos da área de cidadania envolvem desde mobilidade urbana até datas comemorativas.

Palavras-chave Poder legislativo, Projeto lei, Lei ordinária e Cidadania.

Abstract - The process of public governance and transparency and financial account (*accountability*) contextualize a period of strengthening the power relationship between government and society. A representative institutions such public actions is the municipal legislature. This paper has as main objective to show the contribution of the Legislative Law Project in the City of Curitiba in the period from 2008 to 2011. This is an exploratory and applied, using a source of secondary data and quantitative analysis of the information. The results show a concentration of projects of larger bench of municipal councilors and ordinary bills. Examining the specific projects in the area of citizenship can conclude that represent 51.69% of total ordinary law projects totaling 305 projects. It can be concluded that 15.0% of these projects in the area of citizenship were issued / sanctioned. The projects involve the area of citizenship from urban mobility to anniversaries.

Key-words Legislative power, design law, Ordinary law and Citizenship.

INTRODUÇÃO

A governança pública pode ser fundamentalmente entendida como um modelo alternativo a estruturas governamentais hierarquizadas, implicando que os governos sejam muito mais eficazes em um marco de economia globalizada, não somente atuando com capacidade máxima de gestão, mas também garantindo e respeitando as normas e valores próprios de uma sociedade democrática. A governança pública realça uma nova relação dos governos com a sociedade, a partir do amadurecimento desta relação e da constituição de um Estado capaz de exercer o seu poder e sob a punição de ser cobrado por suas ações. Neste aspecto o conceito de *accountability* reforça a necessidade de transparência e ética pública, que constituem elementos basilares para um Estado democrático. O Estado tem manifestado a sua vontade, predeterminando normas jurídicas a serem coativamente respeitadas, de maneira que cada cidadão possa realizar seus interesses individuais, sem prejuízo ao interesse coletivo. Assim, interferindo na vida social, o poder estatal estabelece normas que asseguram a vida em sociedade. A legislação é o instrumento de que se serve o Estado para ditar essas normas de direito.

A Constituição Federal consagrou em seu art. 2º a tradicional tripartição de Poderes ao afirmar que são Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Então, o próprio legislador constituinte atribuiu diversas funções a todos os Poderes, sem, contudo caracterizá-la com a exclusividade absoluta. Assim, cada um dos Poderes possui uma função predominante, que o caracteriza como detentor de parcela da soberania estatal, além de outras funções previstas no texto constitucional. São as chamadas funções típicas e atípicas. As funções típicas do Poder Legislativo são legislar e fiscalizar, tendo ambas o mesmo grau de importância. As funções atípicas constituem-se em administrar e julgar [6].

O Poder Legislativo está presente nos três níveis de poder do Estado Brasileiro no Município fica a Câmara Municipal, onde atua os vereadores; nos Estados as Assembleias Legislativas, onde atuam os Deputados Estaduais, na União fica a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, onde atuam os Deputados Federais e os Senadores respectivamente.

O vereador é um membro da Câmara Municipal que exerce seu cargo em favor de um município, cujas principais funções são: legislar sobre interesse local, fiscalizar vários órgãos da prefeitura, além de requerer prestação de conta por parte do prefeito, analisar e aprovar leis ligadas à prefeitura e ao poder executivo, elaborar e redigir projetos, representar a população local, receber os eleitores e ouvir sugestões, críticas, reivindicações.

Esse artigo busca mostrar a principal contribuição dos Projetos Lei Ordinária especificamente da área de Cidadania na Cidade de Curitiba no período de 2008 a 2011, com intuito de estabelecer elementos práticos para governança pública e *accountability* deste poder público.

A cidadania esteve e está em permanente construção; é um referencial de conquista da humanidade, através daqueles que sempre lutam por mais direitos, maior liberdade, melhores garantias individuais e coletivas. Ser cidadão não é apenas ter consciência de que é sujeito de direitos. Direitos à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade, enfim, direitos civis, políticos e sociais. Mas vai muito além, pois pressupõe também deveres. O cidadão tem de ser cômico das suas responsabilidades enquanto parte integrante de um grande e complexo organismo que é a coletividade, a nação, o Estado, para cujo bom funcionamento todos têm de dar sua parcela de contribuição. Somente assim se chega ao objetivo final, coletivo: a justiça em seu sentido mais amplo, ou seja, o bem comum.

Os projetos da área de cidadania envolvem toda a população desde a comemoração de certas datas, mobilidade urbana e a inserção de pessoas com deficiência na sociedade. É de extrema importância esse tipo de projetos, pois envolvem toda a população, além de melhorar

a inserção de pessoas com deficiência na sociedade. As datas comemorativas são muito importantes, para fortalecer datas que devem ser levadas em consideração, pois são relevantes.

Este artigo está organizado em 4 seções, incluindo esta introdução. A próxima seção detalha a metodologia de pesquisa e a base de dados utilizada e tratada para obtenção dos dados. Trata-se de uma pesquisa exploratória e aplicada, com uso de fonte de dados secundários e análise quantitativa das informações. A terceira seção apresenta os resultados da pesquisa e a quarta seção as considerações finais.

Governança pública, *accountability* e poder legislativo. A governança pública envolve o processo de transparência e ética de relações entre os diversos níveis e estratos sociais sobre o uso dos recursos e funções públicas. Esse processo envolve um comprometimento maior da sociedade no processo decisório do uso dos recursos públicos para constituição de suas leis, para sua aplicação, normatização e o uso fruto de bens públicos para toda uma sociedade que se constitui em um Estado. Neste aspecto, o cidadão torna-se um parceiro no modelo organizacional da governança pública [10].

O comprometimento e a participação da sociedade dependem de um processo de amadurecimento democrático que se fortalece em ações de *accountability*, traduzido como 'prestação de contas' mas que envolve muito mais que isso porque incorpora a interdependência dos entes públicos com a sociedade.

A noção de *accountability* pressupõem a existência de poder e que ele seja controlado. Esta existência de poder decorre da relação entre Estado e sociedade, organizada por meio das suas leis e instituições, contudo depende dessa interdependência de autocontrole, por isso se sintetiza a tradução em 'prestação de contas' apesar de ser mais abrangente que isso. Pressupõe-se que o exercício do *accountability* demande a capacidade do poder se sujeitar a sanções, que este poder seja transparente e que os atos dos governantes sejam justificados [9].

Este processo de governança pública e *accountability* está intimamente ligado com as características de um república, como o Brasil, considerando que estas são:

- **Temporiedade:** porque o chefe de governo e/ou do Estado recebe um mandato fixo, com proibição de reeleições sucessivas em parcela expressivas das repúblicas;
- **Eletividade:** porque na República o governante é eleito pelo povo;
- **Responsabilidade:** porque o chefe do governo e/ou do Estado é politicamente responsável, devendo prestar contas (*accountability*) de sua orientação política na condução dos destinos do país.

A Constituição Federal consagrou em seu art. 2º a tradicional tripartição de Poderes ao afirmar que são Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. São as chamadas funções típicas e atípicas. As funções típicas do Poder Legislativo são legislar e fiscalizar, tendo ambas o mesmo grau de importância. As funções atípicas constituem-se em administrar e julgar [6]. Então, cabe compreender o objeto de análise: as leis propostas pela câmara municipal. O processo de elaboração da norma jurídica é complexo, compreendendo uma série de atos coordenados e subsequentes, desde a sua iniciativa, no caso das leis, até a sua promulgação e publicação. Dá-se o nome de processo a esse conjunto sistemático de atos, postos em movimento toda vez que o Estado exerce a sua função legislativa. Isto posto, para o efeito de formação das leis, conceitua-se o processo legislativo como o conjunto de atos processuais que regula a elaboração dessas normas jurídicas – sua criação, modificação ou revogação. Pelo processo, o direito regula sua própria criação, indicando os atos a serem praticados na produção de outras normas, estabelecendo regras para a iniciativa da lei, sua deliberação, ementa e rejeição, sanção, veto, promulgação e

publicação, como ainda todo o comportamento a ser adotado na formação desse ato legislativo [2].

METODOLOGIA

A pesquisa foi exploratória e aplicada, porque busca compreender melhor o papel do legislativo municipal no processo de gestão e planejamento do município. Utilizou-se de dados secundários (sistema de proposições legislativa da câmara municipal de Curitiba) e a análise de dados foi essencialmente quantitativa. A pesquisa consolidou-se em 4 etapas, após a compreensão teórica dos termos para análise do legislativo municipal. A primeira etapa foi selecionar os dados brutos no sistema de proposições legislativas da Câmara Municipal de Curitiba, disponível em <http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/system/LogonForm.do>. Selecionaram-se os dados de projetos e decretos lei dos últimos 4 anos (entre 2008 e 2011), o que constituiu o final do mandato dos vereadores em 2008 e os três primeiros anos do atual legislativo. Como os projetos de lei ordinária são os projetos com maior quantidade de dados quantitativos totalizando 590 projetos. Selecionamos especificamente os mesmos, para análise mais detalhada. As informações foram coletadas no site da própria Câmara Municipal de Curitiba, o que já demonstra relativa transparência pela disponibilização dos dados públicos.

A segunda etapa consistiu em criar uma base de dados com os dados obtidos no sistema, nesta ordem: Iniciativa; Área do Projeto e Ementa. A terceira etapa contabilizou-se a quantidade de Vereadores e Projetos por área, colocando esses dados em uma tabela dinâmica e criando seus respectivos gráficos. Finalmente, fez-se a análise dos dados sob a forma de tabelas e gráficos, analisando a Iniciativa, Ementa e Área da Cidadania, bem como se retomou as informações de projetos específicos para compreender melhor alguns detalhes dos números consolidados.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Pode-se observar que durante os 4 anos foram produzido 590 projetos de Lei Ordinária, especificamente da área de cidadania foram produzidos 51,6% dos projetos totalizando 305 projetos. Os projetos referentes à área da saúde representam 16,2% no total de 96 projetos. A área de segurança representa 10,3% no total de 61 projetos. A área da educação com 9,49% no total de 56 projetos. E a área do meio ambiente com 12,2% no total de 72 projetos (figura 1).

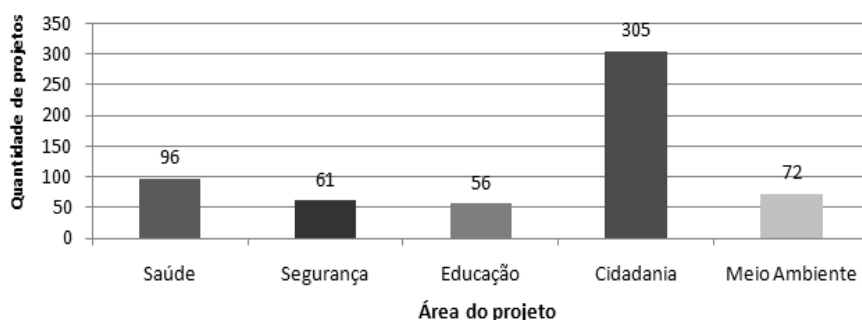


Figura 1. Quantidade total de projetos por área - Cidade de Curitiba – 2008 a 2011.

Fonte: Dados brutos, Câmara Municipal de Curitiba, 2011.

Pode-se observar que dentre todos os partidos políticos presentes na Câmara Municipal de Curitiba o partido que mantém maior número de representantes é o PSDB dos 38 vereadores atual 13 são do PSDB representando 34% dos vereadores. (tabela 1).

Tabela 1. Quantidade de vereador (atual) por partido político - Cidade de Curitiba - 2008 a 2011

Partido Político	Quantidade de vereador	Percentual de vereador por partido político
DEM	03	8%
PDT	02	5%
PMDB	02	5%
PP	02	5%
PPS	02	5%
PRB	01	2%
PRP	01	2%
PSB	03	8%
PSC	01	2%
PSD	02	5%
PSDB	13	34%
PSL	01	2%
PT	03	8%
PV	02	5%

Fonte: Dados brutos, Câmara Municipal de Curitiba, 2011.

Pode-se observar que dentre todos os partidos políticos presentes na Câmara Municipal de Curitiba o partido que produziu maior número de projetos na área de cidadania é o PSDB com 34%, totalizando 91 projetos. O segundo partido político que produziu mais projetos é o PPS com 12% totalizando 32 projetos (tabela 2).

Tabela 2. Total de proposições de cidadania por partido político - Cidade de Curitiba - 2008 a 2011

Partido Político	Quantidade de projetos na área de cidadania	Percentual de projetos na área de cidadania por partido político
DEM	28	10%
PDT	12	4%
PMDB	18	6%
PP	13	4%
PPS	32	12%
PRB	02	1%
PRP	06	2%
PSB	13	4%
PSC	10	3%
PSD	07	2%
PSDB	91	34%
PSL	12	4%
PT	20	7%
PV	03	1%

Fonte: Dados brutos, Câmara Municipal de Curitiba, 2011.

Pode-se observar que durante os 4 anos há vereadores que não produziram nenhum projeto de Lei Ordinária relacionados à área de cidadania. Os vereadores que produziram mais de 4% dos projetos na área de cidadania são: Algaci Tulio com 4,5% no total de 14 projetos; Denilson Pires com 4,2% no total de 13 projetos; João Claudio Derosso com 6,8% no total de 21 projetos; Juliano Borguetti com 4,2% no total de 13 projetos; Julieta Reis com 4,2% no

total de 13 projetos; Professor Galdino com 5,2% no total de 16 projetos; Renata Bueno com 6,5% no total de 20 projetos e Tico Kusma com 4,2% no total de 13 projetos (figura 2).

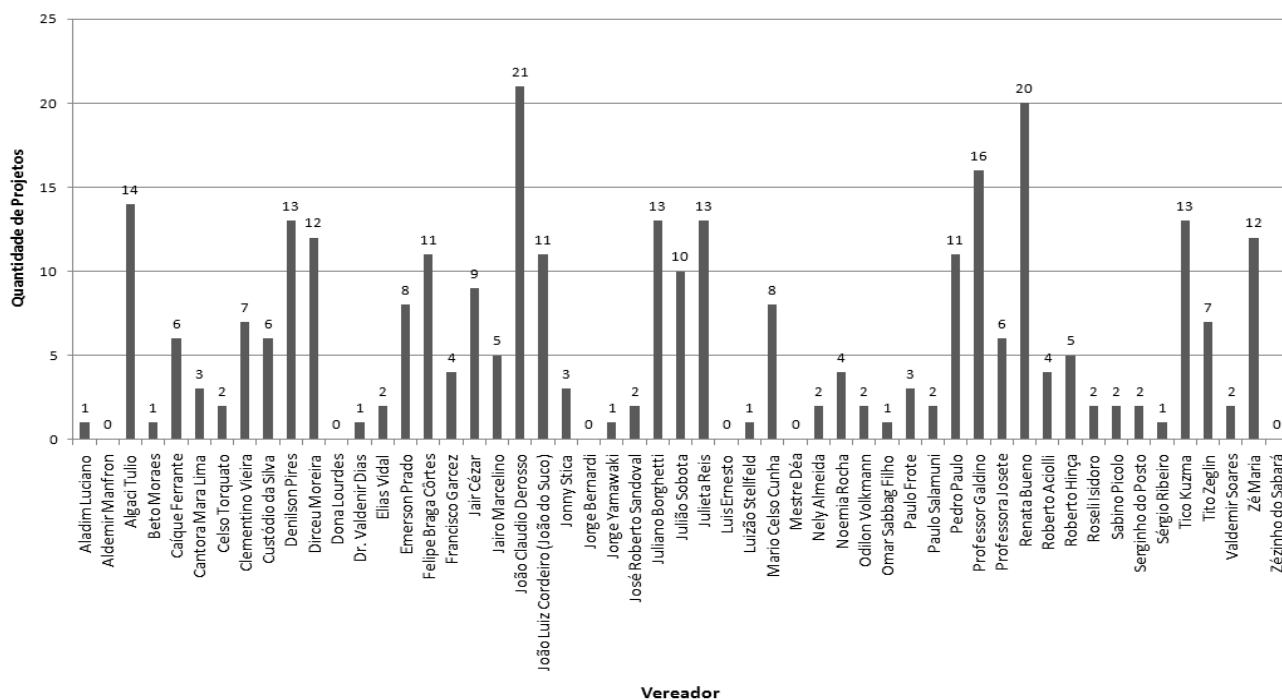


Figura 2. Quantidade total de Projetos de Lei Ordinária na área de Cidadania, segundo Vereador - Cidade de Curitiba - 2008 a 2011

Fonte: Dados brutos, Câmara Municipal de Curitiba, 2011.

Pode-se observar que a maior parte dos projetos 25,9% está em análise pelas Comissões e 15,1% dos projetos estão aguardando análise em 1º turno e 14,1% dos projetos já foram sancionados. Pode-se observar que muitos projetos ainda podem ser aprovados. (tabela 3).

Tabela 3. Estado dos projetos da área de cidadania - Cidade de Curitiba – 2008 a 2011.

Estado do Projeto	Quantidade de Projetos	Percentual do estado dos projetos
1º turno adiado	6	2%
2º turno adiado	0	0%
Aguardando ação ou manifestação do Executivo	8	3%
Aguardando análise em 1º turno	46	15%
Aguardando análise da redação final	0	0%
Aguardando sanção ou veto	1	0,30%
Anexada por semelhança	5	1%
Arquivada pelas Comissões	20	7%
Arquivada por final de legislatura	13	4%
Em análise pelas Comissões	79	26%
Em tramitação	1	0,30%
Prazo recursal / Arquivamento	2	1%
Prejudicada	1	0,30%
Promulgada com veto parcial mantido	3	1%
Promulgada/sancionada	43	14%
Rejeitada em Plenário	0	0%
Retirada pelo autor	65	21%
Veto total mantido	12	4%

A área da cidadania possui 305 projetos leis e 46 projetos aprovados. Muitos dos projetos da área de cidadania ainda não foram aprovados. Alguns desses projetos são para a inserção de pessoas com deficiência na sociedade como assegurar às pessoas com deficiência visual o direito de receber o carnê do Imposto Territorial Urbano confeccionado em braile. Outro projeto é a sinalização dos pisos de hipermercados e shopping centers com faixas vermelhas e relevos adaptados, próprios para deficientes visuais. Há projetos sobre mobilidade urbana como a obrigatoriedade em destinar áreas para o estacionamento de bicicletas em espaços públicos e privados. Pois, uma das recentes preocupações na Cidade de Curitiba é incentivar o uso de bicicletas apesar das dificuldades. Outros projetos englobam toda a população como a criação de Fornos Crematórios Públicos no Município de Curitiba. Outro projeto é a proibição da utilização de aparelhos de som e similares nos veículos do sistema de transporte público municipal de Curitiba. Outro projeto é punição para toda e qualquer forma de discriminação por orientação sexual. Outros projetos se referem à comemoração de algumas datas como Semana da Paz e da Não-Violência; o Dia do Eleitor; a Semana de Incentivo ao Ciclismo. Entretanto, há projetos que já foram aprovados e promulgados. Alguns dos projetos aprovados fortalecem certas datas comemorativas como o dia da Paz no trânsito, o dia da Guarda Municipal; a Semana Municipal do Trânsito. Algumas das datas comemorativas são de festas religiosas como o Dia do combate à intolerância religiosa; o dia do Jovem Adventista e a Festa de Nossa Senhora do Perpétuo Socorro. E outros projetos que fortalecem a inclusão de pessoas com deficiência na sociedade, como a criação de espaço reservado para pessoas que utilizam cadeira de rodas nos estabelecimentos. E outra lei obriga as instituições bancárias e financeiras que mantêm caixas eletrônicos, a adaptá-los de modo a permitir seu acesso e uso por portadores de deficiência físico-motora. Há outros projetos que abrange toda a sociedade como a instalação de sanitários em agências bancárias e postos de atendimentos de instituições financeiras. Outro é sobre a colocação de placas informativas no interior de todos os meios de transportes coletivos que atuam na Cidade de Curitiba. Uma lei aprovada muito interessante é a limitação do número de projetos para nomear ruas que pode ser apresentado por vereador. Cada vereador é limitado a apresentar até 3 projetos de lei deste tipo por Sessão Legislativa, pois grandes partes dos projetos leis referem-se à alteração de denominação de ruas.

CONCLUSÕES

Nesta pesquisa foram analisados os projetos de lei ordinária especificamente na área de cidadania e as suas contribuições na Cidade de Curitiba durante o período de 2008 a 2011. Em um processo de desenvolvimento e amadurecimento da democracia brasileira os projetos leis e o acompanhamento das mesmas representam uma importante contribuição à transparência das ações do legislativo. Observou-se pelas informações que as proposições de leis ordinárias são as mais representativas em termos quantitativos e de impacto da ação da câmara.

Muitos projetos se referem a questões de convivência e cidadania triviais a melhoria da condição de vida da população e que, muitas vezes se questiona a necessidade de se legislar sobre o bom senso, mas em outros temas complexos são propostas para discussão da complexa relação e convivência urbana em uma metrópole, como a gestão de recursos naturais e de uso e ocupação do solo.

Por fim, cabe destacar que o processo de governança pública se instaura e inicia no Brasil após a constituição de 1988 por um aumento da transparência e maior demanda por ética pública dos representantes do legislativo e executivo nas três esferas de poder. A necessidade de uma maior participação popular não depende somente do incremento desta

transparência de dados e informações, mas da compreensão que isso é relevante para o desenvolvimento do planejamento e gestão dos municípios. O acompanhamento do que é proposto e o que vira lei é um elemento crucial, como se pode indicar, para fortalecimento desta governança pública e da transparência inerente ao processo (*accountability*). Espera-se que as proposições de novos estudos fortaleçam esta percepção e organizem mais informações para se compreender como o legislativo é importante no processo de amadurecimento da democracia em todos os níveis de governo.

AGRADECIMENTOS

As bolsas e o apoio financeiro oferecidos pela CAPES/ MEC e pelo Programa de Educação Tutorial em Políticas Públicas (SESU/ MEC).

REFERÊNCIAS

- [1] ADVOGADO.(2012). **O que é cidadania**. Disponível em: <http://www.advogado.adv.br/estudantesdireito/fadipa/marcoosilviodesantana/cidadania.htm>. Acesso em 01 Agosto 2012.
- [2] AGUIAR, J. C.(1973). **Processo Legislativo Municipal** – Rio de Janeiro, RJ: Forense.
- CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA (2012). **Vereadores dados e contato**. Disponível em: <http://www.cmc.pr.gov.br/ver.php>. Acesso em: 20 março 2012.
- [3] FILHO, F.; GONÇALVES, M. (1973). **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. revista e ampliada. São Paulo, Saraiva.
- [4] MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.. **Eleições e representação**. Lua Nova, São Paulo, n. 67, 2006 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264452006000200005&lng=en&nrm=iso>. access on 28 Mar. 2010.
- [5] MELLO, C. A. B. (2006). **Curso de Direito Administrativo**. 21. Ed. São Paulo: Editora Malheiros.
- [6] MORAES, A. D. (2010). **Direito Constitucional**. 25. Ed. São Paulo: Atlas.
- [7] PIETRO, M. S. Z. (2005). **Direito Administrativo**. 18. Ed. São Paulo: Atlas.
- [8] O'DONNELL, Guilherme (1998) “**Accountability horizontal e novas poliarquias**”, Lua Nova,° 44
- [9] SCHEDLER, Andréas (1999) “**Conceptualizing accountability**” In. Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc F. Plattner (eds.) *The self-Restraining State. Power and Accountability in new democracies*. Boulder and London, Lynne Rienner Publishers
- [10] SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, FGV, 43(2):347-69, mar-abr 2009.
- [11] SMULOVITZ, Catalina e PERUZZOTTI, Henrique. “**Societal accountability in Latin América**”. Journal of Democracy, vol. 11, no. 4, 2000, p.147.