

As atribuições do vereador nas políticas públicas de garantia dos direitos da criança e do adolescente em Porto Alegre

ANDRÉ VIANA CUSTÓDIO
ELIZANDRO SILVA DE FREITAS SABINO

Resumo: O artigo analisa a competência do Poder Legislativo municipal na propositura de políticas públicas para a garantia de direitos de crianças e adolescentes. Com esse intuito, aborda a competência do Poder Legislativo de forma ampla, antes de aprofundar-se na organização e nas competências dos vereadores. Pretende, ao final, demonstrar o papel fundamental desempenhado pelo Legislativo municipal na promoção de políticas públicas voltadas a crianças e adolescentes, evidenciando os instrumentos utilizados e as barreiras enfrentadas para a perfectibilização de suas competências.

Palavras-chave: Vereador. Políticas públicas. Criança. Adolescente.

Introdução

A proposta da presente análise é estudar, em uma perspectiva sociojurídica e transdisciplinar, a atuação do Legislativo – em específico, as atribuições do vereador – na promoção de políticas públicas de garantia dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, a fim de verificar os meios e as dificuldades do Legislativo municipal na perfectibilização dessa função.

O objetivo primordial desta análise é, portanto, verificar a atuação dos vereadores nas políticas públicas de proteção à criança e ao adolescente, bem como os impactos dela advindos.

Têm-se ainda os objetivos específicos de analisar o papel do Legislativo, *lato sensu*, na promoção de políticas públicas; as competências e

Recebido em 7/12/15
Aprovado em 1/5/16

as atribuições dos vereadores; e o impacto da atuação das competências dos vereadores nas políticas públicas, em especial nas de garantia de direitos a crianças e adolescentes.

Visa-se a responder à problemática de como o Poder Legislativo municipal, via vereadores, atua para promover políticas públicas, especialmente aquelas voltadas para a garantia de direitos de crianças e adolescentes.

Parte-se de duas hipóteses para dirimir a problemática proposta: o Legislativo tem competência para a promoção de políticas públicas, por meio de seus agentes, os vereadores, com a votação de projetos do Executivo e a criação de leis e emendas; ou, de forma oposta, evidencia-se a inexistência de condições para que os vereadores promovam políticas públicas de garantia de direitos de crianças e adolescentes, em razão da apatia política do Legislativo (visa-se apenas à manutenção do mandato eletivo), e em razão das limitações impostas pela lei, que restringe a atuação do Legislativo.

Considerando-se os objetivos pretendidos e a problemática presente na análise, o estudo justifica-se, pois se enfatiza a esfera municipal, aquela em que verdadeiramente se dá o contato entre o poder do Estado e os cidadãos e em que se captam as necessidades da sociedade, para sua posterior solução.

Opta-se também, entre os Poderes, pela análise do Poder Legislativo municipal e, conseqüentemente, dos seus agentes, os vereadores, pois são eles os mais próximos das demandas dos eleitores, os que melhor lidam com as necessidades básicas de cidadania. É nesse âmbito que se fomentam as discussões mais efetivas para a criação das normas e das bases das políticas públicas municipais.

Escolhido o Poder Legislativo municipal como vetor de análise, há de se adentrar no tema em questão: as políticas públicas para a defesa dos direitos das crianças e dos adoles-

centes, grupos que, pelas atuais transformações na legislação e no posicionamento governamental, vêm ganhando papel de destaque nas pautas legislativas em todo o país. Primeiramente, é necessário perceber quem são os vereadores, quais os requisitos para a candidatura, como se dá a escolha desses agentes políticos e qual a quantidade de membros por Casa Legislativa, bem como conhecer suas competências, ponto mais essencial para a presente análise. Esse conhecimento será imprescindível a fim de que se possa, *a posteriori*, vincular tais competências e atribuições às necessárias políticas públicas para crianças e adolescentes.

Para a concretização da análise, adota-se o método hipotético-dedutivo, pois se parte do problema, que surge em razão dos conhecimentos disponíveis sobre determinado assunto, os quais não são suficientes para explicá-lo. Nesta metodologia, a teoria deve ser testada com base na experiência.

A pesquisa científica que adota o método hipotético-dedutivo tem início com um problema. A partir de então, buscam-se conhecimentos e instrumentos que possam contribuir para a sua resolução. Depois, procede-se à observação, testando-se aqueles conhecimentos e instrumentos antes identificados.

Utiliza-se também o método procedimental monográfico, caracterizado por considerar tanto o estudo de aspectos particulares quanto o conjunto complexo de atividades, grupos e cooperativas.

Os resultados obtidos referem-se a um Poder Legislativo com potencial destacado no que tange à promoção de políticas públicas. Na esfera municipal, os vereadores, pelo contato direto com os problemas da comunidade, detêm a melhor posição para a propositura e o direcionamento de políticas públicas, em especial daquelas voltadas para a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes. Isso,

entretanto, só se faz possível quando, por iniciativa individual de cada agente legislativo municipal, rompe-se com a cultura de apatia política e de ênfase aos interesses próprios – em outras palavras, quando os legisladores se utilizam de suas atribuições, particularmente daquelas voltadas à apreciação do orçamento e à apresentação de emendas, para superar as limitações normativas, a fim de ver efetivada a competência do Poder Legislativo quanto à promoção de políticas públicas.

1. O papel do Poder Legislativo na fiscalização e no controle de políticas públicas

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, reconhece como antes da federação a União, os estados e os municípios, definindo o papel de governo como investidura temporária e com acesso pela via eleitoral. Reconhece ainda a autonomia das entidades territoriais, com competências exclusivas determinadas por lei. Assim, com fundamento na ideia de Estado Democrático de Direito, estabeleceu-se definitivamente a separação dos poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário como um dos pilares que sustentam a República brasileira:

O princípio universalmente consagrado de independência e harmonia dos Poderes se acha afetado, nas modernas democracias, pelo princípio dos freios e contrapesos elaborado na doutrina e na prática governamental dos norte-americanos. O Executivo, o Legislativo e o Judiciário, por conseguinte, muito embora conservem cada qual sua própria configuração institucional, coexistem e funcionam conjugadamente, mediante cooperação e controle recíprocos, e de tal sorte que nenhum se coloca superiormente aos demais (MELLO, 1984, p. 19).

A existência dessa separação é regida pela norma de autonomia e harmonia entre os poderes, conforme disciplina o art. 2º da Constituição Federal, tanto na esfera federal quanto na estadual. Na esfera municipal, há somente os Poderes Legislativo e Executivo o Poder Judiciário estadual supre essa lacuna.

Uma das maiores atribuições do Poder Público é a promoção de políticas públicas, a fim de indicar rumos de atuação do Estado nas áreas essenciais da sociedade:

Políticas públicas são princípios norteadores da ação do Poder Público, e são diretrizes, procedimentos e regras que determinam as relações entre o Estado e os atores sociais a que se destinam as aplicações de recursos públicos e os benefícios sociais, concretizados em programas, financiamentos e leis que traduzem a natureza e as prioridades de determinado regime político (TORRENS, 2013, p. 1).

Da mesma forma, é por meio das políticas públicas que o Estado garante os direitos expressos na Constituição Federal:

O Estado é uma instância onipresente na vida de todos os cidadãos de um país e, em todas as suas diversas estruturas e poderes, torna-se responsável direto pelo estabelecimento e desenvolvimento das condições de vida de uma população. Direitos constitucionais básicos dos cidadãos, como o acesso à alimentação, educação e saúde, são por ele definidos e implementados. Seu instrumento de atuação são as políticas públicas por ele desenvolvidas, as quais deveriam estar orientadas para arbitrar de forma justa e equilibrada as tensões sociais, promovendo a igualdade entre os cidadãos e a melhora de sua qualidade de vida (COSTA, 2005, p. 1262).

Atualmente, a Constituição Federal articula as bases para um Poder Legislativo autônomo, atuante na criação das leis e na fiscalização

da administração pública e detentor de prioridade no processo decisório governamental:

As principais evidências disso, algumas simbólicas e outras de natureza objetiva, são: o artigo 2º da Constituição que inicia a enumeração dos Poderes da União (independentes e harmônicos entre si) pelo Legislativo; as amplas competências legislativas atribuídas ao Congresso Nacional pelos arts. 48 e 49 conjugadas com as proibições de delegação do art. 68; a prerrogativa de fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo por meio de ações de quaisquer de suas Casas; as prerrogativas do Poder Legislativo na apreciação – com amplos e efetivos poderes de emenda – e aprovação dos instrumentos de planejamento (plano plurianual e demais planos e programas previstos na Constituição) e orçamento do setor público (leis de diretrizes orçamentárias, leis orçamentárias anuais e créditos adicionais); a amplitude das competências para a fiscalização das entidades da administração direta e indireta fixadas pelos arts. 70 a 72; as abrangentes competências das Comissões permanentes; e as responsabilidades que são atribuídas ao Parlamento na apreciação das contas da Administração (SANCHES, 2002, p. 6).

Na divisão dos Poderes da República brasileira, o Poder Legislativo é um destacado proponente de políticas públicas; todavia, acaba por ter essa função sobrepujada pela atuação de frente do Poder Executivo, que está em melhor posição para a condução e a implementação de políticas públicas, dotado de “um amplo conjunto de recursos de poder, tornando inequívoca sua predominância na iniciativa de propostas para a gestão estatal e condução de políticas públicas” (SILVA; ARAÚJO, 2010).

O que se pretende é apresentar o Poder Legislativo como ator constituinte da democracia representativa, consolidada na Constituição Federal de 1988, e o modo como ele se relaciona com o Poder Executivo na formulação, discussão e implementação de políticas públicas.

Quanto a isso, a atuação do Poder Legislativo, *prima facie*, é legislar, como parte integrante do poder político estatal, bem como fiscalizar as atividades do Poder Executivo:

tem que estar em condições de realizar, mediante a lei, intervenções, que impliquem diretamente uma alteração na situação da comunidade. Significa dizer que a lei não deve ficar numa esfera puramente normativa, mas deve influir na realidade social. Isto é, não pode ser simplesmente lei de arbitragem, lei que arbitra, simplesmente, os conflitos interindividuais ou intersubjetivos, como ocorria no Estado liberal, apenas visando a manutenção da ordem. Há, também, que ser lei de transformação, lei destinada a interferir na direção da economia e realizar o desenvolvimento nacional. Ela é, por isso, reconhecida como o instrumento institucional de maior importância no controle social (SILVA, 2010).

Também é atuar, de forma decisiva, no desenvolvimento de políticas públicas, pois:

representa a legitimação, o controle político, a fiscalização e a vigilância sobre a atividade governamental e canal de comunicação entre os que detêm o poder político e os governados, tornando efetiva a participação do Parlamento na condição de política de governo (AMARAL JÚNIOR, 2005; SILVA, 2010).

O sistema jurídico, baseado nas formulações constitucionais, assegura ao Poder Legislativo, em todas as suas esferas, destacada e ampla participação na propositura de políticas públicas; contudo, legislar e fiscalizar são atribuições muito amplas, constituindo, em verdade, a competência para participar da elaboração do orçamento, a real ferramenta do Poder Legislativo para a implementação de políticas públicas.

Em suma, a participação do Poder Legislativo na promoção de políticas públicas se dá,

prioritariamente, quando da sua atuação na apreciação, na votação e na apresentação de emendas ao Plano Plurianual (PPA); à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA), em cada uma das esferas legislativas, nacional, estadual e municipal.

A atuação nas alocações de recursos de forma concreta, via orçamento, é de suma importância. A participação do Poder Legislativo, sem essas previsões orçamentárias, seria basicamente uma participação ficcional, resultado de planos detalhados e abrangentes, o que acarretaria um grau elevado de generalidade e traria pouca ou nenhuma efetividade ao direcionamento orçamentário

O direcionamento de recursos tem ligação direta com a implementação de políticas públicas, servindo de base concreta para estabelecer decisões com o intento de prestar serviços e de atender as demandas de determinadas parcelas da sociedade, como é o caso de crianças e adolescentes.

Além da atuação do Poder Legislativo no planejamento orçamentário da União, dos estados e dos municípios, a Constituição prevê mais alguns instrumentos de atuação legislativa:

Além dessas, a Constituição de 1988 articula outras prerrogativas que ampliam a participação do Poder Legislativo nos processos de formulação e avaliação de políticas públicas, dentre as quais merecem realce:

- a) a de convocar autoridades, requisitar informações e realizar audiências públicas;
- b) a de realizar investigações sobre fatos determinados por meio de comissões parlamentares de inquérito;
- c) a de realizar o acompanhamento e a fiscalização de gastos públicos por meio de comissões permanentes;
- d) a de fiscalizar e controlar os atos do Executivo (podendo sustar os que exorbitem o poder regulamentar ou os limites da delegação legislativa);
- e) a de dispor sobre o sistema tributário e arrecadação;
- f) a de

exercer o controle sobre garantias a empréstimos externos e sobre os acordos internacionais (SANCHES, 2002, p. 8).

Entre todos os instrumentos por meio dos quais o Legislativo atua no campo das políticas públicas, os principais são os processos relativos ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA), em razão do caráter periódico, estruturado e objetivo dessas leis, assim como pela sua condição de meio para formalizar as decisões estratégicas e para realizar as alocações de recursos.

Com vistas ao direcionamento da presente análise, referente ao município de Porto Alegre, registre-se que a competência para o Legislativo municipal, ou seja, a Câmara de Vereadores, atuar sobre o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual está prevista na Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, mais precisamente no art. 56, inciso II:

Art. 56 – Os assuntos de competência do Município sobre os quais cabe à Câmara Municipal dispor, com a sanção do Prefeito, são, especialmente:

[...]

II – matéria orçamentária: plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito e dívida pública; (PORTO ALEGRE, 1990).

Considerada a previsão legal da instrumentalização da atuação concreta do Legislativo municipal na promoção de políticas públicas, resta a derradeira ressalva quanto ao funcionamento de tais institutos.

De forma concreta, tanto o Plano Plurianual quanto a Lei de Diretrizes Orçamentárias acabam por não ser o real instrumento de desenvolvimento de políticas públicas, não só no âmbito municipal, mas nas demais esferas

governamentais. Isso se deve ao fato de que eles indicam metas, objetos e diretrizes – para o período de uma legislatura (quatro anos), no caso do Plano Plurianual, e para o período de um ano, no caso da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Na prática, o instrumento para a promoção de políticas públicas é a Lei Orçamentária Anual (LOA), que, anualmente, de forma específica e concreta, direciona recursos para determinadas áreas. Ela não só é apreciada pelo Legislativo, uma vez que é formulada pelo Poder Executivo, mas também pode receber emendas de autoria dos parlamentares, a fim de contemplar necessidades não abarcadas no projeto original.

Percebe-se, portanto, que o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias até direcionam a distribuição de recursos e a implementação de políticas públicas, mas, de forma específica e concreta, é pela Lei Orçamentária Anual que a atuação do Poder Legislativo na promoção de políticas públicas se perfectibiliza. É a votação, com a respectiva aprovação ou reprovação de medidas específicas, ou são ainda as emendas feitas pelo vereadores que, de forma direta, alteram e direcionam recursos para determinadas áreas do município, o que fomenta as políticas públicas.

2. As competências e as atribuições do vereador

Os vereadores são agentes políticos, eleitos pela sociedade, que atuam no Legislativo municipal, criando e alterando leis, bem como fiscalizando, julgando e auxiliando o Poder Executivo municipal. Para a elegibilidade, há, além da exigência da idade mínima de dezoito anos, prevista no art. 14, § 3º, IV, “d”, da Constituição Federal, requisitos como: a) residir no muni-

cípio em que concorrerá; b) estar filiado a um partido político há pelo menos um ano antes da eleição; c) estar em dia com a Justiça Eleitoral; d) ser alfabetizado; e) ser brasileiro. A escolha se dá por voto obrigatório, sufrágio universal, mediante pleito direto e simultâneo, realizado em todo o país. O mandato é de quatro anos, não havendo limite para reeleições, conforme o inciso I do art. 29 da Constituição Federal. A Carta Magna também prevê, em seu art. 29, inciso IV e alíneas, a quantidade de vereadores por município, e, no art. 29-A, a remuneração, na forma de subsídio (BRASIL, 1988).

Quanto às competências e às atribuições, os vereadores têm quatro funções precípuas: legislativa, julgadora, fiscalizadora e de assessoramento ao Executivo:

Quer dizer, competência é um poder, ou modalidade de poder, que serve para realizar uma função. [...] a capacidade jurídica de agir de uma pessoa jurídica estatal de caráter político e de existência permanente, também de seus agentes. Mais, será fundamental para a definição de competência legislativa que pretendemos defender, qual seja aquela pela qual fica estabelecida a capacidade dessas pessoas jurídicas estatais e seus agentes, para editar normas jurídicas primárias, isto é: normas inovadoras, ou modificadoras do ordenamento jurídico vigente e na forma do processo legislativo constitucionalmente previsto (lei em sentido formal), via de regra mediante a edição de atos de conteúdo geral e abstrato (lei em sentido material) (RODRIGUES, 2010, p. 6).

A função legislativa consiste na elaboração de leis de competência do município. Inclui discutir e votar projetos de lei, apresentar emenda a eles, além de aprovar ou rejeitar os vetos do prefeito.

A função julgadora, por sua vez, diz respeito ao julgamento das contas públicas no

âmbito dos municípios, bem como à apreciação das infrações político-administrativas de vereadores e prefeitos.

Em linhas gerais, o poder julgador é exercido via convocação do prefeito e de seus secretários para esclarecimentos perante o plenário da Câmara e pela instauração de inquérito parlamentar para apuração de fato gravoso relacionado a alguma prática governamental ilícita:

É de natureza parajudicial e de caráter punitivo, por isto mesmo sujeito aos rigores formais e à garantia de ampla defesa, o processo e julgamento, pelos Vereadores, do Prefeito e dos próprios Vereadores por infração político-administrativa, cuja prática comprovada e inescusável poderá acarretar a cassação do mandato do agente político responsável (MELLO, 1984, p. 31).

A função fiscalizadora está associada ao poder-dever dos vereadores de fiscalizar a administração pública, ou seja, o Poder Executivo municipal, na aplicação dos recursos e no respeito ao orçamento, mediante pedido de informação. A fiscalização é feita por meio de controle duplo: primeiramente, controle externo dos vereadores; depois, controle interno do Executivo. O primeiro é exercido com a ajuda do Tribunal de Contas do Estado e consiste num parecer prévio sobre as contas que o prefeito presta anualmente. O parecer é fundamental para o julgamento das contas, conforme o art. 31 da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

Não se trata apenas de fiscalizar a lisura do Executivo na aplicação dos recursos públicos e de promover a responsabilização do Prefeito nos casos dos crimes de responsabilidade e das infrações político-administrativas. Consiste, também, em acompanhar de perto a ação do Prefeito e dos seus principais auxiliares, os Secretários Municipais, para verificar se eles estão agindo conforme o bem comum e o interesse público (MELLO, 1984, p. 31).

O vereador desempenha papel importante no apoio e na discussão das políticas públicas por intermédio dos debates e das propostas elaboradas em torno dos planos plurianuais, das leis de diretrizes orçamentárias e das leis orçamentárias municipais.

Há, além da previsão de competência municipal da Constituição Federal em seu artigo 30, competências e atribuições especificamente direcionadas aos vereadores em cada Município. Estas estão descritas nas Leis Orgânicas municipais e nos Regimentos Internos das Câmaras de Vereadores.

Para melhor visualização, separa-se o caso do município de Porto Alegre, onde o Regimento Interno da Câmara de Vereadores estabelece as competências e as atribuições dos membros daquela casa:

Art. 215. Compete ao Vereador:

I – participar das discussões e deliberações do Plenário;

II – votar na eleição:

a) da Mesa;

b) da Comissão Representativa;

c) das Comissões Permanentes;

III – usar da palavra em Plenário nos termos regimentais;

IV – apresentar proposição;

V – cooperar com a Mesa para a ordem e eficiência dos trabalhos;

VI – usar os recursos previstos neste Regimento;

VII – exercer as funções de fiscalização das atividades e dos negócios públicos municipais. (PORTO ALEGRE, 2013)

Como há a previsão de competências, há os deveres, também expressos nos Regimentos Internos das Câmaras Municipais, a exemplo da de Porto Alegre:

Art. 216. São deveres do Vereador:

I – residir no Município;

II – comparecer à hora regimental nos dias designados para abertura das sessões e reuniões de Comissão;

III – comparecer às sessões plenárias com traje passeio completo ou pilcha gaúcha;

IV – votar as proposições submetidas à deliberação da Câmara, salvo nos casos previstos no inciso III do art. 66 da Lei Orgânica do Município;

V – comunicar sua ausência, quando tiver motivo justo, para deixar de comparecer às sessões plenárias ou às reuniões das Comissões (PORTO ALEGRE, 1992).

É imperioso destacar que esses deveres podem sofrer alteração, a depender de cada Câ-

mara Municipal; todavia, seguem alguns princípios comuns a todos os Regimentos, como assiduidade, moralidade e participação.

Vistas essas noções gerais sobre as competências e as atribuições da vereança, podem-se enumerar algumas funções impostas aos agentes políticos do Legislativo municipal:

a) estar presente nas sessões;

b) participar dos trabalhos na Câmara, em geral;

c) debater assuntos da ordem do dia;

d) discutir assuntos de interesse do Município;

e) assumir a tribuna da Câmara para discutir sobre o tema que lhe aprovar, na forma regimental;

f) assistir às reuniões das comissões da Câmara;

g) apresentar projetos de lei, desde que não versem sobre matéria de iniciativa exclusiva do Prefeito, sob pena de inconstitucionalidade;

h) sugerir emendas a projetos de lei em tramitação na Câmara;

i) fiscalizar as atividades do executivo, da Mesa e da Secretaria da Câmara;

j) denunciar o Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores por infrações penais ou político-administrativas, acusando-os durante o processo perante a Câmara, neste último caso;

k) solicitar informações ao Prefeito sobre assuntos de natureza administrativa e outros, na forma regimental, referentes a matéria legislativa ou sujeito a fiscalização da Câmara;

l) apresenta requerimentos convocando o Prefeito, propondo homenagem, votos de louvor ou de pesar, inserção de discursos nos anais da Câmara, convocando sessões extraordinárias;

m) fazer indicações, que é o meio pelo qual o Vereador sugere algo à administração, geralmente o Prefeito, visando a que este reali-

ze algo que é de sua competência exclusiva, como, por exemplo, o asfaltamento de uma via pública, ou a remessa de um projeto de lei à Câmara sobre matéria de iniciativa do Prefeito;

n) apresentar moção, que é o nome dado à propositura com que se apoia, se congratula ou se protesta (MELLO, 1984, p. 82-83).

Nota-se, portanto, que são indiscutíveis a função destacada que os vereadores assumem nos municípios, bem como a necessidade da participação ativa desses agentes políticos para que se possam criar e desenvolver políticas públicas no âmbito municipal.

3. O vereador e as políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente

Assim como ocorreu com a organização federativa e com a separação dos poderes, a promulgação da Constituição Federal de 1988 também foi marco da reestruturação do sistema protetivo dos direitos das crianças e dos adolescentes (CUSTÓDIO, 2009). Em seu art. 227, a Constituição Federal evidencia fortemente o novo pensamento do ordenamento jurídico brasileiro com relação a crianças e adolescentes:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal trouxe fundamentos como a cidadania, a dignidade da pessoa

humana, o poder emanado do povo, conforme consta em seu art. 1º. Definiu também objetivos fundamentais, como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais, além da promoção do bem de todos, sem preconceitos ou discriminação, o que está no art. 3º. Antecipou-se à normativa internacional, a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, de 1989, e inaugurou uma nova fase de proteção sociojurídica à criança e ao adolescente, compreendendo-os como sujeitos de direitos – de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana – e credores de proteção integral e especial:

A despeito disso, não há dúvida de que foi somente com a Convenção que esta Doutrina (Proteção Integral) assumiu a condição de eixo-fundamental do Direito da Criança e do Adolescente em construção, erigindo-se num dos mais importantes instrumentos jurídicos à disposição dos movimentos sociais e políticos que fazem da luta em favor de crianças e adolescentes a sua *ratio essendi* (LIMA, 2001, p. 174).

Com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, consolida-se a efetiva proteção integral aos direitos das crianças e dos adolescentes. Evidencia-se assim que toda criança e todo adolescente são sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, portadores de prioridade absoluta, que devem receber proteção integral e especial, determinada pela Lei.

A adoção no ordenamento jurídico nacional da teoria da proteção integral traz reflexos muito claros não somente no que se refere aos conceitos e limites jurídicos sobre crianças e adolescentes, mas também no âmbito social, ético, moral, com o pleno reconhecimento de que seus direitos

básicos devem ser garantidos e que isto é dever do Estado, através de políticas públicas (sociais, econômicas, administrativas, judiciárias), da sociedade (atuação para que os direitos sejam concretizados) e da própria família (*locus* privilegiado do desenvolvimento da personalidade da criança e de onde advêm os valores que levará por toda a vida), atuando assim, como gestores da implementação de condições ao pleno desenvolvimento de crianças e adolescentes pelo sistema integrado de garantia de direitos (COPATTI, 2011, p. 69).

O art. 204 da Carta Magna brasileira, como já mencionado, também é responsável pelo fortalecimento dos municípios, que ganham o status de entes federativos, autônomos e que “assumem a responsabilidade pela coordenação em nível local e a execução direta das políticas e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, em parceria com o Estado e as entidades não governamentais” (BRASIL, 1988).

É com base nessas constatações que surgem os questionamentos a respeito da existência de práticas que embasem tal responsabilidade dos municípios, bem como, verificada a existência de atividades com esse escopo, a respeito de sua efetividade.

Primeiramente, cabe destacar que a responsabilidade pela execução de políticas públicas relativas à criança e ao adolescente é do ente federativo comum, não apenas do Poder Executivo municipal, cuja atuação, como já destacado, depende do apoio e da fiscalização do Poder Legislativo municipal.

É nesse sentido que se faz presente a primeira circunstância negativa, pois, como bem se percebe no dia a dia de grande parte dos municípios brasileiros, há uma lacuna entre o teórico e o prático, neste caso devido aos interesses individuais de membros da Casa Legislativa e do Poder Executivo. O que prospera, e isto não é segredo, é o jogo de influências, o

interesse do particular em detrimento do coletivo, assim como a apatia política, fruto da preocupação exclusiva com a manutenção de mandatos eletivos, e não com as mazelas da sociedade.

Cabe ressaltar que o projeto de esfera pública não tem chance de prosperar enquanto a cidade do conflito estiver submersa em um mar de consensos fáceis ou pré-estabelecidos, enquanto imperar a apatia política e enquanto o discurso do possível impedir que se sonhe com futuros alternativos. Sua efetivação exige que a política, condição para a realização democrática, seja vista como possibilidade transformadora de significações e instituições ou como criação histórica (BARCELLOS, 2012, p. 59).

Há, sim, uma forte cultura de parlamentares que buscam orientar as políticas públicas para o atendimento de interesses particulares e também de interesses de seu nicho eleitoral. Por isso, acabam por negociar com o Poder Executivo o apoio necessário para tanto:

o sistema político brasileiro não gera condições motivacionais, e nem mesmo as institucionais, para que políticos baseiem suas carreiras políticas exclusivamente em vínculos pessoais e apartidários com os eleitores e com o Executivo. Não se pode assumir que, do ponto de vista dos retornos eleitorais buscados, parlamentares tenham preferências homogêneas quanto ao tipo de política pública a ser privilegiada. Os políticos têm a seu dispor várias estratégias para obter mandatos representativos e o Parlamento é constituído por políticos que perseguem objetivos diversos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, p. 305).

É evidente que, sendo o orçamento o meio pelo qual o Poder Legislativo exerce maior contato e, conseqüentemente, desenvolve políticas públicas, é ele também o meio que mui-

tos membros da Casa Legislativa utilizam para a manutenção de seus mandatos eletivos:

partindo da premissa de que o parlamentar legisla para sinalizar aos seus eleitores, a evidência dá conta de como realmente funcionam os incentivos eleitorais no Brasil: a lógica da interação entre candidato e eleitor em um distrito que é o estado federativo deve levar em consideração os maiores estímulos para o envolvimento direto em políticas distributivas de impacto amplo (RICCI, 2003).

Há, por sua vez, aqueles vereadores que tendem a sair da inércia política e buscam meios para dar efetividade às suas competências e atribuições; todavia, outra problemática se faz presente: os empecilhos normativos, que acabam por limitar os vereadores em sua atuação legislativa, deixando-a restrita às proposições de menor importância para a sociedade.

Neste caso, como se busca analisar grandes problemas municipais, como a ausência ou a falta de efetividade de políticas públicas, acaba-se, muitas vezes, por sair das competências e atribuições dos Vereadores.

São essas amarras constitucionais que cerceiam muitas das iniciativas do parlamentar e confirmam que um dos obstáculos do legislador está relacionado aos limites legislativos impostos pela Lei Orgânica, a Constituição Estadual e a Federal, transformando o parlamentar em mero espectador das iniciativas apresentadas pelo Executivo, homologador das decisões do governo ou, ainda, reduzindo sua atuação legislativa às proposições menores para a cidade, como nome de rua ou título de cidadão da cidade (FIORILLO, 2008, p. 165-166).

A presente análise visa a superar os óbvios entraves na atuação dos vereadores quanto à promoção de políticas públicas referentes à criança e ao adolescente. Diante disso, é necessária a análise das funções legislativa, fiscalizadora e de apoio ao Poder Executivo, a fim de visualizar o caminho mais efetivo para o objetivo pretendido.

A função legislativa é a determinante em uma Casa Legislativa municipal e concretiza-se por meio de seus atores, os vereadores, que devem encarregar-se de criar e editar leis cujo objeto seja a proteção aos direitos de crianças e adolescentes.

A função legislativa dos vereadores torna-se efetiva quando esses agentes políticos conseguem desenvolver as prerrogativas expressas na Constituição Federal.

Entretanto, não é apenas com a criação de leis que os Vereadores podem contribuir; a contribuição também pode dar-se com os vetos a projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo e com emendas à legis-

lação. Exemplos disso são o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), cuja iniciativa é do Poder Executivo. Eles, contudo, são emendados pelos vereadores a fim de que áreas como políticas públicas para crianças e adolescentes sejam contempladas e tenham um orçamento direcionado especificamente para seu desenvolvimento nos municípios.

Novamente, no caso de Porto Alegre, criança e adolescente se encaixam, dentro da Lei Orçamentária Anual, no Eixo Social – Programa Estratégico: Infância e Juventude Protegidas. Dentro desse programa, o vereador poderá incluir um projeto, atividades ou operação especial.

O Eixo Social tem como base as pessoas, a alma de nosso município. Estão contemplados programas para quem mais precisa e também que tratam de assuntos fundamentais para melhorar a qualidade de vida das pessoas: Infância e Juventude Protegidas, Porto Alegre Mais Saudável, Porto da Inclusão, Porto da Igualdade, Porto Viver e Segurança Integrada (PORTO ALEGRE, 2015).

São exemplos de atividades/projetos apresentados: “a) atendimento nas escolas infantis, via aquisição de área; b) auxílio financeiro às entidades, como creches; e c) aporte financeiro para comunidade terapêutica” (PORTO ALEGRE, 2015).

O Eixo Social, no qual as políticas públicas na área da criança e do adolescente se encaixam, compreende os programas voltados à promoção do desenvolvimento social, especialmente para os porto-alegrenses que mais precisam da ação governamental integrada. Busca prover aos cidadãos acesso à educação, à saúde, à cultura, ao lazer e à segurança. Dá também especial atenção às crianças, aos adolescentes e aos jovens, por meio de uma rede de proteção social que assegure seu desenvolvimento.

Quanto ao subeixo – no caso, o Programa Estratégico: Infância e Juventude Protegidas –, a finalidade é implantar políticas e promover ações para o integral cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) no que diz respeito:

à educação, saúde, segurança, assistência, ao esporte, à cultura e ao lazer. Tem como justificativa, garantir às crianças, adolescentes e jovens o acesso à educação, à saúde, à atenção social e às práticas esportivas, culturais e de lazer, com vistas a prevenir situações de vulnerabilidade e de risco social, a violência, a gravidez precoce e o uso de substâncias psicoativas, com o fortalecimento de vínculos afetivos com a família e a sociedade (PORTO ALEGRE, 2015).

Devem, pois, os vereadores propor emendas às Leis Orçamentárias Anuais e aos Planos Plurianuais, visando à reserva de recursos municipais para o fim específico de promoção de políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente, a exemplo dos recursos alocados para a construção de creches e para a ampliação do horário de funcionamento dessas instituições.

Do mesmo modo, as funções fiscalizadora e julgadora dos vereadores se fazem sentir na fiscalização dos recursos previamente reservados para políticas públicas na área da criança e do adolescente, bem como no julgamento de prefeitos quando eles e seus auxiliares não aplicam de forma adequada tais recursos, deixando problemas onde deveria haver soluções.

Para que a inércia e a apatia política não se disseminem; para que a atuação parlamentar não se deixe influenciar pelos entraves legislativos; para que se altere a cultura do interesse, cabe aos vereadores interferir nas questões orçamentárias mediante o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Esses instrumentos garantem efetividade a uma das competências mais des-

tacadas do Poder Legislativo, qual seja, o desenvolvimento de políticas públicas, em especial relacionadas à criança e ao adolescente.

Considerações finais

Na primeira seção deste artigo, tratou-se da competência do Poder Legislativo na propositura de políticas públicas, a fim de verificar seu papel complementar ou antagônico ao Poder Executivo nessa tarefa. A análise foi direcionada à esfera municipal, espaço de contato direto entre governo e cidadãos.

Na segunda seção, abordou-se a organização da Câmara de Vereadores, bem como as competências de seus membros, no intuito de compreender a possibilidade de atuação desses atores no desenvolvimento de políticas públicas.

Por derradeiro, na terceira seção, adentrou-se nos objetos principais da análise: a função dos vereadores na propositura de políticas públicas para a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes, os instrumentos utilizados e os problemas enfrentados.

O estudo constatou que os vereadores podem promover políticas públicas que visem à garantia dos direitos de crianças e adolescentes quando atuam: a) na criação e na edição de leis voltadas especificamente para essa parcela da sociedade; b) na função de assessoramento ao Executivo, quando das emendas na Lei Orçamentária do município, destinando recursos para áreas específicas; c) na fiscalização dos recursos destinados a crianças e adolescentes; e d) no julgamento dos prefeitos, caso esses recursos, comprovadamente, não sejam aplicados ou sejam desviados para fim alheio ao proposto.

Esse conjunto de funções da vereança pode e deve servir de base para o desenvolvimento de políticas públicas que tenham como finalidade garantir direitos a crianças e adolescentes. Tal objetivo, todavia, esbarra, muitas vezes, nos interesses de um indivíduo ou de um grupo de pessoas, ou ainda na apatia política, motivada pela preocupação exclusiva dos parlamentares com a renovação do mandato eletivo.

O que nos resta, como sociedade, é votar conscientemente, para que possamos eleger agentes políticos municipais que utilizem suas competências e atribuições de forma cidadã e com respeito pela sociedade, em especial pelas crianças e pelos adolescentes. A presente análise demonstrou que se deve colocar em questão o papel desempenhado pelo Legislativo na condução de determinadas políticas públicas. Trata-se de papel decisivo, pois representa a legitimação, o controle político, a fiscalização e a vigilância sobre a atividade governamental. Representa ainda

um canal de comunicação entre os que detêm o poder político e os governados, tornando efetiva a participação do parlamento na condução política do governo.

Devem-se retirar as amarras normativas do Poder Legislativo, uma vez que sua atuação forte na promoção de políticas públicas serve de sistema de “freios e contrapesos” para a atuação do Poder Executivo e acaba por trazer desenvolvimento ao Poder Público de forma geral.

Sobre os autores

André Viana Custódio é pós-doutor em Direito pela Universidade de Sevilha, Sevilha, Espanha; doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, SC, Brasil; e professor do programa de pós-graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc), Santa Cruz do Sul, RS, Brasil.

E-mail: andrecustodio@unisc.br

Elizandro Silva de Freitas Sabino é mestrando no programa de pós-graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc), Santa Cruz do Sul, RS, Brasil.

E-mail: elizandrosabino@gmail.com

Título, resumo e palavras-chave em inglês¹

THE DUTIES OF THE COUNCILLOR IN PUBLIC POLICY TO GUARANTEE THE RIGHTS OF CHILDREN AND ADOLESCENTS IN PORTO ALEGRE

ABSTRACT: The article analyzes the competence of the legislature, highlighted the municipal level, through the City Council, on the proposal of public policies to guarantee the rights of children and adolescents. To this end, breaks the powers of the legislature broadly; after, it entered the organization and powers of the City Council, aiming, ultimately, demonstrate the key role played by the municipal legislature in promoting public policies for children and adolescents, viewing the instruments used and the barriers faced to perfect of their skills.

KEYWORDS: ALDERMAN. PUBLIC POLICY. CHILD. TEENAGER.

Referências

AMARAL JÚNIOR, José Levi Melo do. O poder legislativo na democracia contemporânea: a função de controle político dos parlamentos na democracia contemporânea. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 42, n. 168, p. 7-17, out./dez. 2005.

¹Sem revisão do editor.

BARCELLOS, Jorge Alberto Soares. *Educação e o poder legislativo: a contribuição da câmara municipal na formulação de políticas públicas de educação no município de Porto Alegre*. 2012. 540 f. Tese (Doutorado em Educação)–Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1988.

_____. Emenda Constitucional nº 20, de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 16 dez. 1998.

COPATTI, Livia Copelli. *O Conselho de direitos da criança e do adolescente e os instrumentos de participação social para garantia de direitos no município de Sananduva*. 2011. 240 f. Dissertação (Mestrado em Direito)–Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2011.

COSTA, Marli Marlene Moraes da. Políticas Públicas e Violência Estrutural. In: DIREITOS sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos, tomo 5. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

CUSTÓDIO, André Viana. *Direito da Criança e do Adolescente*. Criciúma: UNESC, 2009.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados*, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

FIORIO, Paulo Roberto. *A relação entre executivo e legislativo no governo petista de Marta Suplicy 2001-2004*. 2008. 184 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)–Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

LIMA, Miguel M. Alves. *O direito da criança e do adolescente: fundamentos para a abordagem principiológica*. 2001. 491 f. Tese (Doutorado em Direito)–Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

MELLO, Diogo Lordello. *O papel do vereador e a câmara municipal*. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, IBAM, 1984.

PORTO ALEGRE. Lei orgânica do município de Porto Alegre (atualizada até a Emenda nº 35, de 18 de junho de 2012). *Diário Oficial do estado do Rio Grande do Sul*, 4 abr. 1990. Disponível em: <<https://legislacao.camarapoa.rs.gov.br/lei-organica/>>. Acesso em: 16 maio 2016.

PORTO ALEGRE. *Regimento*. Porto Alegre: Câmara Municipal de Porto Alegre, Diretoria Legislativa, 2013. Disponível em: <<https://legislacao.camarapoa.rs.gov.br/regimento/>>. Acesso em: 16 maio 2016.

PORTO ALEGRE. *Lei Orçamentária Anual: 2016*. 14 out. 2015. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/loa_2016_completa.pdf>. Acesso em: 16 maio 2016.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados*, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. *Folha explica: políticas públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. *O papel do poder legislativo na formulação de políticas públicas e no processo orçamentário*. 2002. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo230.pdf/view>>. Acesso em: 16 maio 2016.

SILVA, José Afonso da. Estrutura e funcionamento do poder legislativo. *Revista de informação legislativa*, v. 47, n. 187, p. 137-154, jul./set. 2010.

SILVA, Rafael Silveira e; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Apropriação da agenda do legislativo: como aferir este fenômeno?. *Textos para discussão*, n. 76, set. 2010. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de>>

estudos/textos-para-discussao/td-76-apropriacao-da-agenda-do-legislativo-como-aferir-esse-fenomeno>. Acesso em: 16 maio 2016.

TORRENS, Antonio Carlos. Poder legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar. *Revista de informação legislativa*, v. 50, n. 197, p. 189-204, jan./mar. 2013.