

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**Sérgio Antônio Peres Dutra**

**Mudanças institucionais e reestruturação organizacional nos legislativos municipais: um estudo de casos na mesorregião da Zona da Mata mineira**

Juiz de Fora-MG  
2021

**Sérgio Antônio Peres Dutra**

**Mudanças institucionais e reestruturação organizacional nos legislativos municipais: um estudo de casos na mesorregião da Zona da Mata mineira**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais. Área de concentração: Cultura, Democracia e Instituições.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Christiane Jalles de Paula

Juiz de Fora-MG  
2021

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Dutra, Sérgio Antônio Peres.

Mudanças institucionais e reestruturação organizacional nos legislativos municipais: Um estudo de casos na mesorregião da Zona da Mata mineira / Sérgio Antônio Peres Dutra. -- 2021. 142 p.

Orientadora: Christiane Jalles de Paula  
Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Instituto de Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2021.

1. Legislativo municipal. 2. Câmaras Municipais. 3. Mudança institucional. 4. Reestruturação organizacional. 5. Educação política.  
I. Paula, Christiane Jalles de, orient. II. Título.

**SÉRGIO ANTÔNIO PERES DUTRA**

Mudanças institucionais e reestruturação organizacional nos legislativos  
municipais: um estudo de casos na mesorregião da Zona da Mata mineira

DISSERTAÇÃO apresentada ao Programa de Pós-  
Graduação em Ciências Sociais da Universidade  
Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para  
obtenção do título de MESTRE EM CIÊNCIAS  
SOCIAIS.

Juiz de Fora, 13/08/2021.

Banca Examinadora

*Christiane Jalles de Paula*

\_\_\_\_\_  
Prof.ª Dra. Christiane Jalles de Paula - Orientadora

*Marta*

\_\_\_\_\_  
Prof.ª Dra. Marta Mendes da Rocha (UFJF)

*Patricia de Oliveira Burlamaqui*

\_\_\_\_\_  
Prof.ª Dra. Patricia de Oliveira Burlamaqui (UENF)

Este trabalho é dedicado a todas e todos que apesar do desejo de frequentarem uma universidade pública foram impedidos por obstáculos e condições impostas por uma sociedade tão desigual.

## **Agradecimentos**

Não obstante, o ato de escrever uma dissertação, ou até mesmo uma tese, ser fruto de um esforço por vezes solitário, jamais é um trabalho de apenas um indivíduo. O apoio de instituições e o auxílio de diferentes pessoas não deixam dúvidas. Em meu caso, várias pessoas contribuíram de alguma forma para a execução deste trabalho.

Assim, meu primeiro agradecimento é destinado à Câmara Municipal de Juiz de Fora, instituição na qual trabalho desde junho de 2000 como servidor de carreira e que me concedeu uma licença para assistir as aulas da pós-graduação e fazer meu estágio de docência.

A segunda instituição à qual sou grato, tanto por minha graduação quanto por minha pós-graduação, é a Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF, universidade pública que, ao longo de sua existência, desempenha sua função com grande eficiência e excelência, produzindo conhecimento e ciência, além de promover a inclusão social por meio de sua política de cotas e o respeito à diversidade. É claro, pelo trabalho e dedicação de seu corpo docente e de seu quadro de servidores, estes vinculados às mais diferentes funções, incluindo os terceirizados. Viva a educação pública e de qualidade!

Aos colegas da Câmara Municipal de Juiz de Fora, Cristiane Mara, Flávia Duarte, Fludualdo Tales, Gilmara Mariosa e Plínio César Mansur agradeço o apoio e os constantes incentivos e preocupações.

Sou profundamente grato à minha colega Nilma Ferreira de Sá, chefe da Divisão de Atas e Registro Processuais da Câmara Municipal de Juiz de Fora, e à Daniele da Silveira Coutinho Toledo, Assistente de documentação e informação da Câmara Municipal de Viçosa, por me auxiliarem todas as vezes que necessitei acessar os arquivos das respectivas Câmaras Municipais, seja de forma presencial ou remota, especialmente nos momentos mais delicados da pandemia do novo coronavírus causador da COVID-19.

Agradeço a todos os entrevistados pela disposição de participarem desta pesquisa.

À Clara Freguglia Roque, agora colega de profissão, mas antes estagiária dedicadíssima e filha “adotada”, que se responsabilizou pela transcrição das entrevistas, ajudando de forma efetiva a construir essa dissertação, expresso a minha mais sincera gratidão.

Aos professores da banca de qualificação Marta Mendes Rocha e Raul Francisco Magalhães, o impacto de suas observações me levou a correção de rumo da pesquisa. Muito obrigado!

À prof<sup>a</sup> Marta Mendes vai um agradecimento especial pela leitura e sugestões para a primeira proposta de projeto de pesquisa, bem antes de meu ingresso no mestrado, quando esta pesquisa era apenas uma perspectiva de estudo. Agradeço também sua participação na banca examinadora desta dissertação.

Da mesma forma agradeço a prof<sup>a</sup> Patrícia de Oliveira Burlamaqui pela gentileza em aceitar participar da banca de exame e avaliar este trabalho.

Agradeço profundamente a minha orientadora, a professora Christiane Jalles de Paula, pelos ensinamentos, pela paciência e pela compreensão nos diferentes momentos que vivenciei durante todo o curso, desde meu ingresso, passando pelo estágio de docência e, sobretudo, durante a execução desta pesquisa e sua escrita. Sem o seu apoio e estímulo, confesso que provavelmente não chegaria ao final. Tenha certeza, o resultado desta pesquisa deriva de sua incansável presença. MUITÍSSIMO OBRIGADO!

Aos colegas: Bárbara Vital, Carlos Alberto Moreno, Cristiane Mendes, Cristiano Pires, Denise Moura e Gustavo Paccelli, do grupo de orientandos da prof<sup>a</sup> Christiane Jalles, meus agradecimentos pela leitura dos esboços iniciais desta dissertação e as sugestões apresentadas. As contribuições de vocês me auxiliaram bastante, guardarei com carinho nossas reuniões remotas de orientação coordenadas pela prof.<sup>a</sup> Christiane Jalles.

Agradeço a todos da minha família – de sangue e de afinidade – não só pelo apoio, mas, sobretudo pela união e pela serenidade que conseguimos conjugar para a superação dos obstáculos, dos desalentos e dos “perrengues”, principalmente, os que nos acometeram no último ano. Um agradecimento e reconhecimento muito especial a Helenice, Jéssica e Beatriz, a trindade que constitui meu porto seguro, companheiras que souberam compreender minhas ausências durante todo este processo. Este espaço é pouco para externar meu amor, carinho e gratidão.

Helenice é a companheira que escolhi para a viagem da existência. Juntos a quase vinte e cinco anos, com certeza foi quem me tornou uma pessoa melhor. Sempre com seu apoio incontestado, também foi a companheira de jornada para as entrevistas realizadas em Viçosa e Ubá, como não podia deixar de ser. Obrigado, meu amor!

Jéssica é a filha-enteada, reconhecida pela sinceridade sem limites, pelas reprimendas a quem julga merecer, mas também pelo carinho e pela incomensurável generosidade. Valeu, “*Jessiquinha*”!

Beatriz é a filha que chegou trazendo a alegria contagiante, é o amor sem imposições. Sua presença deu novo sentido à existência. Extremamente carinhosa e sempre preocupada com o meu envolvimento neste trabalho e a necessidade de intervalos. Agradeço

pela presença e pelos chás e cafés servidos durante as horas incansáveis de redação desta dissertação. Obrigado, “*Belatriz*”!

Por fim, minha esperança é que os recursos públicos destinados à elaboração desta pesquisa possam ser transformados em conhecimento e reflexão para a construção de uma sociedade na qual as instituições reconheçam e valorizem o acesso aos direitos de cidadania.

## RESUMO

DUTRA, Sérgio Antônio Peres. **Mudanças institucionais e reestruturação organizacional nos legislativos municipais:** um estudo de casos na mesorregião da Zona da Mata mineira. 2021. Orientadora: Christiane Jalles de Paula. 142 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pós-graduação em Ciências Sociais (PPGCSO), Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2021.

Este trabalho é resultado de estudo de casos de mudanças institucionais ocorridas em câmaras municipais do estado de Minas Gerais. De forma precisa, é um estudo de casos múltiplos, pois investiga os legislativos municipais de Juiz de Fora, Viçosa e Ubá, municípios sede de três microrregiões integrantes da mesorregião da Zona da Mata mineira. Em decorrência dessas mudanças, são registradas reestruturações organizacionais nesses legislativos que permitiram a criação de instrumentos de interlocução com a sociedade civil e favoráveis ao exercício da cidadania. Os novos arranjos organizacionais são forjados em ambientes institucionais dominados por atores e por condições político-institucionais muito particulares. Assim, as ações dos agentes políticos, combinadas com o contexto político e as circunstâncias institucionais – recursos e/ou instrumentos disponíveis no ambiente institucional –, são determinantes para o desenrolar da agenda de mudança e sua possível institucionalização. A combinação dessas variáveis revelou não uniformidade, mas diversidade nos processos de mudança institucional. O resultado final da pesquisa é um quadro panorâmico dos três casos de mudança institucional.

**Palavras-chave:** Legislativo. Câmara Municipal. Mudança institucional. Reestruturação organizacional. Cidadania. Educação política. Educação para a democracia.

## ABSTRACT

DUTRA, Sergio Antonio Peres. *Institutional changes and organizational restructuring in municipal legislatures: a case study in the mesoregion of the Zona da Mata mine owner*. 2021. 142 f. Orientadora: Christiane Jalles de Paula. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pós-graduação em Ciências Sociais (PPGCSO), Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2021.

This work is the result of a case study of institutional changes carried out in municipal councils in the state of Minas Gerais. Accurately, it is a multiple case study, because it investigates the municipal legislatures of Juiz de Fora, Viçosa and Ubá, municipalities that are the headquarters of three microregions that are part of the mesoregion of the Zona da Mata mine owner. As a result of these changes, organizational restructurings are recorded in these legislatures that allowed the creation of instruments of dialogue with civil society and favorable to the exercise of citizenship. The new organizational arrangements are forged in institutional environments dominated by actors and very specific political-institutional conditions. Thus, the actions of political agents, combined with the political context and institutional circumstances – resources and/or instruments available in the institutional environment – are determinant for the development of the change agenda and its possible institutionalization. The combination of these variables revealed not uniformity, but diversity in the processes of institutional change. The final result of the research is a panoramic picture of the three cases of institutional change.

**Keywords:** Legislative. City hall. Institutional change. Organizational restructuring. Citizenship. Political education. Education for democracy.

## LISTA DE ILUSTRAÇÃO

Figura 1 - Mapa de localização das Mesorregiões do estado de Minas Gerais.....	35
Figura 2 - Mapa de localização e distribuição das Microrregiões da Mesorregião da Zona da Mata MG.....	36
Quadro 1 - Composição das Microrregiões sediadas por Juiz de Fora, Viçosa e Ubá.....	38
Quadro 2 - Mudança institucional nos legislativos municipais de Juiz de Fora, Viçosa e Ubá.....	132

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Types of Gradual Change.....	52
Tabela 2 - Types of Change Agents.....	54
Tabela 3 - Contextual and Institutional Sources of Change Agents.....	54

## LISTA DE ABREVIATURAS SIGLAS

ABEL	Associação Brasileira de Escolas do Legislativo e de Contas
ALMG	Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais
AMAC	Associação Municipal de Apoio Comunitário
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
CAC-CMJF	Centro de Atenção ao Cidadão da Câmara Municipal de Juiz de Fora
CAC-CMU	Centro de Atenção ao Cidadão da Câmara Municipal de Ubá
CAC-CMV	Centro de Atenção ao Cidadão da Câmara Municipal de Viçosa
CEFOR	Centro de Formação da Câmara dos Deputados
CF	Constituição Federal
CM	Câmara Municipal
CMMB	Câmara Municipal de Matias Barbosa
CMJF	Câmara Municipal de Juiz de Fora
CMU	Câmara Municipal de Ubá
CMV	Câmara Municipal de Viçosa
COPAM	Conselho Estadual de Política Ambiental
CTPS	Carteira do Trabalho e Previdência Social
DEM	Democratas
DER	Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem de Minas Gerais
ECLM	Escola de Cidadania do Legislativo Municipal
ELE	Escola do Legislativo
ELE-ALMG	Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais
ELEJUF	Escola do Legislativo de Juiz de Fora
ESAV	Escola Superior de Agricultura e Veterinária
GLBT	Gays Lésbicas Bissexuais e Transexuais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços
IEF	Instituto Estadual de Florestas
IGAM	Instituto Mineiro de Gestão das Águas
ILB	Instituto do Legislativo Brasileiro do Senado Federal
INTERLEGIS	Programa desenvolvido pelo Senado Federal
JF	Juiz de Fora

NAC	Núcleo de Atenção ao Cidadão
NAC-CMMB	Núcleo de Atenção ao Cidadão da Câmara Municipal de Matias Barbosa
ONG	Organização Não-governamental
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PDS	Partido Democrático Social
PFL	Partido da Frente Liberal
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PJF	Prefeitura de Juiz de Fora
PJ MINAS	Parlamento Jovem de Minas
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PROCON	Agência de Proteção e Defesa do Consumidor
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC	Partido Social Democrata Cristão
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
PUC-MINAS	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
PV	Partido Verde
SBT	Sistema Brasileiro de Televisão
SEMAD	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SEDECON	Serviço de Defesa do Consumidor
SER	Superintendência Regional de Ensino
SINPRO-JF	Sindicato dos Professores de Juiz de Fora
SUPRAM	Superintendência Regional de Meio Ambiente
TRE-MG	Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais
TVE	Tv Educativa

UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFV	Universidade Federal de Viçosa
UREMG	Universidade Rural do Estado de Minas Gerais

## SUMÁRIO

<b>Introdução .....</b>	<b>15</b>
<b>1 Um novo papel para os legislativos municipais .....</b>	<b>18</b>
1.1 O contexto histórico .....	18
1.2 A delimitação do tema.....	20
1.3 O desenho da pesquisa .....	30
<b>2 Os três casos em estudo.....</b>	<b>34</b>
2.1 A princesa de Minas trilha o caminho da vanguarda .....	37
2.2 Uma cidade universitária.....	39
2.3 A “cidade carinho” .....	42
<b>3 Um aporte teórico para casos de mudanças institucionais .....</b>	<b>46</b>
<b>4 Os atores na boca de cena .....</b>	<b>55</b>
4.1 Política e burocracia em círculo virtuoso .....	56
4.2 Política e burocracia: uma relação voluntarista.....	66
4.3 Política e burocracia em relações oportunistas.....	71
4.4 Algumas considerações sobre nossos atores .....	75
<b>5 As arenas para uma mudança institucional.....</b>	<b>77</b>
5.1 Uma mudança gradual e substantiva por “superposição de camadas” .....	78
5.2 Uma tentativa frustrada de mudança .....	109
5.3 Uma expectativa de mudança institucional .....	118
5.4 Algumas considerações sobre as condições político-institucionais .....	125
<b>Considerações finais .....</b>	<b>127</b>
<b>Bibliografia de referência .....</b>	<b>135</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>141</b>

## Introdução

Estudar as iniciativas de promoção da cidadania nas unidades subnacionais, a partir da intervenção do Poder Legislativo municipal, é uma proposta que me acompanhava desde o ingresso no corpo técnico da Câmara Municipal de Juiz de Fora, como servidor do quadro efetivo, determinando, desse modo, uma nova fase em minha trajetória de cientista social. Entretanto, de forma concomitante, me afligia a ideia de como proceder sem ser dominado pelo próprio envolvimento e proximidade com a questão, considerando a necessária isenção científica que a tarefa exigia. Entretanto, conforme pondera Karina Kuschnir (2007, p. 54), “*Em vez de perseguir uma neutralidade impossível, é tarefa do pesquisador refletir sobre as posições e identidades que lhe são conferidas ao longo do trabalho de campo, levando em conta as mudanças de tempo e espaço envolvidas*”. Assim, decidi enfrentar o desafio e busquei o ingresso no curso de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFJF. Durante o curso parti para a aventura desta pesquisa, que acabou atravessada por uma inesperada, persistente e mal gerida pandemia do novo coronavírus causador da COVID-19.

Considerando o município como palco privilegiado para o desenrolar da vida social e política, o impacto de determinadas ações promovidas por câmaras municipais em prol de uma educação política, em um primeiro momento, foi por mim interpretado como pertinentes para a investigação dessa nova postura das casas legislativas. Postura entendida como uma oportunidade para a criação de instrumentos (ou recursos) de *responsiveness* e de *accountability*, diante de uma crise de representação vivenciada por essas instituições políticas – ecos de processos semelhantes registrados em legislativos estaduais (SANTOS, 2001). Assim, imaginava.

Contudo, a partir das observações dos professores membros da banca de exame de qualificação sobre a proposta inicial de pesquisa e os consequentes diálogos com minha orientadora, entendi necessário novo mergulho na literatura pertinente. Com isso, surgiram outras possibilidades para a abordagem das iniciativas registradas em câmaras municipais. Dentre as novas perspectivas, chamou-me a atenção a manifestação, em alguns legislativos municipais mineiros, de processos de mudança institucional traduzidos por reestruturações organizacionais com vistas à instituição de instrumentos de interlocução com a sociedade civil local, focados no apoio e no desenvolvimento da cidadania. Assim, foi construído o novo tema de pesquisa: “Mudanças institucionais e reestruturação organizacional em legislativos municipais: um estudo de casos na mesorregião da Zona da Mata mineira”.

A nova proposta de investigação apontou para a necessidade de observação das interações institucionais, do papel dos atores e das condições político-institucionais como variáveis capazes de influenciar os processos de mudanças em tela. Ao encontro do novo projeto investigativo, esta dissertação é estruturada em cinco capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro, procura identificar a pesquisa por meio da exposição dos fundamentos determinantes para sua elaboração. Dividido em três seções – a saber: o contexto histórico, a delimitação do tema e o desenho da pesquisa –, o capítulo tem como propósito apresentar ao leitor o objeto de pesquisa, os objetivos a serem perseguidos e a metodologia recorrida para identificar o novo papel assumido pelos legislativos municipais. O segundo capítulo apresenta um breve panorama dos três municípios que abrigam os legislativos analisados. Seu objetivo é revelar para o leitor um pouco da história desses municípios, apresentando as circunstâncias que originaram suas fundações e como se desenvolveram. A ação de missionários católicos é um traço das fundações, fato comum não apenas em Minas Gerais, mas em toda “América católica”. Nos três casos, a cultura cafeeira, atividade econômica próspera entre o final do século XIX e início do século XX, marca o desenvolvimento da Zona da Mata mineira. Além disso, os primórdios da história auxiliam a compreensão da posição de destaque alcançada pelos três municípios na mesorregião. Ou seja, o capítulo apresenta o contexto histórico-político e geográfico que envolvem os três legislativos em tela.

A fundamentação teórica para a análise dos processos de mudança institucional registrados nas três câmaras municipais é indicada no terceiro capítulo. Recorrendo a teóricos institucionalistas, apoiei-me no modelo *multiple streams* elaborado por John Kingdon (2007) e na mudança institucional gradual formulada por James Mahoney e Kathleen Thelen (2010), arranjo analítico tomado por empréstimo de Patrícia Burlamaqui (2017). Ao passo que os resultados da investigação, considerando as variáveis independentes com potencial para delimitar os processos, são apresentados nos capítulos quarto e quinto. Em outros termos, os dois capítulos registram, respectivamente, quem são os atores importantes para o avanço da agenda de mudança institucional, identificando os diferentes papéis de duas categorias de atores – os agentes políticos e os agentes estatais –, e quais são as condições político-institucionais dominantes no ambiente institucional, apresentando o contexto político marcado pelas interações políticas possíveis e os recursos alocados para a operacionalização da agenda.

As considerações finais identificam os arranjos organizacionais construídos a partir de engenharias institucionais particulares. Não obstante, a possibilidade de mudança institucional ocorrer em quaisquer estruturas, seu formato e a perspectiva de

institucionalização são conjugados por no mínimo três variáveis: as interações institucionais, as condições político-institucionais; mas, sobretudo, a intenção dos atores. Ao final é apresentado um quadro panorâmico dos três casos de mudança institucional.

A bibliografia de referência lista os trabalhos citados ao logo desta dissertação, conforme as normas e boas práticas da pesquisa científica exigem.

Por fim, merece registro que o processo de construção desta dissertação e as inferências extraídas contribuíram para o aperfeiçoamento de minha carreira como cientista social, haja vista meu vínculo profissional com Câmara Municipal de Juiz de Fora. Ademais, esta pesquisa não intenciona esgotar a discussão do tema, mas sim abrir uma nova possibilidade de discussão e interpretação do novo papel pelos legislativos municipais nos últimos tempos.

## 1 Um novo papel para os legislativos municipais

Este capítulo, cumprindo a função de abrir este trabalho, está estruturado em três seções. O objetivo desta configuração é apresentar os fundamentos que delinearão nossa proposta de pesquisa. A primeira seção procura identificar elementos do contexto histórico vivido pelo país, com o fim da ditadura civil-militar e que proporcionaram uma reflexão sobre o papel das instituições – em nosso caso, os legislativos municipais –, diante da perspectiva de consolidação da democracia e o conseqüente ambiente propício ao desenvolvimento dos direitos de cidadania. A segunda e terceira seções, partindo da pressuposta necessidade de readaptação do papel dos legislativos municipais à vista do novo contexto histórico brasileiro e sob influência de interações institucionais, procuram tratar de forma objetiva a delimitação do tema e o desenho da pesquisa.

### 1.1 O contexto histórico

O contexto histórico é ferramenta importante para o entendimento dos fenômenos sociais e políticos, pois para as ciências sociais o fortuito não justifica fenômeno algum. Ao propormos a discussão do novo papel assumido pelo poder legislativo municipal no Brasil foi possível identificarmos na literatura pertinente alguns prováveis fatores responsáveis pela origem deste processo de transformação institucional. Dentre esses fatores, dois nos chamaram a atenção. Um refere-se à crise da representação política<sup>1</sup> e o outro assenta-se no processo de redemocratização do país, surgido no final da ditadura civil-militar (1964-1985), quando veio à tona a necessidade latente de reorganização do Estado brasileiro, além da promoção de uma cidadania inconclusa e própria de uma sociedade bastante desigual. Entre os dois fatores sugeridos, as influências do processo de redemocratização e a conseqüente atmosfera de reposicionamento dos direitos de cidadania, ocasionada pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), serão considerados como pontos de partida para a análise de mudanças institucionais e os conseqüentes processos de reestruturação organizacional que levaram a criação de instrumentos favoráveis ao apoio e ao desenvolvimento da cidadania com *locus* em algumas câmaras municipais mineiras, objetos desta pesquisa.

---

<sup>1</sup> Para aqueles que desejam compreender os meandros da crise da representação sugerimos como ponto de partida a leitura dos estudos de Bernard Manin (1996), Luis Felipe Miguel (2003), Adam Przeworski, Bernard Manin e Susan Stokes (2006), todos registrados na bibliografia de referência.

Importa ressaltar que o marco legal desse fenômeno se encontra na Constituição Federal de 1988, não por outro motivo intitulada “Constituição Cidadã”<sup>2</sup>, haja vista a atmosfera que envolveu tanto as instituições políticas quanto a sociedade civil organizada durante o processo constituinte, além, é claro, dos preceitos por ela disciplinados. Também cabe registrar que essa atmosfera, na qual foi engendrada a nova Carta, perdurou ainda por um bom intervalo temporal, contaminando tanto a *polity* quanto a *policy* do período posterior. Entretanto, a questão ultrapassa a identificação de uma “agenda constituinte” conforme discutida por Couto e Arantes (2006), nosso entendimento é de uma agenda que movimenta as ações institucionais, no caso aquelas realizadas pelo poder legislativo municipal, diante da necessidade de reposicionamento dos direitos de cidadania.

Identificado o contexto histórico que origina o fenômeno que pretendemos estudar, faz-se necessário discorrermos sobre o papel do novo ordenamento constitucional na reorganização societal sob princípios de um Estado Democrático de Direitos. A saber, a Carta Constitucional de 1988 reformula o ordenamento legal do país e contribui para a instauração de um ciclo relevante para a realização da cidadania social e da cidadania política na sociedade brasileira, pois a nova configuração legal encontra uma sociedade em vias de reestruturação, haja vista o passado autoritário recente.

A organização político-administrativa do Estado brasileiro imposta por esta nova Constituição estabeleceu uma federação integrada por três esferas autônomas: a União, os Estados e os Municípios além, é claro, do Distrito Federal – unidade federada única que apresenta características e competências híbridas correspondentes tanto aquelas pertinentes aos estados quanto aquelas próprias aos municípios. Aos membros dessa federação é outorgada autonomia política, administrativa e financeira, esta última limitada pela concentração da arrecadação tributária na esfera federal, detentora de mais de dois terços do montante fiscal.

Dentro do escopo de uma política de descentralização administrativa e de transferência de recursos fiscais, o texto constitucional estende aos municípios parcela considerável de encargos concernentes às políticas sociais e às ações de desenvolvimento econômico local, condição propícia à intervenção dos governos locais na elaboração de uma agenda de políticas públicas (KERBAUY, 2005), destacando-se as áreas de saúde e educação.

Dessa forma, aos municípios, a nova Constituição reserva um importante papel na execução de determinadas políticas públicas. Apesar da concentração de poderes em torno do

---

<sup>2</sup> Alcinha cuja origem é atribuída ao deputado federal Ulisses Guimarães (PMDB), presidente da Assembleia Nacional Constituinte de 1987.

Executivo Municipal, devido exatamente às novas atribuições expressas no texto constitucional, o Poder Legislativo, no mesmo embalo, também busca ocupar seu espaço e, conseqüentemente, as capacidades efetivas das câmaras municipais frente às suas funções tendem a ser reafirmadas. Contudo, é preciso ressaltar que este processo nem sempre é experimentado por todos os legislativos municipais, pois está atrelado a determinadas condições as quais não se apresentam disponíveis de forma indistinta a todos eles.

## **1.2 A delimitação do tema**

A nova conjuntura política forjada pelo processo de discussão e de aprovação da Constituição Cidadã conduziu parcela das ciências sociais, principalmente a ciência política, aos estudos sobre o Poder Legislativo, focados principalmente nas temáticas da dinâmica partidária e da produção legislativa (SANTOS, 1997), além da organização institucional do sistema político e seus efeitos sobre a relação Executivo e Legislativo (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999), todos eles centrados na esfera federal. O poder dos Estados no âmbito do federalismo brasileiro também recebeu atenção significativa da ciência política brasileira, especialmente por força dos impactos gerados pela Carta de 1988 (ABRÚCIO, 1998). Referente à esfera das unidades subnacionais, os estudos concentraram-se sobre o papel do município a partir dos novos arranjos institucionais<sup>3</sup>, tendo em vista a agenda econômica, social e política que se desenrolava. Neste sentido, a presença do município como ator no contexto da descentralização das políticas sociais foi objeto da literatura que pretendia avaliar a eficácia do processo (ARRETCHE, 1996 e KERBAUY, 2001), bem como a composição social e político-partidária dos legislativos municipais e a influência do poder executivo no processo decisório (KERBAUY, 2005). Enquanto outros, mais recentes, abordaram a dinâmica da incorporação de inovações institucionais em contextos de crise da representação (RIBEIRO, 2010), a produção legislativa influenciada pela estrutura e pela composição das Câmaras Municipais (SILVA, 2014) e o desafio de fortalecimento dos legislativos municipais (LAMARI, 2016). Ao passo que a modernização dos legislativos foi abordada por Melo (2015), de forma mais ampla, ao estudar as criações da Escola do Legislativo pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ELE-ALMG), do Centro de Formação da Câmara dos Deputados pela Câmara dos Deputados (CEFOP) e do Instituto do Legislativo Brasileiro do

---

<sup>3</sup> Cabe lembrar que, no nível subnacional integrado pelos municípios, a subordinação do Legislativo ao Executivo, se é explicada em parte pelas prerrogativas constitucionais dos prefeitos, em parte, deve-se a fatores políticos, que merecem uma apreciação sistematizada, mas que não se insere nos propósitos desta pesquisa.

Senado Federal (ILB-INTERLEGIS), institutos que passaram a atuar com vistas a formar uma rede de escolas dos legislativos, incluindo as estaduais e as municipais. De forma mais específica, Seino e Lopes (2017) estudaram as Escolas do Legislativo criadas em municípios paulistas.

A partir desses estudos, foi possível identificar que uma contribuição interessante para a literatura sobre os processos políticos municipais pode ocorrer no mínimo de duas formas: seja quando se considera alguns aspectos da relação entre Executivo e Legislativo e a dinâmica legislativa e partidária que envolve os dois poderes, seja quando se dedica ao comportamento dos poderes municipais diante dos desafios que a expansão da cidadania apresenta para os atores políticos capazes de influenciar a arena municipal.

Todavia, a bibliografia derivada carece de melhor dedicação ao estudo sobre as circunstâncias orientadoras do processo de mudança institucional experienciado pelos legislativos municipais, mais precisamente, de suas tentativas de interlocução com a sociedade local por meio da instituição de instrumentos que propiciam condições mais favoráveis para o exercício da cidadania, bem como sobre as formas que guiam as ações dos atores que operam no legislativo municipal para realização desse processo, sejam eles pertencentes ao corpo político ou a burocracia pública, uma vez que esta última em alguns casos age não só conforme a lógica procedimental weberiana, mas também assume o papel de formuladora de políticas públicas.

Considerando que os vereadores têm, em tese, papel importante não apenas na fiscalização mas também na gestão das políticas públicas no município, o surgimento de uma agenda de inovações, instaurada a partir do desenho de instrumentos com o objetivo de promover o diálogo entre o legislativo e a sociedade civil, leva a discussão para o campo das habilidades que o Poder Legislativo Municipal necessita conjugar para ser capaz de exercer bem as novas funções. Ademais, remete à questão do desenvolvimento institucional dos legislativos, sob o ângulo da existência e/ou disponibilidade dos recursos de infraestrutura, físicos, humanos, materiais e informacionais necessários para a operacionalização da agenda.

Estudos como os organizados em livro por Fabiano Santos (2001) mostram que o desenvolvimento institucional do legislativo pode contribuir para ampliar sua capacidade operacional, tornando os trabalhos legislativos mais ágeis e transparentes, dotando os processos de racionalidade, aumentando a produção e a circulação de informação na instituição. Exemplo de transformação estrutural, que leva à modernização institucional, pode ser observado na Assembleia Legislativa mineira, objeto de diversas análises, dentre as quais se destaca os estudos da cientista política Fátima Anastasia, sendo um deles exatamente o que

abre as análises na compilação organizada por Fabiano Santos. Não por outro motivo, é exatamente os estudos de Anastasia que nos inspiraram a desenvolver esta pesquisa, observando, certamente, as particularidades características dos legislativos em suas formas estadual e municipal.

Ao analisar a experiência da Assembleia Legislativa mineira, Anastasia (2001) argumenta que as inovações institucionais ocorridas nas décadas de 1980 e 1990 repercutem nas relações entre *principals* e agentes<sup>4</sup> e influenciam de forma positiva sobre os graus de *responsiveness* e de *accountability* do parlamento perante os cidadãos. A estratégia de ação para o enfrentamento da crise de credibilidade contou com a celebração de um pacto entre deputados e o quadro de servidores permanentes da Assembleia. O pacto permitiu a institucionalização do Comitê Deliberativo de Comunicação Institucional, espaço para o debate de ideias referentes à novas formas de interlocução com a sociedade civil e que apontou para a necessidade de sua reestruturação interna. A mudança institucional orientou-se por duas frentes de ação: a profissionalização e o aperfeiçoamento do quadro de servidores permanentes da Casa em busca da melhoria do perfil da instituição e da mudança das atividades desenvolvidas nos gabinetes dos deputados, muitos deles dominados pelo viés clientelista. Ou seja, a organização interna da instituição carecia de melhoramento e de modernização administrativa, por isso servidores e parlamentares tornaram-se o alvo das respectivas frentes de ação.

A reestruturação interna da ALMG foi permitida pela criação de órgãos e gerências estratégicos para a execução de funções relevantes para o processo legislativo. Com esse entendimento foi constituída a Escola do Legislativo<sup>5</sup>, voltada para a promoção de cursos, debates e seminários para a formação e aprimoramento do corpo técnico do legislativo, além de atividades para os deputados e também para o público externo; aconteceu a estruturação da Gerência de Projetos Institucionais, responsável pela coordenação de ações de interlocução com a sociedade civil (audiências públicas, seminários legislativos, fóruns técnicos, ciclos de debates e teleconferências); a organização do Centro de Atendimento ao Cidadão, responsável pela disponibilização dos bancos de dados da agenda das comissões, as

---

<sup>4</sup>A relação entre *principals* e agentes, segundo Anastasia, pode acontecer em dois planos: a) cidadãos e legisladores e b) Legislativo e Executivo, respectivamente.

<sup>5</sup>A Escola do Legislativo da ALMG, criada em 1992, foi a primeira escola do legislativo a ser instalada no país. Seu objetivo inicial era promover ações de capacitação e atualização de deputados e servidores da Assembleia de Minas. Atualmente a Escola ampliou suas ações de formação técnica e política a diversos públicos externos, dentre eles agentes públicos, lideranças comunitárias e entidades, bem como cidadãos interessados na atuação do Legislativo. Disponível em: [https://www.almg.gov.br/educacao/sobre\\_escola/index.html](https://www.almg.gov.br/educacao/sobre_escola/index.html). Acesso em: 03 abr. 2018.

matérias em tramitação, dados dos parlamentares e a legislação estadual; além da reformulação de outros órgãos e secretarias da Casa. Desse modo, na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, de acordo com Anastasia (2001), as inovações institucionais implementadas e adicionadas ao seu regimento interno influenciaram a representação política, transformando-a em um jogo interativo desenvolvido em múltiplas arenas e, conseqüentemente, refletiu sobre a natureza da interação entre *principals* e agentes.

Em suma, a institucionalização da participação dos cidadãos na arena parlamentar associada à crescente circulação da informação entre os dois atores – *principals* e agentes – reverbera na representação política de duas formas: a primeira, de forma expressiva, na questão da vocalização das preferências dos cidadãos na arena parlamentar e, a segunda, ao viabilizar mecanismos de *accountability* na arena eleitoral.

E mais ainda,

A transformação do ‘jogo da representação’ em um jogo em múltiplas arenas e a criatividade institucional requerida para a reorganização da arena parlamentar segundo novos parâmetros que lhe facultam a inclusão de novos atores, novos *issues* e novos procedimentos, constituem importante avanço nas instituições políticas da democracia e permitem o incremento dos graus de *responsiveness* e de *accountability* da ordem política (Anastasia, 2001, p. 52).

Em grau diverso, mas não menos capaz de produzir efeitos análogos, as mudanças institucionais também moveram alguns legislativos municipais mineiros. Entretanto, as capacidades dessas instituições para operá-las ficaram atreladas à ação de determinados atores (corpo político e burocracia) combinadas às condições político-institucionais – que incluem recursos de infraestrutura e de pessoal disponíveis no legislativo municipal, e em determinadas situações nada generosos. Em outra medida, também ficaram sujeitos a influência de alguns tipos de incentivos externos, sendo o de maior destaque o processo ocorrido no legislativo estadual mineiro e em menor grau o apoio oriundo do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) por meio do programa Interlegis<sup>6</sup>. Diante disso, é possível

---

<sup>6</sup> O Interlegis, criado em 1997, é um programa do Senado Federal para a modernização e integração do Legislativo brasileiro, sendo executado pelo Instituto Legislativo Brasileiro (ILB). Tem como objetivo fortalecer o Poder Legislativo brasileiro por meio do estímulo à modernização e à integração das casas legislativas. Realiza sua missão em grande parte com a transferência de tecnologia e com ações de capacitação. As ferramentas tecnológicas desenvolvidas e disponibilizadas gratuitamente para as câmaras municipais possibilitam a criação de portais na rede mundial de computadores para as casas legislativas; o armazenamento de sistemas; a identificação “.leg” nos endereços eletrônicos e a automatização de todo o processo legislativo. Para maiores

conjecturar que as interações institucionais, mormente a primeira, a partir da capacidade de ação dos atores de manipularem os recursos disponíveis internamente, definem o desenho e o processo de reestruturação organizacional em cada câmara municipal.

Em algumas dessas câmaras municipais é possível verificar um processo de reformulação de suas estruturas organizacionais com a criação de alguns instrumentos – órgãos e/ou departamentos – que buscam uma aproximação entre as casas legislativas e a sociedade civil, revendo assim a relação entre o legislativo e a população local ao abrir canais de comunicação com a sociedade em uma tentativa de construir vias de reverberação da cidadania. Alguns destes novos instrumentos podem atuar em até quatro frentes: *a*) orientação quanto ao acesso a direitos, bens e serviços públicos (atendimento jurídico e de assistência social); *b*) educação para a democracia (organização de eventos institucionais e implantação de ações voltadas para a participação política e promoção dos direitos humanos e de cidadania); *c*) assessoramento a vereadores e comissões; e *d*) capacitação de seu público interno (servidores). Nesse sentido, em tese, esses instrumentos têm o potencial de contribuir para fortalecer o Poder Legislativo e melhorar a sua imagem perante a sociedade. Não obstante, para uma análise de seus efeitos é preciso reconhecer que essas quatro frentes apresentam diferentes níveis de alcance, significados e formatos operacionais. Além disso, podem ser desenvolvidas por apenas um ou diferentes órgãos internos.

A influência do parlamento estadual mineiro no processo de reestruturação dos legislativos municipais pode ser identificada, em um primeiro momento, na atuação articulada de sua Escola do Legislativo (ELE-ALMG) ao estimular um movimento de criação de Escolas do Legislativo pelas câmaras municipais. Este movimento ganha força principalmente a partir de 2010, quando a ELE-ALMG estende seu projeto Parlamento Jovem de Minas<sup>7</sup> para os municípios do interior do estado por meio de parcerias com as respectivas câmaras

---

informações pode ser acessado o seguinte endereço eletrônico: <https://www.interlegis.leg.br/>. Acesso em: 19 de novembro de 2019.

<sup>7</sup> Parlamento Jovem de Minas (PJ Minas) é uma iniciativa da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), por meio de sua Escola do Legislativo (ELE). Criado em 2004 por meio de parceria com a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas), este programa de formação política tem como público alvo estudantes do ensino médio dos municípios mineiros, seu principal objetivo é criar a oportunidade de conhecer melhor a política e os instrumentos de participação no Poder Legislativo municipal e estadual. Dessa forma se insere no contexto de uma “Educação para Cidadania”. Entre os anos de 2004 e 2009 o PJ Minas aconteceu na capital mineira, sendo que em 2006 também contemplou os municípios de Arcos e Pains. Já a partir de 2010, o programa foi estadualizado e aconteceu em doze municípios do estado. Atualmente, está em sua décima oitava edição e envolve aproximadamente mais de uma centena de municípios mineiros agrupados em dezessete polos regionais. Para maiores esclarecimentos pode ser consultado o portal eletrônico da ALMG. Disponível em: [https://www.almg.gov.br/educacao/parlamento\\_jovem/](https://www.almg.gov.br/educacao/parlamento_jovem/). Acesso em: 15 abr. 2019.

municipais, promovendo dessa forma interações institucionais capazes de converterem-se, em certa medida, em fator influente para a deflagração desse processo. A partir do movimento realizado pela ELE-ALMG pode ser observada a formação de uma rede de escolas dos legislativos, muitas das quais, posteriormente, se tornam associadas à ABEL – Associação Brasileira de Escolas do Legislativo e de Contas<sup>8</sup>. Entre 2007 e 2019, 68 (sessenta e oito) Câmaras Municipais de Minas Gerais criam suas Escolas do Legislativo. Dessas, duas eram associadas apenas a ABEL, 20 (vinte) apenas a ELE-ALMG e 46 (quarenta e seis) às duas entidades. Situação que confirma o poder de influência da primeira Escola do Legislativo do país, a ELE-ALMG, criada em 1992.

Contudo, uma questão merece atenção. Por que o grau de institucionalização desses instrumentos varia tanto entre os legislativos, mesmo quando as condições institucionais são assemelhadas? Uma primeira resposta pode estar no papel desempenhado pelos atores condutores dos processos internos de reestruturação e de aperfeiçoamento institucional das câmaras municipais. Servidores do corpo técnico precisam estar motivados e os agentes políticos precisam ser sensíveis às causas de promoção da cidadania. Essas condições, provavelmente, também importam para a conformação, o ritmo e o alcance da reestruturação organizacional.

Assim, considerando o papel desses atores, a presente pesquisa visa estudar as formas assumidas pelos instrumentos de promoção da cidadania e de educação para a democracia instituídos por legislativos municipais mineiros a partir da adoção de determinadas estratégias de reestruturação organizacional. Em outros termos, nosso objetivo é a análise das reestruturações organizacionais registradas nas câmaras municipais que levam à diversificação de suas funções originárias e que visam à aproximação do legislativo e a sociedade civil local, a partir de ações favoráveis ao desenvolvimento da cidadania. Ao seguir este raciocínio, tem-se uma oportunidade de entendimento das conjunturas existente nos legislativos municipais mineiros nos anos recentes. Em termos mais concisos, esta investigação pretende analisar como o poder legislativo de alguns municípios mineiros buscam implementar mudanças institucionais que inovam suas funções ao propiciar a criação de instrumentos direcionados ao atendimento de direitos de cidadania, demandados pela população local.

---

<sup>8</sup>A ABEL é uma entidade criada em 2003, sediada em Brasília e que agrupa e representa as escolas do Poder Legislativo e dos Tribunais de Contas dos estados. Seus encontros bienais são oportunidades para troca de experiências das escolas associadas e não associadas dos estados e dos municípios. Para maiores informações pode ser consultado o endereço eletrônico da entidade. Disponível em: <https://www.portalabel.org.br/>. Acesso em: 19 nov. 2019.

Objetivamente, o trabalho de campo da presente pesquisa será direcionado ao poder legislativo dos municípios de Juiz de Fora, Viçosa e Ubá, polos de três microrregiões geográficas que integram a mesorregião da Zona da Mata do estado de Minas Gerais, conforme classificação realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística<sup>9</sup> (IBGE) e adotada pelo governo do estado de Minas Gerais<sup>10</sup>. A escolha do estudo dos casos dessas três câmaras municipais será justificada em seção específica.

Não obstante, cada caso acumula particularidades que influenciam desde a concepção e o desenho, até a operacionalização daqueles instrumentos. À primeira vista, estas idiosincrasias são determinadas por fatores políticos, distintas disponibilidade de recursos, além da persistência ou afastamento dos objetivos inicialmente propostos. Ou seja, os desafios apresentados às três experiências desenrolam-se de formas muito próprias; contudo, ao mesmo tempo asseguram-nos conhecer um pouco mais das circunstâncias que permeiam os legislativos municipais. Assim, características singulares algumas vezes podem ser encontradas em outros ambientes institucionais e, conseqüentemente, permitem traçar alguns pontos comuns quando se estuda as mudanças institucionais que implicam na reconfiguração organizacional dos legislativos municipais.

A escolha do tema Poder Legislativo Municipal para a presente pesquisa, importa registrar, foi pautada por dois pontos: o *locus* de atuação da instituição, considerando o município um lugar privilegiado para o desenvolvimento da ação política e do exercício da cidadania, e a circunstância de meu papel como pesquisador diante dessa arena institucional.

O primeiro ponto funda-se na compreensão do município como *locus* de toda a vida social e política, onde a dinâmica da representação e da participação conseguem alcançar grande expressão (KERBAUY, 2005, p.363). Pressuposto do qual deriva o entendimento do Legislativo Municipal como o poder mais suscetível à pressão popular. Seus parlamentares são comumente acionados na busca de atendimento às mais variadas demandas cotidianas do viver em sociedade. Todavia, isso não se dá ao acaso, a origem etnológica da palavra “vereador” – o ator político escolhido para representação do povo nas câmaras municipais –,

---

<sup>9</sup> Em observância ao parágrafo único do art. 2 da Resolução PR-51 da Presidência do IBGE, o Sistema Estatístico Nacional adotou, a partir de 01/01/1990, a Divisão Regional do Brasil em Microrregiões e Mesorregiões. Para mais detalhes sugerimos consulta ao portal eletrônico: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/15778-divisoes-regionais-do-brasil.html?edicao=16163&t=sobre>. Acesso em: 22 de abr. de 2019.

<sup>10</sup> As mesorregiões e as respectivas microrregiões de Minas Gerais podem ser conferidas nos seguintes endereços eletrônicos do governo do estado de Minas Gerais:

a) [https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/arquivos/2016/ligminas\\_10\\_2\\_04\\_listameso\\_micro.pdf](https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/arquivos/2016/ligminas_10_2_04_listameso_micro.pdf); e b) <https://www.mg.gov.br/conteudo/conheca-minas/geografia/localizacao-geografica>. Acessos em: 22 abr. 2019.

em certa medida, auxilia a compreensão do fenômeno. A palavra vereador origina-se de “vereda”, cujo significado é caminho e sua derivação “verear” significa administrar as estradas e os caminhos. Em suma, “vereador” pode ser entendido como aquele que caminha pelas veredas da cidade. Nesse “caminhar” surge a possibilidade de se aproximar das questões que afligem o viver na cidade e, supostamente, reunir condições para apresentar as soluções que essas demandas exigem.

Quanto ao segundo ponto a orientar a escolha da temática da presente pesquisa, é importante ressaltar que desde junho de 2000 trabalho como servidor público no poder legislativo municipal, mais precisamente na Câmara Municipal de Juiz de Fora, onde ocupo o cargo efetivo de Assistente Técnico Legislativo – Sociólogo. Portanto, meu objeto de pesquisa não me é estranho e meu olhar sobre ele certamente é influenciado por essa experiência. Em um primeiro momento, este vínculo pode sugerir um viés dominado pela miopia, o discernimento das questões que envolvem a pesquisa seria prejudicado pela proximidade com o objeto e a carência de compreendê-lo com a devida distância que o rigor científico exigiria. Este é um risco presumido e exatamente por reconhecê-lo é possível e desejado que seja contornado. Caso contrário, a pretensão de se contribuir com a literatura sobre o legislativo municipal se tornaria fruto apenas de falácia ou de um sofisma fantasioso. Não é este o propósito assumido, antes é exatamente por esta imersão admissível *a priori* que é possível desvelar os meandros condutores dos processos de reestruturação organizacional. Neste sentido, como servidor integrante do corpo técnico permanente, o caudal de informações detidas e relativas à investigação é sem dúvida superior àqueles sem experiência da situação real. Gilberto Velho (1981) nos alerta que nem sempre o que nos é “familiar” seja necessariamente “conhecido”. Ou mais ainda: *o próprio trabalho de investigação e reflexão sobre a sociedade e a cultura possibilita uma dimensão nova da investigação científica, de consequências radicais – o questionamento e exame sistemático de seu próprio ambiente* (VELHO, 1981, p.128). Sobremaneira, não se pode esquecer que a objetividade de qualquer pesquisa sempre estará sujeita a crítica da comunidade científica.

Considerando esses desafios, reforçamos que esta pesquisa busca compreender a ampliação das funções precípuas das câmaras municipais, quando no estado de Minas Gerais algumas delas estabelecem canais de interlocução com a sociedade civil por meio da criação em suas estruturas organizacionais de órgãos específicos, os quais têm como objetivos tanto promover o acesso a direitos e a bens públicos a partir de atendimentos ao público por meio da prestação de alguns serviços (orientação jurídicas e de acesso a programas sociais municipais, estaduais e federais, além de orientação sobre direitos do consumidor e até

mesmo emissão de documentos de identificação civil) quanto instituir ações promotoras de uma “educação para a democracia”, fontes simultâneas de estímulos à participação política de seus cidadãos e, em alguma medida, de subsídios para a atuação parlamentar. Tudo isso compreendido como um esforço de reestruturação organizacional a fim de permitir o desenvolvimento da cidadania social e política nos municípios.

Neste ponto cabe esclarecer o significado da denominação “educação para a democracia”. A expressão está presente na literatura dedicada à educação política, alimentada por estudos teóricos de diferentes áreas – destacando-se as ciências sociais e a pedagogia –, além de estudos produzidos por alguns pesquisadores ocupantes de cargos ou funções nos poderes legislativos, mais precisamente nas Escolas do Legislativo. Da específica literatura relacionada à educação legislativa, produzida por profissionais do corpo técnico das Escolas do Legislativo, deriva uma miríade de denominações para tratar de um mesmo processo que envolve tanto a aprendizagem do funcionamento das instituições políticas quanto as formas de participação política disponíveis aos cidadãos. Assim, as expressões: educação política, educação legislativa, educação para a cidadania e letramento político ora divergem, ora se confundem, ora se completam. Não obstante, a convergência de objetivos – orientados pela busca de aperfeiçoamento do Poder Legislativo a partir do fortalecimento de sua relação com a sociedade – ao propiciar a formação e o letramento político, além da educação para a cidadania e para a manutenção da democracia (CARVALHO, 2014). Em cada uma dessas expressões é possível identificar conceitos e metodologias, além de outros aspectos, principalmente aqueles que remetem a espaços e a contextos de referência, determinando com sua utilização a diferença a ser realçada diante das outras denominações (COSSON, 2011).

Maria Victória Benevides ao defender o uso da expressão “educação para a democracia”, parte da análise dos conceitos de dois termos que a sustentam: democracia e educação. Sendo que democracia deve ser entendida como “*o regime político fundado na soberania popular e no respeito integral aos direitos humanos*” (BENEVIDES, 1996, p.225). A autora enfatiza que a vantagem encerrada pela definição é reunir democracia política e democracia social, liberdade e justiça. Agregando, dessa forma, os fundamentos basilares da “democracia dos antigos” – entendida como a liberdade para a participação na vida política – e da “democracia dos modernos” – associada ao ideal republicano e aos valores do liberalismo e da cidadania contemporânea, esta última compreendida como as liberdades civis, a igualdade e a solidariedade, a alternância e a transparência no poder, o respeito a diversidade e o valor da tolerância. Quanto a educação, seu significado primeiro é “*a formação do ser humano para desenvolver suas potencialidades de conhecimento, de*

*juízo e de escolha para viver conscientemente em sociedade*” (BENEVIDES, 1996, p. 225), evidentemente sem esquecer que o processo educacional, em si, colabora tanto com a preservação quanto com a transformação de valores, mentalidades, crenças, costumes e práticas. Assim, no Brasil, onde ainda impera o tradicional e persistente dilema entre o “país legal” e o “país real”, só o esforço educacional permitirá a convergência da realidade política e o regime democrático fundando na Constituição, infere Benevides.

Portanto, a expressão “educação para a democracia” encerra duas dimensões: a formação para os valores republicanos (*respeito às leis, o respeito ao bem público e o sentido de responsabilidade no exercício do poder*) e democráticos, além da formação para a tomada de decisões políticas em todos os níveis, uma vez que em sociedades verdadeiramente democráticas ninguém nasce governante ou governado, não obstante, a possibilidade de se assumir qualquer um dos dois papéis. Desse modo, a educação para a democracia é necessária também para formar governantes, qualificando-os para o juízo político necessário à tomada de decisões (BENEVIDES, 1996, p.226).

A autora também relaciona três elementos *indispensáveis e interdependentes* para a efetivação da educação para a democracia, são eles:

- a) *formação intelectual e a informação*: a formação do cidadão envolve primeiro informá-lo e introduzi-lo a diferentes áreas de conhecimento, pois a carência de informação reforça a desigualdade, incita injustiças e pode conduzir a segregação e exclusão, ou seja, desde a antiguidade refere-se ao desenvolvimento da capacidade de conhecer melhor para melhor julgar;
- b) *educação moral*: vinculada a valores republicanos e democráticos assimilados por meio da consciência ética, por sua vez formada tanto de sentimentos quanto de razão – conquista de coração e mentes;
- c) *educação de comportamento*: enraizar hábitos de tolerância diante do diferente e do divergente – desde a primeira escola – e promover o aprendizado da cooperação ativa e da subordinação do interesse pessoal ou de grupo ao interesse geral, ao bem comum. Para isso, é necessária a participação dos interessados tanto no estabelecimento de metas quanto em sua execução.

Desse modo, para Maria Victória Benevides (1996, p.227) a educação para a democracia impõe não apenas conhecimentos básicos da vida social e política, mas também uma adequada formação ética. Ademais, a expressão não pode ser tomada como democratização do ensino ou educação democrática. Outrossim, difere da instrução cívica – o ensino da organização do Estado e dos deveres do cidadão. Em resumo, a “educação para a

democracia” é um argumento fundado por pressuposto reconhecimento da diversidade e sob a prática da tolerância, valores que a distingue dos demais tipos de “educação política”.

Em suma, para Maria Victória Benevides a “educação para a democracia” deve ser entendida como conjunto de ações que buscam promover a compreensão das competências das instituições de poder e as formas legalmente disponíveis de participação popular na elaboração legislativa e de políticas públicas, além de propiciar o conhecimento dos direitos de cidadania – civis, sociais, políticos, econômicos e culturais. Ou seja, a “educação para a democracia” envolve não apenas o letramento político<sup>11</sup>, mas também é uma possibilidade para o exercício da participação política da população local em busca de sua cidadania, ou seja, a educação para a cidadania<sup>12</sup>. Afora o termo estar sob a égide dos valores republicanos e democráticos.

Diante da diversidade de conceitos para processos de educação política, aquele que melhor harmoniza com os propósitos desta pesquisa e, portanto, o que passaremos a adotar é a denominação “educação para a democracia”.

Por fim, este estudo pretende contribuir com a literatura focada no papel do poder legislativo municipal, além de satisfazer uma curiosidade pessoal, orientada por certezas mínimas e dúvidas abundantes, e cujas certezas, fundadas na simples observação empírica permitida pelo trabalho cotidiano na Câmara Municipal de Juiz de Fora, ao final ainda se sujeitam à revisão.

### **1.3 O desenho da pesquisa**

As estruturas institucionais de sustentação da democracia contemporânea nas unidades subnacionais brasileiras carecem de incentivos para que a política possa ser não apenas levada a sério pelos cidadãos-eleitores, mas também utilizada como recurso para o desenvolvimento de uma cidadania inconclusa. Partindo desse pressuposto, o foco da presente pesquisa são os legislativos municipais do estado de Minas Gerais, observando suas tentativas de reestruturação organizacional ao adotarem instrumentos institucionais que buscam apoiar e desenvolver os direitos de cidadania.

---

<sup>11</sup>Importa esclarecer que o termo letramento político, aqui é tomado como o conhecimento da organização das instituições políticas e das formas de participação política, ou seja, o conhecimento dos instrumentos e recursos disponíveis para a participação política. Entretanto, Rildo Cosson (2008, p. 192-195) dá outro sentido para o mesmo termo, definindo-o como o processo de apropriação de práticas, conhecimentos e valores para a manutenção e aprimoramento da democracia.

<sup>12</sup>Para Norberto Bobbio (1986, p. 31) a educação para a cidadania pode ser compreendida como a transformação do súdito em cidadão.

Nesse sentido, o objetivo geral deste trabalho é uma análise comparativa das mudanças institucionais e dos consequentes processos de reestruturação organizacional registrados em algumas câmaras municipais da mesorregião da Zona da Mata mineira, mais precisamente, nos legislativos dos municípios polos de três de suas microrregiões geográficas: Juiz de Fora, Viçosa e Ubá. Tendo em vista que essas câmaras municipais instituíram determinados instrumentos de interlocução com a sociedade civil local, os quais trazem como norte a ser perseguido a promoção da cidadania. Em suma, o objetivo geral desta pesquisa é compreender como foram implementadas, nesses legislativos, mudanças institucionais e o consequente processo de reestruturação organizacional que, por sua vez, possibilitou a implantação de instrumentos de apoio e de desenvolvimento da cidadania.

Com vista ao atendimento desse propósito, carece considerarmos algumas variáveis com potencial para influenciar as mudanças investigadas. Ou seja, é preciso identificarmos os atores e os papéis por eles desempenhados, o processo registrado e a expectativa de institucionalização. Para tal, quatro questões precisam ser averiguadas:

- 1) qual o papel dos vereadores e do corpo técnico, a burocracia, nesses processos;
- 2) como o processo de reestruturação organizacional foi desenvolvido em cada uma das três câmaras municipais, considerando-se os fatores inerentes que levaram à deflagração das três experiências;
- 3) quais os formatos assumidos pelas três experiências de reestruturação organizacional;
- 4) qual a perspectiva de institucionalização da reestruturação organizacional em cada uma das três experiências.

As respostas a essas quatro questões específicas poderão nos auxiliarem na resposta à grande questão que nos mobiliza: para a ocorrência de mudanças institucionais, que levam à criação de instrumentos favoráveis ao desenvolvimento de uma cidadania inconclusa, em legislativos municipais, quais as condições são necessárias?

Para o alcance dos objetivos desta investigação, recorreremos a metodologia qualitativa. Sua utilização ocorre devido à possibilidade de assimilação dos significados dos fenômenos sociais, para além da simples explicação das relações de causa-efeito. Uma vez que, neste trabalho o importante é a compreensão do processo e não simplesmente o resultado do fenômeno. Ademais, esta pesquisa intenciona não apenas o entendimento dos significados de determinados pressupostos; mas, especialmente, a mais acertada leitura das condições político-institucionais que definiram o fenômeno em tela.

Em alinhamento a esta premissa, o principal instrumento a ser utilizado para a obtenção de informações necessárias para desvendar as implicações do evento são entrevistas

orientadas por questionário semiestruturado, composto por perguntas abertas e fechadas. Conforme defende Augusto Triviños (1987, p. 146), as diferentes etapas de uma entrevista – um dos principais recursos de coleta de dados – se desenrolam em “processos de retroalimentação”, exigindo uma postura consciente e atuante do pesquisador. Duas outras vantagens das entrevistas também são identificadas por Márcia Lima (2016). A primeira, é a possibilidade de registrar a reação não verbal do entrevistado. A segunda, é a oportunidade do investigador para “explorar ao máximo as suas questões e dirimir dúvidas, devido ao fato de se tratar de uma interação flexível e personalizada” (LIMA, 2016, p. 39). Sustentada por essas elaborações teóricas, nossa principal fonte de informação foram as entrevistas realizadas com os servidores que coordenaram o processo de criação dos instrumentos de interlocução entre o legislativo e a sociedade civil. Com o propósito de verificar ou de elucidar as informações obtidas por meio dessas entrevistas iniciais, optamos por entrevistar também outros servidores, ex-servidores e ex-vereadores que em algum grau envolveram-se com diferentes fases do processo. Como fontes secundárias, mas não menos importante para nossa análise e também como forma de verificação ou elucidação das informações obtidas por meio das entrevistas, consultamos: Regimentos Internos das Câmaras Municipais, atas de reuniões legislativas e normas legais (leis e resoluções) que regulamentam as atividades dos órgãos criados, relatórios institucionais, material de divulgação e publicidade elaborados pelas casas legislativas, bem como notícias veiculadas pelos meios de comunicação locais e pelos canais informativos e páginas eletrônicas das próprias câmaras.

Sem dúvida, a técnica mais adequada para a abordagem investigativa pretendida por esta pesquisa é o estudo de caso, de forma mais precisa, o estudo de casos múltiplos, uma vez que três instituições – as câmaras municipais de Juiz de Fora, Viçosa e Ubá – estão no foco analítico.

A fundamentação dessa escolha ocorre pelo entendimento do estudo de caso como “uma categoria de pesquisa cujo objeto é uma *unidade* que se analisa aprofundadamente” (TRIVIÑOS, 1987, p. 133). Augusto Triviños lembra, também, que no estudo de caso qualitativo, onde tanto as hipóteses quando os esquemas de inquisição não são pressupostos, a complexidade da análise cresce à medida que se mergulha no assunto.

Ademais, para Robert Yin (2001, p. 24) o estudo de caso é uma estratégia adequada para os pesquisadores que buscam responder às questões “como” e “por que” determinados “fenômenos” são registrados. Bem como, quando estão diante de reduzidas possibilidades de controle dos eventos estudados. Ou ainda, quando o foco de interesse são “fenômenos” contemporâneos, o que possibilita análises inseridas em contextos de vida real.

A estratégia permite ao pesquisador descortinar uma multiplicidade de dimensões presentes em determinada situação de realidade complexa. Assim, a compreensão plena do “fenômeno” implica tanto a ênfase nas várias dimensões em que se apresenta quanto o contexto em que se situa. Ainda de acordo com Yin, o estudo de casos múltiplos permite a generalização e aplicabilidade dos resultados, quando a partir de um conjunto particular de resultados, ao pesquisador é permitido traçar proposições teóricas aplicáveis a outros contextos. A esta possibilidade o autor denomina: “generalização analítica”.

Acompanhando Yin, Roberto de Almeida (2016, p. 64) aponta que o preconceito referente a dificuldade de generalização atribuída aos estudos de caso, origina-se na ideia de que só é possível e válida generalizações a partir de dados quantitativos e de amostra estatística. Entretanto, considerando a intensidade e a complexidade da pesquisa as conclusões podem extrapolar o caso, ou seja,

A riqueza do estudo está na capacidade de generalizar proposições científicas de traços estruturais que estão além das particularidades de cada caso. Dessa forma, o estudo de caso não tem a pretensão de uma amostragem que culmine em uma generalização estatística, mas visa uma generalização analítica, em que certos mecanismos e dinâmicas do caso estudado operam de forma semelhante em outros casos, apesar das particularidades e diferenças contextuais de cada caso.

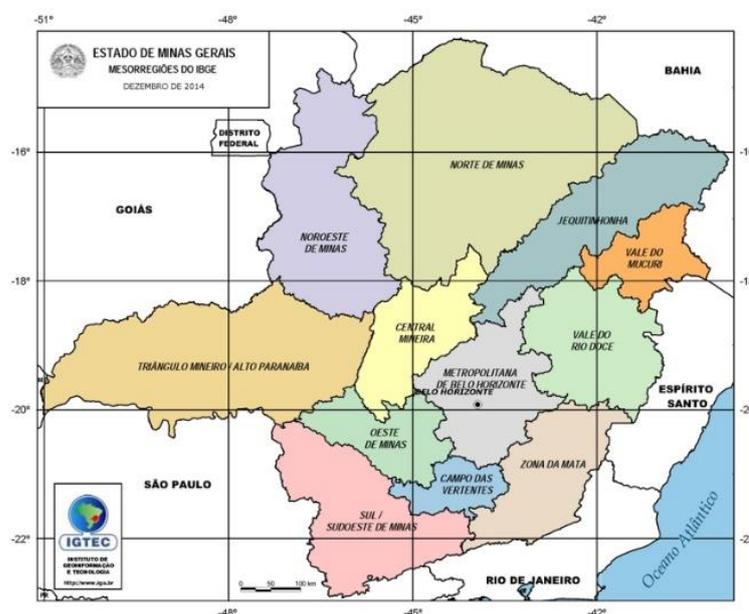
Cabe ressaltar também que, em alguns estudos, não se visa a generalização, mas tão somente a compreensão do caso investigado. Isso se aplica, sobretudo, aos estudos de caso único. (ALMEIDA, 2016, p. 64).

É importante registrar que a proposta desta pesquisa sobre casos de mudanças institucionais ocorridas em três legislativos municipais – um estudo de casos múltiplos –, seguindo Almeida (2016, p. 65), não tem ambições de uma “representação estatística”, é antes uma “estratégia metodológica”, objetivando a análise comparativa de uma questão afeta a instituições que se aproximam pela sua natureza, mas se distanciam pelas suas complexidades. Dessa forma, o que nos interessa são as variações e não a uniformidade das soluções. Além disso, assumindo a forma de uma análise comparativa e simultaneamente descritiva, para sistematizar a configuração dos casos é prudente demarcar os agentes, os acontecimentos e as situações que os envolvem. Não obstante, é preciso antes apresentarmos os três casos em estudo, função do próximo capítulo.

## 2 Os três casos em estudo

Nossos três casos estão situados na mesorregião da Zona da Mata mineira, uma das doze mesorregiões<sup>13</sup> em que se divide o estado de Minas Gerais (Figura 1). A Zona da Mata é integrada por 143 (cento e quarenta e três) municípios, agrupados em 07 (sete) microrregiões geográficas, as quais são sediadas pelos municípios de Ponte Nova, Manhuaçu, Viçosa, Muriaé, Ubá, Juiz de Fora e Cataguases (Figura 2). A segunda maior mesorregião em número de municípios é superada apenas pela mesorregião Sul/Sudoeste de Minas, integrada por 146 (cento e quarenta e seis) municípios, agrupados em 10 (dez) microrregiões geográficas. Quanto aos limites territoriais, a Zona da Mata faz fronteira com as mesorregiões: Vale do Rio do Doce (Vale do Aço), Metropolitana de Belo Horizonte, Campos da Vertentes e Sul/Sudoeste de Minas; além das divisas com os estados do Espírito Santo e do Rio de Janeiro.

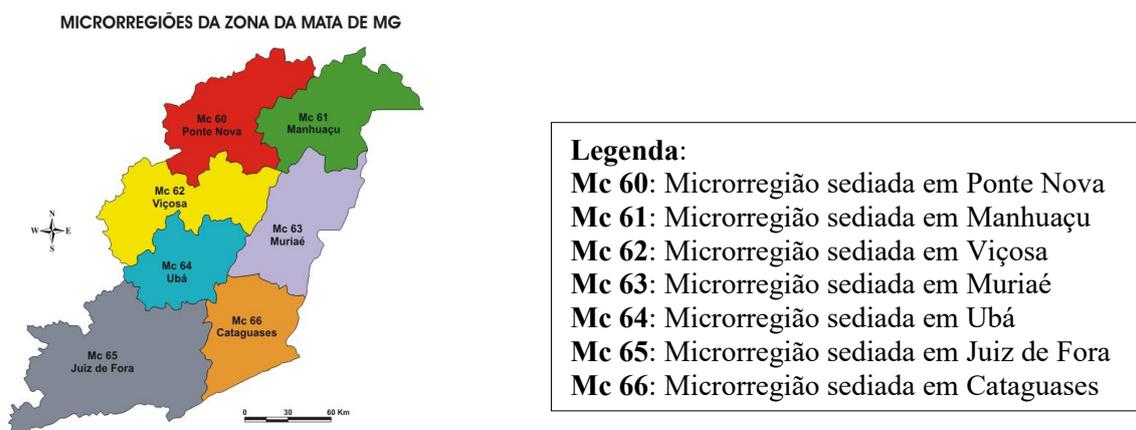
**Figura 1 – Mapa de localização das Mesorregiões do estado de Minas Gerais**



Fonte: Governo do estado de MG. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/conteudo/conheca-minas/geografia/localizacao-geografica>. Acesso em: 15 abr. 2019

<sup>13</sup>Ver notas 09 e 10.

**Figura 2 – Mapa de localização e distribuição das Microrregiões da Mesorregião da Zona da Mata MG**



Fonte: Adaptado dos Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina, 2005. USP. (2021)

A Divisão Regional do Brasil em mesorregiões e microrregiões foi criada pelo Sistema Estatístico Nacional, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1990. De acordo com o IBGE, a determinação das mesorregiões é baseada pelos seguintes critérios:

“O processo social como determinante, o quadro natural como condicionante e a rede de comunicação e de lugares como elemento da articulação espacial. Estas três dimensões possibilitam que o espaço delimitado como mesorregião tenha uma identidade regional. Esta identidade é uma realidade construída ao longo do tempo pela sociedade que ali se formou.” (IBGE - DGEO/DITER. 1990)<sup>14</sup>.

Desde então, este critério de divisão territorial foi adotado pelo governo de Minas Gerais<sup>15</sup>, seguindo o entendimento do IBGE de que tal sistema pode ser tomado como um instrumento importante para a elaboração de políticas públicas, além de servir como subsídio à tomada de decisões referentes à identificação de atividades econômicas, sociais e tributárias nessas áreas, facilitando as atividades de planejamento a partir da identificação das estruturas espaciais e formas de aglomerações urbanas e rurais.

Ao pensarmos nos parâmetros para definição dos casos a serem estudados, considerando a experiência pioneira, em Minas Gerais, da Câmara Municipal de Juiz de Fora na criação de instrumentos de aproximação entre o legislativo e a sociedade civil,

<sup>14</sup>Disponível em: [http://iede.fjp.mg.gov.br/Texto\\_Camadas/Texto\\_Mesorregiao\\_IBGE.html](http://iede.fjp.mg.gov.br/Texto_Camadas/Texto_Mesorregiao_IBGE.html). Acesso em: 15 abr. 2019.

<sup>15</sup>Disponível em: <https://www.mg.gov.br/conteudo/conheca-minas/geografia/localizacao-geografica>. Acesso em: 15 abr. 2019.

identificamos na Divisão Regional do Brasil realizado pelo Sistema Estatístico Nacional do IBGE uma diretriz valiosa. Haja vista ser Juiz de Fora município-sede de uma das sete microrregiões geográficas que integram a Zona da Mata mineira.

Assim, a ideia inicial de estudarmos o Centro de Atenção ao Cidadão da Câmara Municipal de Juiz de Fora (CAC-CMJF), como um órgão pioneiro nos legislativos municipais de Minas Gerais, cujo objetivo inicial era promover a interlocução da instituição com a sociedade civil, tornando-se um instrumento de promoção da cidadania no nível local, induziu-nos a procurar a forma mais adequada para abordarmos essa temática. A partir desse estímulo e da hipótese do CAC-CMJF como uma referência para outros legislativos municipais, passamos a pesquisar a existência de experiências semelhantes em outras instituições legislativas municipais mineiras.

Cabe esclarecer que a hipótese do CAC-CMJF como referência deriva do expressivo número de câmaras municipais em visitas ao legislativo juiz-forano para conhecerem sua experiência. Situações vivenciadas por este pesquisador tendo em vista a condição, já mencionada anteriormente, de servidor público da CMJF, lotado no CAC e um dos responsáveis por orientar essas visitas.

O cruzamento do resultado dessa investigação com os bancos de dados das escolas do legislativo municipais criados pela Escola do Legislativo da ALMG e pela ABEL, combinado com a divisão geográfica proposta pelo IBGE, levou-nos a incluir as câmaras municipais de Viçosa e de Ubá como os outros dois casos a serem analisados, além de Juiz de Fora. Esses três legislativos pertencem a municípios que sediam três importantes microrregiões geográficas da mesorregião da Zona da Mata mineira. Além disso, os três criaram Centros de Atenção ao Cidadão e Escolas do Legislativo. O Quadro 1 apresenta a composição dessas três microrregiões. Juiz de Fora é identificada como a Mc 65, composta por 33 (trinta e três) municípios; Viçosa, a Mc 62, é integrada por 20 (vinte) municípios; enquanto Ubá, a Mc 64, reúne 17 (dezesete) municípios.

Esclarecidos os parâmetros para a escolha dos três casos a serem analisados, passaremos agora a exposição de algumas características históricas que os identificam. O propósito de tal explanação é apresentar um breve panorama da história dos municípios em estudo.

**QUADRO 1 – Composição das Microrregiões sediadas por Juiz de Fora, Viçosa e Ubá**

MICRORREGIÕES	Juiz de Fora Microrregião 65	Viçosa Microrregião 62	Ubá Microrregião 64
<b>Municípios componentes das microrregiões</b>	Aracitaba	Alto Rio Doce	Astolfo Dutra
	Belmiro Braga	Amparo da Serra	Divinésia
	Bias Fortes	Araponga	Dores do Turvo
	Bicas	Brás Pires	Guarani
	Chácara	Cajuri	Guidoval
	Chiador	Canaã	Guiricema
	Coronel Pacheco	Cipotânea	Mercês
	Descoberto	Coimbra	Piraúba
	Ewbank da Câmara	Ervália	Rio Pomba
	Goianá	Lamim	Rodeiro
	Guarará	Paula Cândido	São Geraldo
	<b>Juiz de Fora</b> (sede)	Pedra do Anta	Senador Firmino
	Lima Duarte	Piranga	Silveirânia
	Mar de Espanha	Porto Firme	Tabuleiro
	Maripá de Minas	Presidente Bernardes	Tocantins
	Matias Barbosa	Rio Espera	<b>Ubá</b> (sede)
	Olaria	São Miguel do Anta	Visconde do Rio Branco
	Oliveira Fortes	Senhora de Oliveira	
	Paiva	Teixeiras	
	Pedro Teixeira	<b>Viçosa</b> (sede)	
	Pequeri		
	Piau		
	Rio Novo		
	Rio Preto		
	Rochedo de Minas		
	Santa Bárbara do Monte Verde		
	Santa Rita do Ibitipoca		
	Santa Rita do Jacutinga		
	Santana do Deserto		
	Santos Dumont		
	São João Nepomuceno		
	Senador Cortes		
	Simão Pereira		

Fonte: Elaboração própria (2021).

## 2.1 A princesa de Minas trilha o caminho da vanguarda <sup>16</sup>

Juiz de Fora originou-se do povoado Santo Antônio do Morro da Boiada do Paraibuna, situado às margens do rio Paraibuna e do “Caminho Novo” – estrada construída pela Coroa Portuguesa para o escoamento do ouro das Minas Gerais até o porto do Rio de Janeiro. Sua condição de município ocorreu em 31 de maio de 1850, primeiro com o nome de Santo Antônio do Paraibuna e posteriormente, a partir de 1865, Juiz de Fora. Como grande parte dos municípios da Zona da Mata mineira da época, sua economia girava em torno da

<sup>16</sup>As informações apresentadas neste tópico tiveram como fonte os endereços eletrônicos da PJJ e do BDMG. Disponíveis, respectivamente, em: <https://pjf.mg.gov.br/cidade/historia.php> e <https://bdmgorienta.bdmg.mg.gov.br/juiz-de-fora-cidades-mineiras>, os quais poderão ser acessados para maiores detalhes. Para aqueles que desejam conhecer um pouco mais sobre a historiografia da cidade, indicamos Duarte (2014, p.72-98).

cafeicultura, cujo nível de desenvolvimento levou a construção da Estrada de Rodagem União Indústria para o escoamento da produção local e regional entre a Província de Minas e a Corte. É também neste período que a cidade mais próspera da Zona da Mata mineira se firma como a maior referência para a região. A expansão de sua economia cafeeira e de seu comércio permitiu, já a partir dos anos de 1880 e 1890, investimentos em infraestrutura (energia elétrica, transporte, comunicação e setor bancário) definidores do futuro de seu desenvolvimento econômico. Com a construção da primeira hidrelétrica de grande porte da América do Sul – Usina de Marmelos Zero – a cidade passa a ser conhecida como “Farol de Minas”. Posteriormente, seu desenvolvimento industrial, principalmente do setor têxtil, transforma seu perfil econômico, recebendo a alcunha de “Manchester Mineira”, em alusão à cidade inglesa. Já em seu hino, a cidade é decantada como a “Princesa de Minas”, que caminha na vanguarda do progresso.

No período da cafeicultura a cidade abrigava um grande contingente de escravos africanos, mas já a partir de 1850 começa a receber imigrantes de várias origens. Primeiro, os alemães, seguidos anos mais tarde, após o fim da escravidão, de italianos, de sírios e de libaneses. O desenvolvimento da cidade – em seus aspectos econômico, social e cultura – é influenciado pela presença desses grupos de imigrantes.

No final do século XX, a partir da década de 1990, Juiz de Fora registra um declínio do setor industrial em contraponto ao crescimento do setor terciário, evidenciando a tendência a se tornar uma cidade-polo na prestação de serviços. Atualmente, registra a quarta maior população do estado de Minas Gerais. Mas continua sendo a mais populosa e mais influente cidade da Zona da Mata, servindo de referência para a toda a região e também para parte das mesorregiões Sul de Minas e Campo das Vertentes, além da região central do estado do Rio de Janeiro. Sobretudo, nas áreas de saúde<sup>17</sup> e educação de ensino superior<sup>18</sup> e também por seu expressivo setor comercial. Conforme o IBGE, sua população estimada em 2020 –

---

<sup>17</sup>De acordo com Plano Diretor de Regionalização da Saúde o estado de Minas Gerais está dividido em 13 macrorregiões, sendo que Juiz de Fora é a cidade polo da macrorregião Sudeste. Esta distribuição espacial é resultado das necessidades de assistência de saúde, sobretudo dos recursos hospitalares garantidores do acesso dos usuários à atenção terciária, na impossibilidade de resolução dos problemas de saúde na atenção primária e secundária. Assim, por abrigar uma extensa rede de instituições de saúde privada conveniadas ao Sistema Único de Saúde, Juiz de Fora é uma referência regional, além disso, abriga uma das 28 unidades de Superintendência Regional de Saúde do estado mineiro.

<sup>18</sup> Juiz de Fora abriga aproximadamente uma dezena de instituições de ensino superior privadas, além da Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF, ocupante de posição de destaque no ranking das universidades públicas brasileiras.

pois, contrariando as regras do próprio instituto, não foi possível a realização do censo demográfico neste ano – é de 573.285 indivíduos.

Já a história de sua Câmara Municipal<sup>19</sup> é iniciada em 07 de abril de 1853, com a eleição de sete vereadores. Depois de ocupar vários endereços, no final da década de 1970, a sede do legislativo instala-se no Palácio Barbosa Lima Sobrinho, onde está até o presente. Em 1973 sua legislatura contava com 19 (dezenove) vereadores. Já, em 1996, atendendo a determinação da 10ª Emenda à Lei Orgânica do município, fundamentada pela CF/1988<sup>20</sup>, o número de cadeiras saltou para 21 (vinte e um). Entretanto, novas emendas constitucionais, alteraram o número máximo de vereadores de acordo com população do município. Para a legislatura eleita em 2004, com mandato no período de 2005-2008, o número máximo ficou estabelecido em 19 (dezenove) membros, números que permanecem até hoje, embora a Emenda Constitucional nº 58, de 2009, tenha mais uma vez readequado o número de cadeiras nos legislativos municipais, permitindo à CMJF avançar para até 25 (vinte e cinco) cargos de vereadores. Estes números, embora algumas iniciativas tenham sido aventadas, não foram ainda alterados, tendo em vista a pressão de alguns movimentos populares, dentre eles se destaca o Comitê de Cidadania<sup>21</sup>.

## 2.2 Uma cidade universitária<sup>22</sup>

Viçosa, localizada na região norte da Zona da Mata mineira, nos dias de hoje, é uma cidade impulsionada por sua Universidade Federal, instituição que é referência em ensino superior e pesquisa. Como grande parte dos municípios de Minas Gerais, seu surgimento está ligado a ação de missionários católicos. No início do século XIX, com o

---

<sup>19</sup>As informações sobre a história da Câmara Municipal de Juiz de Fora foram obtidas no endereço eletrônico da instituição. Disponível em: <http://camarajf.mg.gov.br/geral.php?tipo=HISTHINO&c=4>. Acesso em: 01 jun. 2020.

<sup>20</sup>O inciso IV, artigo 29, da CF/1988, disciplina a composição das Câmaras Municipais, definindo o limite máximo do número de vereadores nas câmaras municipais, de acordo com a população do município. Posteriormente, a definição dos números máximos dessas cadeiras foram objeto de outras duas emendas constitucionais.

<sup>21</sup>O Comitê de Cidadania é vinculado à Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de Juiz de Fora. Foi criado em 2000 para acompanhar as atividades da Câmara Municipal de Juiz de Fora e desenvolver um trabalho de combate a corrupção. Suas ações podem ser acompanhadas na página eletrônica da Arquidiocese de Juiz de Fora e no blog eletrônico do próprio Comitê de Cidadania. Disponíveis, respectivamente, em: <https://arquidiocesejuizdefora.org.br/tag/comite-de-cidadania> e <http://comitedecidadaniajf.blogspot.com>. Acessos em: 01 jun. 2020.

<sup>22</sup>As informações apresentadas neste tópico foram obtidas em: Viçosa (MG). In: ENCICLOPÉDIA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS. Rio de Janeiro: IBGE, 1959. v. 27. p. 426-432. Disponível em: [http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv27295\\_27.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv27295_27.pdf). Acesso em: 01 jun. 2020.

erguimento, próximo ao rio Turvo, de uma ermida em homenagem a Santa Rita de Cássia surgiu em seu entorno o povoado de Santa Rita do Turvo que, em 1832, tornou-se um distrito do município de Ubá, do qual é desmembrado em 1871, sendo elevado a condição de vila. Já em 1876 é promovido à categoria de cidade, com o nome de Viçosa de Santa Rita, nome que deriva de homenagem ao Bispo de Mariana, Dom Antônio Ferreira Viçoso, que na ocasião havia visitado a cidade. O topônimo Viçosa é adotado somente a partir de 1911.

No início do século XX, a principal atividade econômica do município, como em grande parte da Zona da Mata mineira, estava vinculada à cafeicultura. Com isso, Viçosa destaca-se como um importante polo de comércio agrícola. Condição que levou seu filho mais ilustre e na época presidente do estado de Minas Gerais, Arthur Bernardes, a incluir em seu programa de governo ações para o desenvolvimento econômico da região. Em conformidade com essa proposta, são desenvolvidos projetos de infraestrutura de energia elétrica e de transporte, além de dois outros direcionados à educação de ensino médio e de ensino superior. Enquanto a escola de ensino médio destinava-se a formação prática dos filhos de agricultores, a Escola Superior de Agricultura e Veterinária<sup>23</sup> (ESAV) objetivava produzir estudos e tecnologia direcionados a produção agrícola local. Em 1948, a ESAV foi transformada, pelo governo estadual em Universidade Rural do Estado de Minas Gerais (Uremg). Em consequência de sua consolidação como instituição de ensino de referência nacional, ela foi federalizada em 15 de julho de 1969, passando a ser denominada Universidade Federal de Viçosa<sup>24</sup> (UFV). A condição de referência nacional, proporcionada pelo nível das pesquisas e das tecnologias desenvolvidas de forma contínua, perdura até os dias atuais.

Atualmente, a cidade de Viçosa tem sua economia sustentada pelo setor de serviços, principalmente nas áreas de saúde, de educação e de comércio, sendo uma referência para as cidades da microrregião da qual é a cidade-polo. Sua população estimada pelo IBGE para 2020 é de 79.388 habitantes. Entretanto, o número de pessoas que demandam serviços e equipamentos públicos é bem maior, tendo em vista a população flutuante oriunda de sua condição de cidade universitária; pois, além da UFV, a cidade abriga ainda outras quatro instituições particulares de ensino superior. Exatamente por esta condição, da qual deriva a circulação de um grande contingente de estudantes universitários em período escolar, a cidade é palco de um estilo de vida movimentado com muitos bares, pizzarias, choperias,

---

<sup>23</sup>A ESAV foi criada pelo Decreto 6.053, de 30 de março de 1922, pelo então Presidente do Estado de Minas Gerais, Arthur da Silva Bernardes. Já sua inauguração ocorreu em 28 de agosto de 1926, pelo próprio Arthur Bernardes, que na época ocupava o cargo de Presidente da República.

<sup>24</sup>Todas as informações sobre a ESAV e UFV foram obtidas na página eletrônica da Universidade Federal de Viçosa. Disponível em: <https://www.ufv.br/historia/>. O acesso em: 01 jun. 2020.

lanchonetes e restaurantes em diversos pontos, sendo ainda comuns as realizações de grandes eventos. Tudo isso, torna a cidade de Viçosa uma referência cultural. Entretanto, as condições inadequadas de uma infraestrutura urbana ultrapassada em áreas com grande concentração populacional, têm sido objeto de discussões da sociedade com o poder público, contando com a participação da UFV, uma vez o efeito causal de sua existência sobre essa situação.

Quanto a história da Câmara Municipal de Viçosa<sup>25</sup> o início de suas atividades, registrado nos anais do legislativo, ocorre ainda no período imperial com mandatos trienais. A partir do advento da República a cidade, entre os anos de 1890 e 1892, é governada pelo regime de Intendência. Entre 1892 e 1895 são instituídos os Conselhos Distritais e as Assembleias Municipais, sendo que entre outubro de 1892 e dezembro de 1929, a cidade foi administrada por meio de resoluções. Com a Revolução de 1930, e até 1947, a administração do município ficou a cargo de interventores nomeados pela ditadura do Estado Novo, sendo muito desses cidadãos forasteiros, cujas administrações oscilaram entre erráticas e profícuas. As primeiras eleições diretas para prefeito, após a queda da ditadura getulista, aconteceram em novembro de 1947. Em suma, a organização político-administrativa do município, assim como em todo o país, passou por diferentes formas, conforme a conjuntura política vigente em cada fração da história. Somente com a Constituição de 1988, o perfil republicano e democrático se fez presente de forma mais categórica.

A Câmara Municipal de Viçosa em 1988, conforme legislação vigente à época, era composta por 13 (treze) vereadores. Sob a nova ordem constitucional, a partir das eleições de 1992 até a realizada em 2000, sua composição foi ampliada para 15 (quinze) vereadores. Entretanto, as duas legislaturas seguintes, eleitas em 2004 e 2008, tiveram sua composição limitada a 10 (dez) vereadores, por força de emenda constitucional. Mas nas eleições de 2012 este número, sob mais um efeito de emenda constitucional, retornou ao patamar anterior, desde então o legislativo de Viçosa é composto por 15 (quinze) vereadores.

---

<sup>25</sup>As informações sobre a história inicial da Câmara Municipal de Viçosa foram obtidas no endereço eletrônico da instituição. Disponível em: <https://www.vicosa.mg.leg.br/institucional/historia>. Acesso em: 01 jun. 2020.

### 2.3 A “cidade carinho”<sup>26</sup>

Conhecida como Cidade Carinho e terra do compositor Ary Barroso<sup>27</sup>, Ubá é mais um município na Zona da Mata mineira surgido por ação de missionários católicos e erigido às margens de um rio.

Em tupi-guarani, Ubá refere-se a canoa talhada em um único tronco de árvore. Popularmente também denomina a gramínea “*Gynerun Sagittatum*”, de formas longilínea, flexível e cilíndrica. Usada por indígenas para a produção de flechas de caça e combate, é encontrada ao longo das margens do ribeirão que corta a cidade e lhe origina o nome. Com a decadência das atividades de mineração de ouro na região de Mariana, Ouro Preto e Guarapiranga, no final do século XVIII e início do século XIX, vários exploradores e suas famílias se deslocaram para a região Zona da Mata em busca de terras férteis e adequadas para a agricultura. Movimento migratório que deu início a colonização da bacia hidrográfica do rio Pomba – integrada pelos rios Ubá, Turvo, Xopotó, Formoso e Novo. A região de Mata Atlântica, propícia à extração de madeira, era território de indígenas dos grupos dos chopós, croatos e puris, além de aventureiros, fundadores de fazendas prósperas, que promoveram a formação de núcleos populacionais, origens de várias cidades da região, incluindo Ubá.

Com a incumbência de catequizar indígenas, padre Manoel de Jesus Maria, no final de 1797, organizou um grande aldeamento central, preparando as bases para a chegada dos proprietários de sesmarias. A doação das primeiras sesmarias localizadas em terras desocupadas e nas cabeceiras, encostas e margens do rio Ubá é registrada nos anos de 1797 e 1798. Na época, a capitania de Minas Gerais era governada por Bernardo Antônio de Lorena, conselheiro do rei D. João VI. Em 1805, o capitão-mor Antônio Januário Carneiro e seu cunhado, comendador José Cesário de Faria Alvim adquiriram diversas sesmarias, pertencentes à época ao município de São João Batista do Presídio, atual município de Visconde do Rio Branco. Diferente de outros proprietários de terras localizadas às margens do rio Ubá, preocupados apenas com suas fazendas, Antônio Januário Carneiro planejou a fundação de um povoado que originou a cidade de Ubá. Em obediência ao acordo entre a Coroa e o Vaticano, para a fundação de povoados em terras colonizadas, conduziu um

---

<sup>26</sup>Este tópico foi escrito a partir de informações encontradas nos seguintes endereços eletrônicos do IBGE e da Câmara Municipal de Ubá. Disponíveis, respectivamente, em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/uba/historico> e <https://www.uba.mg.leg.br/funcao-e-definicao/como-funciona-a-camara>. Acesso em: 01 jun. 2020.

<sup>27</sup>Ary Evangelista Barroso, nasceu em 07/11/1903. Autor de vários sambas, ficou conhecido pela autoria do samba-exaltação *Aquarela do Brasil*.

movimento para a assinatura de petição requerendo alvará para o erguimento da igreja que seria o marco inicial do povoado. Assim, foi construída a igreja dedicação a São Januário, santo de devoção do capitão-mor, com o trabalho de operários que recebiam em troca pequenas glebas de terras, moradia e alimentos até conseguirem o próprio sustento com o cultivo das terras recebidas. Também por sua intermediação, diversas famílias se instalaram no local, promovendo o crescimento do arraial, elevado, em 1841, à condição de paróquia de São Januário de Ubá, primeiro nome do povoado. O desenvolvimento gradativo do povo em torno da paróquia e em direção à estrada para Guarapiranga, levou a edificação das primeiras residências de pau a pique e sapé. Tendo em vista o desenvolvimento da paróquia e das atividades de seus habitantes, em 1854, foi elevado a condição de vila e, em 1857, à categoria de cidade com o nome de Ubá. Durante o período colonial, a exploração e a transformação da terra tornaram a mão-de-obra escrava a principal fonte de renda e a base para o desenvolvimento agrícola da região, sobretudo a cultura cafeeira, principal fonte econômica da Zona da Mata mineira. Com o início da imigração houve uma diversificação de culturas agrícolas, dentre elas o tabaco. Entretanto, a primeira leva de imigrantes, provenientes do sul da Itália, era dominada por indivíduos com diferentes profissões manufactureiras: artesãos, alfaiates, ferreiros, caldeireiros, marceneiros e operários, além de comerciantes. Apesar de não serem agricultores, a principal necessidade do momento, contribuíram para a melhoria de uma cidade sem energia elétrica, calçamento e saneamento básico, características comuns às cidades da região. Somente com a segunda fase da migração, ocorrida após a abolição do trabalho escravo, a cidade passou a receber imigrantes do norte da Itália, camponeses treinados que passaram a substituir o trabalho dos africanos escravizados. A nova composição da população influenciou o desenvolvimento político, econômico e social do município. Ubá foi um dos poucos municípios de Minas Gerais a manter a presença de imigrantes italianos após a crise da cultura cafeeira. Aproveitando a oportunidade surgida com a redução dos valores dos imóveis, grande parcela dos imigrantes italianos resolveu não acompanhar o fluxo migratório para o estado de São Paulo e passou a adquirir grandes extensões de terra para subdividirem em várias propriedades, atraindo a vinda de colonos de outras regiões. Com isso, atualmente, o município tem um dos maiores territórios do país. Devido a essa forma de parcelamento do solo, desaparecem o latifúndio e a monocultura cafeeira, sendo substituída pela policultura do tabaco, cereais, cebola, batata, pimentões, tomates e alguns tipos de frutas. Entretanto, essa mudança não impediu o decréscimo da participação do setor agrícola na economia local. Em tempos recentes, o setor secundário, liderado pela indústria moveleira, tornou-se a mais importante atividade econômica do município, transformando-o, juntamente

com as cidades vizinhas de: Divinésia, Guiricema, Guidoal, Piraúba, Rio Pomba, Rodeiro, São Geraldo, Tocantins e Visconde do Rio Branco, no principal polo moveleiro do estado e o terceiro maior do país. A produção de móveis, atividade iniciada nos primórdios do século XX e dominada por micro e pequenas indústrias, é a principal atividade econômica e o maior setor arrecadador de imposto da região. Ubá, com uma das maiores densidades demográficas da Zona da Mata mineira, posiciona-se como a segunda principal cidade, bem como o segundo centro industrial e comercial da região, atrás apenas de Juiz de Fora. Conforme projeções do IBGE, a população estimada do município para 2020 é de 116.797 habitantes.

Localizado na região central da Zona da Mata mineira, serve de sede para vários órgãos públicos estaduais, atendendo aos municípios de sua microrregião. Dentre os órgãos estatais instalados na cidade, se destacam: a Gerência Regional de Saúde, encarregada do atendimento da população de 31 (trinta e um) municípios, e a Superintendência Regional de Ensino, responsável por desenvolver e coordenar políticas públicas de educação básica e o funcionamento da rede estadual de ensino de 22 (vinte e dois) municípios. A cidade abriga também os escritórios regionais do Instituto Estadual de Florestas (IEF); da Superintendência Regional de Meio Ambiente – SUPRAM Zona da Mata e seus órgãos interligados e de apoio, como o Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM), a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) e o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM), além da 5ª Coordenadoria Regional do DER (Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem de Minas Gerais) e do 21º Batalhão da Polícia Militar.

Com relação ao seu poder legislativo, a Câmara Municipal de Ubá foi instalada em 12 de maio de 1854, período em que a circunscrição ainda não era reconhecida como município, mas sim como Vila de São Januário de Ubá. Mais de três anos após a inauguração do legislativo, em 03 de julho de 1857, aconteceu a emancipação política do município. Da mesma forma que é registrado na imensa maioria dos municípios brasileiros, por longos 126 (cento e vinte e seis) anos o legislativo municipal de Ubá funcionou dentro do Paço Municipal, sede do Poder Executivo ubaense. A partir da reforma do prédio da Prefeitura Municipal, no ano de 1983, começou a ser esboçada a real independência entre os dois poderes, quando a Câmara Municipal se transferiu para endereço diverso da Prefeitura, sendo que em 2008 inaugurou sua sede própria, construída em terreno pertencente ao patrimônio público e localização da antiga sede do Tiro de Guerra 04-028.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Câmara Municipal de Ubá passou por várias composições referentes ao número de cadeiras de seu colegiado. A Lei Orgânica do Município de Ubá, promulgada em 23 de março de 1990, em seu artigo 34

definia o número de 17 (dezessete) vereadores. A Emenda à Lei Orgânica nº 006, de 10 de março de 1997, reestabelecia o número de 15 (quinze) vereadores, conforme a composição anterior a promulgação da Lei Orgânica. Por força da Emenda à Lei Orgânica nº 20, promulgada em 14 de fevereiro de 2012, foi determinada a redução de cadeiras para 11 (onze) vereadores. Número que permanece até o presente, mesmo com a aprovação da Emenda Constitucional nº 58, de 2009, permitindo ampliação para até 17 (dezessete) cargos de vereadores em município com população acima de 80 mil e até 120 mil habitantes.

### 3 Um aporte teórico para casos de mudanças institucionais

A compreensão dos processos de mudança institucional, de acordo com Aranha e Filgueiras (2016), impõe como desafio quatro questões fundamentais: “Por que instituições mudam? Quais os fatores causais da mudança institucional? Como as instituições mudam? Qual a direção da mudança institucional?”. Já esta pesquisa, ao tratar de três casos de mudança institucional e o conseqüente processo de reestruturação organizacional em legislativos municipais mineiros, busca responder a quatro questões, assim resumidas: Qual o papel dos atores – agentes políticos e burocracia – nos três processos? Como os processos de reestruturação organizacional foram desenvolvidos, considerando os fatores inerentes a deflagração das três experiências? Quais os formatos das três reestruturações organizacionais? Qual a perspectiva de institucionalização das três experiências? Não obstante, a especificidade dessas questões elas não deixam de atender o desafio suscitado pelos dois autores.

Para uma melhor compreensão das mudanças institucionais e os conseqüentes processos de reestruturação organizacional registrados nos três casos a serem abordados por esta pesquisa, importa apresentarmos as ações de determinados atores – vereadores e servidores –, os contextos políticos que esses atores atuaram e as características institucionais que influenciaram o cálculo desses atores e que, por fim, conformaram os instrumentos de interlocução com a sociedade civil local. Dito de outra forma, importa entender como essas variáveis contribuíram para a configuração dos setores criados por essas casas legislativas e direcionados ao apoio e ao desenvolvimento da cidadania no município. As dinâmicas de cada um de nossos três casos são esmiuçadas nos dois próximos capítulos, a partir da apresentação dessas variáveis. A saber, o primeiro apresenta quem são os atores e o papel por eles desempenhados; ao passo que o segundo apresenta as condições político-institucionais, variável entendida como o contexto político e as contingências que facilitaram ou que obstaculizaram as mudanças institucionais em cada um dos legislativos municipais.

Importa registrar que as exposições apresentadas nos próximos capítulos têm como primeira fonte as entrevistas realizadas com os servidores que atuaram como coordenadores no processo de criação e/ou no início das atividades dos instrumentos de interlocução legislativo – sociedade civil. Contudo, a fim de verificar e/ou elucidar algumas informações obtidas por meio dessas entrevistas específicas, também orientaram estas exposições as entrevistas realizadas com servidores, ex-servidores e ex-vereadores que de alguma forma estiveram envolvidos com as atividades de tais instrumentos, bem como notícias veiculadas pelos meios de comunicação locais e pelos canais informativos e páginas

eletrônicas das próprias câmaras, além de atas de reuniões legislativas e normas legais – leis e resoluções – que regulamentam as atividades desses mesmos instrumentos.

A referência teórica para a análise dessas variáveis apoia-se no modelo de *multiple streams* (múltiplos fluxos) elaborado por John Kingdon (2007) e na análise institucionalista via teoria da mudança institucional gradual formulada por James Mahoney e Kathleen Thelen (2010). Estudos estes realizados com foco em processos de formação de agendas de políticas públicas, analogia a ser aplicada ao processo de criação de instrumentos direcionados ao apoio e ao desenvolvimento da cidadania pelos legislativos ora em estudo. Entretanto, é preciso esclarecer que o arranjo deste referencial analítico não é uma invenção nossa, mas sim tomado por empréstimo do estudo de Patrícia Burlamaqui (2017) sobre o processo de formação de agenda da segurança pública do estado do Rio de Janeiro e publicado com o título: “O caso da política de pacificação”.

A formulação do Modelo de Múltiplos Fluxos<sup>28</sup>, exposto por Kingdon (2007) no livro “*Agendas, Alternatives, and Public Policies*”, como bem assinalada por Burlamaqui (2017), resulta de investigação do autor sobre a motivação para a formulação e a alteração das agendas governamentais – entendidas como temas e problemas que exigem atenção das autoridades governamentais e seus assessores em um determinado momento. Para Kingdon a formulação de políticas públicas deriva de um conjunto de processos, nos quais estão incluídas a criação de uma agenda, a especificação das alternativas, a escolha de alternativas específicas e as suas implementações. Todas essas ações são influenciadas pelos participantes – agentes políticos, funcionários públicos, acadêmicos, jornalistas, dentre outros – que reconhecem os problemas, geram propostas de mudanças por meio de políticas públicas e se envolvem em atividades políticas. Geralmente, os participantes são especializados, atuam em um ou outro desses processos, mas dificilmente em todos eles. O autor ainda distingue os participantes entre “visíveis” e “invisíveis”. No primeiro grupo estão os atores vinculados ao processo eleitoral – partidos e comitês de campanha. Recebedores de atenção da imprensa e do público, eles são os responsáveis pela definição da agenda. No segundo grupo estão os acadêmicos, os burocratas de carreira e os funcionários públicos, dotados de poder suficiente para influenciar na escolha das alternativas (KINGDON, 2007, p. 230).

Em resumo, tem-se uma conexão, na qual são combinados três fluxos: os problemas, as políticas públicas e a política. Entretanto, a identificação dos problemas, a

---

<sup>28</sup>Nossa utilização do termo “Modelo de Múltiplos Fluxos” segue a forma empregada por Patrícia Burlamaqui. Entretanto, também é possível encontrar a tradução do termo *streams* do texto original de John Kingdon como “dinâmicas” em vez de “fluxos”, conforme é registrado em SARAIVA e FERRAREZI (2007).

elaboração das políticas públicas e a receptividade na esfera política ocorrem por meio de processos distintos, sendo que neste último – ou seja, nos contextos dos eventos políticos – o grau de imprevisibilidade é ainda maior. Todavia, com a ocorrência de uma interação completa dos três fluxos, a probabilidade de determinado tema compor uma agenda de decisões é potencializada. Quando ocorre esse alinhamento de fluxos temos, na definição de Kingdon, a *policy windows* ou “janela de oportunidade”. E a conjunção da abertura dessa janela com a atuação de um *policy entrepreneurs*, um “empresário político” – ator capaz de desempenhar o papel adequado para unir soluções a problemas, problemas a forças políticas e forças políticas a propostas –, é crucial para a condução da agenda. “Por si mesmos, os fluxos geram a oportunidade da formação da agenda, mas o envolvimento de lideranças políticas é uma condição necessária para que tal formação ocorra”, alerta Burlamaqui (2017, p. 26).

Não de outra forma, o modelo teórico dos *multiple streams* elaborado e testado por Kingdon para a análise do processos de definição da agenda e de determinação de políticas alternativas, percebidas como dependente da ocorrência simultânea de determinados eventos e da atuação de certos autores (FARIA, 2003, p. 24), fundamenta o estudo de nossos três casos ao tratarmos tanto do papel dos atores – agentes políticos e agentes estatais – quanto da forma assumida pelas reestruturações organizacionais experimentadas pelos três legislativos.

Na literatura das ciências sociais as diferentes concepções da análise institucionalista foram elaboradas como o objetivo de “explicar as mudanças e as continuidades políticas e institucionais, a dinâmica de funcionamento das instituições e a influência de regras formais e informais na ação e interação dos atores, econômicos e sociais” (BURLAMAQUI, 2017, p. 26-27). Conforme pontua a autora, Guy Peters (2003) identifica sete perspectivas para o institucionalismo: “escolha racional”, “sociológico”, “normativo”, “empírico”, “de representação de interesses” e “internacional”. Ao passo que Vivien Schmidt (2011) a organiza em quatro: “escolha racional”, “sociológico”, “histórico” e “*discursive*”.

Com isso, o novo paradigma institucional, ou a perspectiva neo-institucionalista, ao “demonstrar a necessidade de combinar a agência (a capacidade dos indivíduos de transformar e alterar a estrutura) e a estrutura como forma de explicar os fenômenos e resultados sociais” – sendo que a estes, incluem-se, além das dimensões estritamente sociais, a política e a economia –, está longe de representar um pensamento unificado (NASCIMENTO (2009, p. 98). Como método e epistemologia de análise política, o novo institucionalismo é projeto teórico, cujo objetivo não é simplesmente descrever as instituições e as formas de seu funcionamento, mas sim, explicar como os resultados políticos são

produzidos, na tentativa de produzir generalizações (NASCIMENTO, 2009, p. 110). Não de outra forma, diversos autores, dentre eles Hall e Taylor (1996), e Mahoney e Thelen (2010) identificam três ramificações dessa perspectiva teórica: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico<sup>29</sup>.

Não obstante, na ausência de uma literatura uniforme sobre os fatores causais das mudanças e continuidades institucionais, é possível encontrar duas vertentes para ocorrência das mudanças. Uma linha aponta para reflexos de eventos externos, e na raridade desse movimento, a constância institucional é a regra. Já a outra, justifica a mudança institucional como uma ocorrência gradual, realizada em intervalo temporal estendido, e fruto de eventos registrados na própria instituição. Filiam-se à vertente dos efeitos endógenos os autores: Hall e Taylor, 1996; Thelen e Steinmo, 1992; Mahoney e Thelen, 2010 (BURLAMAQUI, 2017, p. 27). A cada vertente estão associados os conceitos de *path dependence* – ou “dependência da trajetória” – e o de mudança institucional gradual, respectivamente.

Ao tratar do conceito de “dependência de trajetória” Burlamaqui lembra que o mesmo “pode ser definido minimamente como o efeito de eventos do passado no presente e no futuro institucional”, sendo utilizado na literatura como explicação para a persistência das estruturas institucionais ao longo do tempo, embora ocorra em determinadas instituições o experimento de mudança. A autora ao identificar a ênfase do passado no desenho do futuro, denuncia o caráter determinista do conceito, ou seja, as condições iniciais como definidora do resultado final. Entretanto, conclui que, não obstante o reconhecimento dos “efeitos do passado sobre o presente e o futuro, as políticas, as instituições mudam” (BURLAMAQUI, 2017, p. 33-37).

O conceito de dependência de trajetória (*path dependence*) tem estreita vinculação à formulação teórica que sustenta o institucionalismo histórico, especialmente quando a vertente é utilizada para discutir os processos de mudança e reformulação das propostas de políticas públicas. Para Paul Pierson (2000) o conceito é dotado de ambiguidade e imprecisão. Em interpretação mais ampla refere-se a relevância causal de estágios anteriores em uma sequência temporal (*timing and sequence*). Entretanto, a sequência de eventos anteriores apesar de influenciarem os resultados e as trajetórias, não são garantias de um movimento seguinte na mesma direção. A importância da trajetória está, exatamente, na tendência de provocar uma reação, mesmo em qualquer outro sentido (PIERSON, 2000, p. 339-340). Em

---

<sup>29</sup>Aos que desejam iniciar a leitura dessas três variantes do neo-institucionalismo, além dos autores referidos sugerimos de Hall e Taylor (2003): “As três versões do neo-institucionalismo”, e de Emerson Oliveira Nascimento (2009): “Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica”. Ambos constam na bibliografia de referência.

interpretação alternativa e mais restrita, as etapas anteriores ao avançarem em uma determinada direção induzem mais movimentos na mesma direção, criando a ideia de “retornos crescentes”. Em processos de retorno crescente, a probabilidade de novos passos na mesma direção amplia a cada passo dado nessa trajetória. Pois os benefícios *relativos* da ação atual comparados com a opções anteriormente possíveis aumentam com o tempo. Os processos de retornos crescentes também podem ser descritos como processos de autorreforço ou de “feedback positivos” (*positive feedback*) (PIERSON, 2000, p. 340).

Contra o argumento da perspectiva que vincula as mudanças institucionais a “choques externos” ou a “eventos críticos”, uma vez que as instituições estão protegidas por “mecanismos de reprodução” que obstaculizam as transformações por fatores internos, Mahoney e Thelen (2010, p.15-18) elaboraram um novo modelo analítico, a mudança institucional gradual, baseado na discussão de duas variáveis endógenas, identificadas pelas características tanto do contexto político quanto das características das instituições. A partir do arranjo das duas variáveis é possível construir um painel analítico composto por quatro tipos de mudança institucional: “*Displacement*”, deslocamento ou substituição; “*Layering*”, superposição por camadas; “*Drift*”, desvio ou deslizamento; e “*Conversion*”, conversão.

A introdução de novas regras no tipo “*Displacement*” pode ocorrer tanto por meio de uma mudança abrupta e radical quanto por meio de um processo lento. Novas instituições são introduzidas por atores antes alijados das posições de poder, mas agora ocupantes das posições de comando. Os novos atores promovem novos arranjos e passam a controlar a instituição.

Em “*Layering*”, diferente do “*Displacement*”, não há a introdução de regras totalmente novas, mas sim alterações, revisões ou adições às já estabelecidas. Entretanto, mudanças substanciais podem ocorrer caso a lógica da instituição seja alterada ou a reprodução da estabilidade do “núcleo” original fique comprometida. Não obstante, a capacidade de preservação das regras originais pelos defensores do *status quo* institucional, eles se mostram incapazes de barrar a introdução de alterações e modificações. E essas mudanças, mesmo que pequenas, ao se acumularem produzem uma grande mudança no longo prazo.

No terceiro tipo, “*Drift*”, a mudança institucional registrada ocorre tanto pela negligência quanto pela mudança do impacto de regras antigas. De acordo com os autores, o fenômeno ocorre pela decisão dos atores em não responder às mudanças ambientais. Com isso, a inação dos atores pode impactar as mudanças institucionais.

A “*Conversion*” é o tipo no qual as regras já existentes permanecem formalmente, entretanto são interpretadas de novas formas pelos atores que atuam internamente. As lacunas entre as regras e suas aplicações não é fruto da negligência como em “*Drift*”, mas sim produzidas por atores que exploram ativamente as ambiguidades inerentes às instituições.

Diante disso, os quatro tipos podem ser assim resumidos:

1. “*Displacement*”: a remoção de regras existentes e a introdução de novas regras;
2. “*Layering*”: a adição de novas regras às pré-existentes;
3. “*Drift*”: o impacto das regras existentes é alterado por mudanças no ambiente;
4. “*Conversion*”: reinterpretação das regras existentes por atores que exploram suas ambiguidades.

Em suma, cada tipo de mudança institucional gradual é definido a partir do *locus* da transformação institucional, ou seja, as condições endógenas de cada instituição definem o tipo de mudança, conforme retrata a tabela a seguir:

**Tabela 1 – *Types of Gradual Change***

	<b>Displacement</b>	<b>Layering</b>	<b>Drift</b>	<b>Conversion</b>
Removal of old rules	Yes	No	No	No
Neglect of old rules	–	No	Yes	No
Changed impact/enactment of old rules	–	No	Yes	Yes
Introduction of new rules	Yes	Yes	No	No

Fonte: Mahoney e Thelen, 2010, p. 16

Não obstante, a importância do contexto político e das características institucionais como variáveis explicativas para o tipo de mudança institucional, elas por si só não são suficientes, uma vez que este modelo de análise “incorpora a ação e interação de atores relevantes” (BURLAMAQUI, 2017, p.38). Em outros termos, o modelo de análise considera a capacidade de veto e a discricionariedade dos atores. Neste sentido, abordar a pauta da mudança institucional e analisar os tipos de estratégias mais propensas a impulsionar essa mudança em diferentes ambientes institucionais, trazem dois pontos para a discussão: 1) Quem são exatamente os atores responsáveis por tal mudança? 2) Qual o comportamento desses atores é mais propício à transformação? (MAHONEY e THELEN, 2010, p. 22). Identificar esses atores e a forma como agem permite classificar quem são os agentes da mudança e como suas ações e interações se associam às diferentes possibilidades de mudança institucional.

Antes, porém, é preciso entender que esses agentes internos são responsáveis por diferentes possibilidades de vetos, diferentes formas de manipulação de regras e diferentes

motivações de continuidade ou de mudança institucional. E mais ainda, as posições de poder e de decisão desses mesmos agentes determinam a capacidade de mudança institucional. É a partir desses preceitos que Mahoney e Thelen definem quatro tipos de agentes básicos de mudança institucional gradual, os quais passamos a discorrer na sequência.

O primeiro tipo de agentes são os “*insurrectionaries*”, se mobilizam ativamente contra as regras institucionais existentes e buscam eliminá-las. Rejeitam o *status quo* institucional e nem sempre cumprem suas regras. Insatisfeitos e desfavorecidos, por meio de uma identificação subjetiva, são capazes de se unirem em uma ação coletiva coordenada, objetivando eliminar ou criar instituição. Em algumas traduções são chamados de revolucionários.

Os “*symbionts*” (simbióticos) compõem o segundo tipo de agente e podem ser divididos em duas variantes: “*parasitic*” e “*mutualistic*”. O “*parasitic*” (parasita) é aquele que explora a instituição para ganhos privados, embora dependa da existência e da eficácia desta para alcançar seu próprio ganho. Em alguns casos são capazes de negligenciar as regras em prol de seus objetivos. Quanto ao “*mutualistic*” (mutualista), embora se beneficie de regras que não escreveram ou projetaram, as utilizam de nova forma para realizar seus interesses e objetivos. Os simbióticos mutualistas contribuem para a robustez da instituição, apontam Mahoney e Thelen.

Os “*subversives*” (subversivos), a terceira espécie de agentes, observam as regras da instituição, mas disfarçam a extensão de sua preferência por mudanças institucionais. Seguem as expectativas institucionais e aguardam o momento em que poderão ativamente mover-se em favor da mudança. À medida que aguardam, podem incentivar, aos poucos, mudanças institucionais, promovendo novas regras a partir das bordas daquelas já existentes. Nesse sentido, os subversivos são especialmente associados a “*Layering*”, tipo de mudança gradual na qual novos elementos institucionais são incorporados aos antigos. Entretanto, conforme as características do contexto político-institucional, eles também podem incentivar a “*Conversion*” institucional ou os tipos de negligência que promovem a “*Drift*” institucional. Em qualquer de suas formas, a subversão traz mudanças à medida que os desenvolvimentos na periferia chegam ao centro (MAHONEY e THELEN, 2010, p. 25-26).

Quarto e último tipo de agentes, os “*opportunists*” (oportunistas), apresentam preferências ambíguas diante da possibilidade de continuidade institucional, ou seja, não se esforçam ativamente pela preservação ou tampouco tentam mudar as regras, ao considerar os custos em ser oposição ao *status quo* institucional. Em vez disso, exploram as possibilidades surgidas dentro do sistema para alcançar seus fins. De fato, o peso dos oportunistas dentro de

uma instituição pode ser uma grande fonte de inércia institucional e sua presença uma explicação por que mudar o *status quo* institucional é muitas vezes muito mais difícil do que defendê-lo (MAHONEY e THELEN, 2010, p. 26).

Mahoney e Thelen (2010) esclarecem que as definições desses quatro tipos de agentes de mudança partem de duas perguntas básicas: 1) O ator busca preservar as regras institucionais existentes? e 2) O ator cumpre as regras institucionais? As respostas a essas perguntas se conectam as estratégias discutidas e podem ser especificadas conforme retrata a tabela a seguir.

**Tabela 2 – Types of Change Agents**

	<b>Seeks to Preserve Institution</b>	<b>Follows Rules of Institution</b>
Insurrectionaries	No	No
Symbionts	Yes	No
Subversives	No	Yes
Opportunists	Yes/No	Yes/No

Fonte: MAHONEY e THELEN, 2010, p. 23

Não de outro modo, conforme nos alerta Paula Burlamaqui (2017, p.39), no modelo de mudança institucional gradual dos autores aqui em discussão, as características do contexto político, associadas às características institucionais, não são capazes de provocar diretamente a mudança institucional. Conforme exposto anteriormente, a interação dos agentes de mudança é o “fato interveniente” entre aquelas duas variáveis e a própria mudança institucional. A Tabela 3 consegue resumir bem essa relação.

**Tabela 3 – Contextual and Institutional Sources of Change Agents**

		<b>Characteristics of the Targeted Institution</b>	
		<b>Low Level of Discretion in Interpretation/Enforcement</b>	<b>High Level of Discretion in Interpretation/Enforcement</b>
<b>Characteristics of the Political Context</b>	Strong Veto Possibilities	Subversives (Layering)	Parasitic Symbionts (Drift)
	Weak Veto Possibilities	Insurrectionaries (Displacement)	Opportunists (Conversion)

Fonte: MAHONEY e THELEN, 2010, p. 28

Ou mais ainda, esclarece Burlamaqui (2017, p. 40), a Tabela 3, consegue também resumir como as variáveis contexto político e objetivos das instituições combinadas com as motivações e posições institucionais dos agentes permitiu aos autores tanto classificar as

quatro formas de mudança institucional como oferecer uma explicação das suas dinâmicas internas.

Ana Lúcia Aranha e Fernando Filgueiras (2016) em “Instituições de *accountability* no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual” incorporam novos elementos explicativos do desenvolvimento institucional à análise teórica do processo de mudança institucional incremental. Nesse trabalho, variáveis sistêmicas referentes à interação entre as instituições, além de fatores endógenos e exógenos, são consideradas elementos fundamentais para compreender o sentido e as variáveis causais da mudança. A hipótese dos autores é que a compreensão do processo de mudança institucional deve considerar a “ecologia processual” de um determinado sistema de instituições. Por meio de procedimentos formais e informais, as interações visando a um fim comum, criam interdependência entre as organizações integrantes do sistema. Neste sentido, a ecologia processual, de acordo com os autores, deve ser entendida como a relação interdependente do sistema de instituições, em que as ações realizadas por uma instituição dependem das ações de outras instituições. Desse modo, o resultado depende da ação conjunta, coordenada e cooperativa das instituições. O acúmulo do conhecimento gestado internamente e a capacidade de controle dos agentes sobre as informações resultantes de suas ações tornam-se variáveis sistêmicas vitais para o funcionamento de uma ecologia processual, inferem Aranha e Filgueiras.

Não de outra forma, as perspectivas teóricas apresentadas neste capítulo nos auxiliaram na apresentação dos atores – incluindo o papel por eles desempenhado –, das condições político-institucionais – entendidas como o contexto político e as circunstâncias institucionais –, que permitiram mudanças institucionais, e da consequente reestruturação organizacional experienciada pelos nossos três casos em estudo. Os próximos capítulos cuidam da apresentação dessas nossas variáveis.

#### 4 Os atores na boca de cena

Este capítulo tem como propósito mostrar a importância dos atores nos processos de mudança institucional. Para isso apresentaremos os atores atuantes nos processos internos de mudança institucional que produziu a reestruturação organizacional das câmaras municipais de Juiz de Fora, Viçosa e Ubá. Mais especificamente, nos debruçaremos sobre a constituição de setores da estrutura organizacional desses legislativos, objetivando a implantação de instrumentos de apoio e de desenvolvimento da cidadania, os quais foram denominados Centro de Atenção ao Cidadão – CAC. As três câmaras são aqui entendidas como casos que nos permitem responder as seguintes indagações: quem são os atores pivotaes que provocam mudanças institucionais em legislativos municipais? E quais os papéis por eles desempenhados que fazem avançar ou travar os processos de mudança institucional em foco?

Nos três casos em análise há duas categorias de atores. Uma pertencente ao corpo político institucional – agentes políticos, representados pelos vereadores – e a outra pertencente à burocracia pública – os agentes estatais. Esta última divide-se em dois tipos: a) servidores comissionados, de livre nomeação e exoneração, e b) servidores efetivos, investidos em cargos públicos por meio de concurso. Sob a perspectiva teórica de Kingdon (2007), as duas categorias são identificadas, respectivamente, como participantes “visíveis” e “invisíveis” e exercem papéis distintos no processo de elaboração das mudanças institucionais. Enquanto, os agentes políticos são os responsáveis pela definição da agenda a ser implantada, dado o poder discricionário que detêm, os “invisíveis” agentes estatais, instados a operacionalizar a agenda, em certa medida, podem influenciar a escolha das alternativas a serem adotadas. Neste sentido, o comportamento desses atores, considerando o poder de influência que são capazes de exercer, determina as mudanças institucionais e o processo de reestruturação organizacional dos legislativos. Além disso, é preciso observar que o comportamento dos servidores está vinculado ao seu tipo, comissionados ou efetivos.

Identificadas as categorias de atores, passaremos agora, sob a luz dos estudos de Mahoney e Thelen (2010), a apresentação dos atores existentes em cada um de nossos casos e o papel que desempenharam. Mas antes, é necessário esclarecermos que o número de atores envolvidos em cada um de nossos três casos está diretamente vinculado ao processo de institucionalização das respectivas reestruturações.

#### 4.1 Política e burocracia em círculo virtuoso

A mudança institucional que produziu a criação do Centro de Atenção ao Cidadão na Câmara Municipal de Juiz de Fora (CAC-CMJF) traz aspectos importantes para que possamos entender o papel dos atores “visíveis” e dos atores “invisíveis” em processos instalados nos legislativos municipais.

Na Câmara Municipal de Juiz de Fora (CMJF), identificamos o vereador Paulo Rogério dos Santos como um ator pivotal para a deflagração das mudanças institucionais e do consequente processo de reestruturação organizacional, e que, nos termos de Kingdon (2007), pode ser classificado como um “empresário político” – o *policy entrepreneurs*. Esta classificação procede da observação de suas capacidades de articulação e liderança política, de gerenciamento do processo de reestruturação organizacional, bem como de sua trajetória de militância política. Eleito em 1992 e 1996 pelo PCdoB, sua base eleitoral concentrava-se na categoria dos professores municipais, tendo em vista ter participado ativamente, no final da ditadura civil-militar, da luta pelo reerguimento do movimento sindical e presidido, por um longo período e até sua primeira eleição para a vereança, o Sindicato dos Professores de Juiz de Fora, SINPRO-JF<sup>30</sup>.

Único vereador eleito pelo PCdoB<sup>31</sup> a cumprir um mandato completo em toda a história do legislativo municipal de Juiz de Fora, representante dos trabalhadores no magistério e defensor de causas ligadas à defesa dos direitos humanos, à promoção da cidadania e ao reconhecimento da diversidade social, Paulo Rogério apresentou-se como candidato à presidência do legislativo juiz-forano no final de 1998, após seis anos de vereança.

Na eleição da Mesa Diretora da CMJF, ocorrida em 11 de dezembro de 1998, para o biênio 1999-2000, duas chapas credenciaram-se para a disputa. A Chapa 1, fruto de uma grande articulação prévia que envolveu políticos pertencentes a um espectro ideológico amplo, era formada pelos vereadores: Paulo Rogério dos Santos (PCdoB), presidente; Júlio

---

<sup>30</sup>O Sindicato dos Professores de Juiz de Fora, fundado em 1934, a partir dos últimos anos da década de 1980, após o fim da ditadura civil-militar, torna-se um dos protagonistas dos movimentos social e sindical na cidade. Maiores informações podem ser encontradas na página eletrônica do SINPRO-JF. Disponível em: <http://sinprojf.org.br/historia/>. Acesso em: 13 de julho de 2020

<sup>31</sup>A assistente social e professora universitária Nair Barbosa Guedes foi a segunda vereadora do PCdoB a assumir um mandato eletivo na CMJF. Ocupante da 1ª suplência da coligação PT/PCdoB na eleição de 2000, com a eleição do vereador Gabriel dos Santos Rocha – Biel (PT) para o cargo de Deputado Estadual na eleição de 2002, Nair Guedes assumiu a vereança em 2003, exercendo por dois anos o restante do mandato daquela legislatura (2000-2004). Embora, tenha concorrido a reeleição no pleito municipal de 2004, a professora universitária não obteve sucesso.

Carlos Gasparette (PMDB), 1º vice-presidente; Carlos Henrique da Silva (PTdoB), 2º vice-presidente; João Batista Barbosa Júnior (PPB), 1º secretário; e Domingos Caputo (PMDB), 2º secretário. Enquanto a Chapa 2, formalizada apenas no início da reunião da eleição, após uma breve solicitação de suspensão da sessão feita pelo vereador Antônio Zaidan<sup>32</sup> (PFL), era composta por vereadores pertencentes ao campo ideológico identificado com o centro e com a esquerda, a saber: Antônio Carlos Guedes Almas (PSB), presidente; Lourival Ribeiro de Toledo (PTB), 1º vice-presidente; Gabriel dos Santos Rocha (PT), 2º vice-presidente; Eduardo José Lima de Freitas (PDT), 1º secretário; e Odilon Pereira de Andrade Neto (PSDB), 2º secretário.

A habilidade política, tanto de articulação quanto de liderança, demonstrada pelo vereador Paulo Rogério dos Santos permitiu a formação de uma ampla coligação<sup>33</sup>, recurso eficaz para alçá-lo ao posto mais alto da Mesa Diretora, pela Chapa 1<sup>34</sup>. Soma-se a essa condicionante sua aproximação política do prefeito Tarcísio Delgado (PMDB). Com sua capacidade de liderança reconhecida até mesmo por seus adversários políticos, é revelador o discurso proferido pelo vereador Lourival Toledo (PTB) – candidato a 1º vice-presidente na chapa adversária –, antes mesmo de realizada a votação, quando, prevendo a eleição de Paulo Rogério como novo presidente da CMJF, desejou-lhe “uma profícua gestão”<sup>35</sup>. Discursos na mesma linha foram proferidos por membros e eleitores da Chapa 2, após a confirmação da vitória da Chapa 1. Antônio Almas (PSB), candidato a presidente pela Chapa 2 e secretário da última Mesa Diretora, em sua fala após o resultado da eleição, agradeceu os votos recebidos pela sua chapa e a colaboração de todos durante os dois últimos anos quando cumpriu seu dever em prol da cidade de Juiz de Fora. Almas terminou sua fala afirmando a plena certeza de que a nova Mesa Diretora não iria decepcionar suas expectativas, pois entendia que os

---

<sup>32</sup>O vereador Antônio Zaidan (PFL) embora tenha solicitado a suspensão da reunião para a formalização da Chapa 2, votou na Chapa 1.

<sup>33</sup>Entretanto, a costura dessa coligação, formada por partidos situados em diferentes posições do espectro ideológico, mas a maioria identificada com a direita, gerou problemas com sua legenda de esquerda, o PCdoB, culminando com sua desfiliação. Com isso, já nos primeiros meses de 1999, Paulo Rogério dos Santos ingressou no PMDB. Apesar desse desfecho, alguns de seus assessores, mesmo permanecendo filiados ao seu antigo partido, continuaram atuando em seu gabinete até o fim do mandato. Em 2000, filiado ao PMDB, dos Santos concorreu à reeleição, mas não logrou sucesso. A partir de 2001, assumiu a Secretária de Administração e Recursos Humanos durante todo o segundo governo do prefeito Tarcísio Delgado (PMDB), entre os anos de 2001-2004. Nas eleições municipais de 2004, ainda filiado ao PMDB, candidatou-se com sucesso a mais um mandato de vereador. Contudo, no segundo semestre de 2007 retornou as fileiras de seu antigo partido, o PCdoB.

<sup>34</sup>A apuração registrou 12 (doze) votos para a Chapa 1, liderada por Paulo Rogério (PCdoB), e 9 (nove) votos para a Chapa 2, liderada por Antônio Almas (PSB).

<sup>35</sup>ATA DA 186ª REUNIÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA, realizada aos 11 dias do mês de dezembro de 1998.

mesmos propósitos das mesas anteriores seriam seguidos. A fala da líder do PSDB, vereadora Sueli Reis, também é sintomática, conforme registra a ata da reunião em que ocorreu a eleição:

Falando como líder do PSDB, a Vereadora Sueli Reis falou que votou no Vereador Almas para Presidente por uma questão de coerência<sup>36</sup>, mas não via nenhuma inferioridade no Vereador Paulo Rogério, ao qual fez votos de uma boa gestão na Mesa Diretora da Câmara Municipal. Que seja ele um verdadeiro Presidente, capaz de interpretar a independência e o verdadeiro valor desta Casa, atuando democraticamente e marcando posição pela passagem nesta Presidência. Disse que depositava grande esperança no Vereador Paulo Rogério. Desejando-lhe felicidades e sucessos no cargo. (ATA DA 186ª REUNIÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA, realizada aos 11 dias do mês de dezembro de 1998).

Na sequência, em discurso de agradecimento por sua eleição, Paulo Rogério, reforçou sua disposição dialógica para com os pares e com o Poder Executivo no comando da nova Mesa Diretora, não sem antes afirmar a importância do legislativo:

..., ocupando a tribuna, o Vereador Paulo Rogério, em primeiro lugar agradeceu a Deus por lhe ter propiciado essa possibilidade de galgar, com muita honra, o posto de Presidente da Câmara Municipal de Juiz de Fora. Em seguida, agradeceu a todos os colegas vereadores que votaram em seu nome e também a todos os que não votaram, mas que enriqueceram o processo democrático nesta Câmara. Agradeceu também ao Presidente Eduardo de Freitas, ao lado do qual se colocou na ajuda e desempenho do trabalho legislativo. Agradeceu aos funcionários da Casa, pelo trabalho conjunto de todos. **Disse que sua intenção na Presidência é de colocar o Poder Legislativo em condições de destaque, valorizando o seu trabalho, como muito bem o fizeram os seus antecessores. Saberá separar a parte da política da pessoal e separar as divergências que porventura surgirem, ameaçando desagregar esse Poder. Sem querer ser um Poder de confronto com o Executivo, vamos saber respeitá-lo, mas separando a nossa independência. Vamos debater com fraternidade e ocupar um espaço com muita dignidade. Vamos trabalhar democraticamente, sem aviltar nenhum colega. Vamos dividir responsabilidades e propor a governabilidade conjunta nesta Casa.** Gostaríamos de poder continuar contando com a eficiente colaboração do nosso Diretor-Geral, Dr. Willian Jabour, e também contar com a experiência que nos deixa o Presidente Eduardo de Freitas. O meu muito obrigado a todos! (IDEM, IDEM, grifos nossos).

Com essa fala, o presidente eleito apresenta em linhas gerais suas intenções à frente da Mesa Diretora da CMJF. A saber, levar o legislativo municipal a uma posição de

<sup>36</sup>A alegada coerência da vereadora pode ser entendida como referência a filiação anterior do candidato a presidente pela Chapa 2, vereador Antônio Almas (PSB), pois o mesmo foi eleito em 1996 pelo PSDB, mesmo partido da vereadora.

destaque, valorizando suas ações da mesma forma que o fizeram as mesas diretoras antecessoras e de forma agregadora; respeitar o Poder Executivo, evitando confrontá-lo, mas mantendo a independência do Poder Legislativo a fim de ocupar seu espaço com dignidade; e trabalhar de forma democrática, dividindo responsabilidades e objetivando a governabilidade da Casa Legislativa. Paulo Rogério consegue, assim, projetar sinteticamente suas ações futuras e busca conquistar o apoio de toda edilidade para viabilizá-las, mas antes tenta desfazer qualquer desconfiança sobre sua aproximação política com o chefe do executivo.

Já em seu longo discurso de posse como presidente da Mesa Diretora, realizado na primeira reunião plenária da Sessão Legislativa de 1999, o vereador explicita de forma mais detalhada as principais diretrizes a pautarem seu mandato para a nova função. Portanto, esse pronunciamento é um importante instrumento de análise para nossa pesquisa. O discurso é iniciado com admissão de dois sentimentos: satisfação por assumir a nova Mesa Diretora da CMJF, “a mais prestigiosa e mais representativa Instituição Política do Município”; e responsabilidade, junto com os demais vereadores, para preservar e “aprofundar o caráter representativo deste Parlamento perante o Povo de Juiz de Fora”. Assim, enaltece a instituição e convoca a edilidade para a tarefa de ampliar a representatividade do legislativo, sugerindo uma maior participação popular. Em conformidade com essa diretriz, afirma a necessidade de se ter “acuidade política” para reconhecer uma “nova cidadania” ampla, não restritiva como a encontrada nas Cidades-Estados da Grécia Antiga, tampouco pautada pelo individualismo do Estado Liberal e sua ética burguesa que exclui os “desassistidos da fortuna” de influenciar as diretrizes e funcionamento das “Instituições Públicas”. Uma cidadania afinada com os novos tempos e realizada em novo ambiente democrático. Ou nos próprios termos do discurso,

...uma cidadania ativa e consciente, pontificada por Fábio Konder Comparato e ilustrada por Alfredo Baracho, que busca superar os padrões antigos de cidadania e que se traduz **‘em fazer com que o Povo se torne parte principal do processo político de seu desenvolvimento e de sua promoção social’**, Quer isso dizer que a prática desta nova cidadania tem engendrado, por via de consequência, uma também nova dimensão de democracia: a democracia participativa, fundada, entre outros aspectos, na participação da maioria na distribuição dos bens, materiais e imateriais, indispensáveis a uma existência socialmente digna, na proteção dos interesses difusos de transindividuais e na fiscalização da coisa pública. (ATA DA 1ª REUNIÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA, realizada aos 04 dias do mês de janeiro de 1999. Grifos do autor).

A cidadania defendida pelo vereador em seu pronunciamento tem no “Povo” o protagonista do processo político que a constrói. E o exercício dessa “nova cidadania”, por

sua vez, eleva a democracia a outro patamar, o da democracia participativa, essencial para a existência social digna, na qual os interesses coletivos prevalecem sobre os individuais<sup>37</sup>.

À vista do novo desafio, de acordo com nosso orador, o legislativo precisa agir como uma “Câmara propositiva” que interaja com a “nova cidadania”. Para isso a instituição deve buscar canais de diálogo com diferentes setores da sociedade civil e os demais Poderes constituídos, tendo como alvo a realização do interesse público em diferentes instâncias. Dentre os recursos necessários a esta realização é citada a busca por uma parceria com a Universidade Federal de Juiz de Fora, instituição identificada como um prestigiado centro de “excelência técnico-cultural” e “patrimônio de Minas Gerais”. Quanto à interação com os setores da sociedade civil, o vereador realça a importância da valorização dos movimentos comunitários, entendido como um “elemento fundamental de expressão do sentimento popular”, seja por meio das associações de moradores ou outro órgão representativo das aspirações da comunidade. Já “o diálogo com outros Poderes, para ser profícuo”, deve partir da premissa “irrenunciável” que identifica a Câmara como um “Poder legitimamente constituído”, cujos agentes políticos, no exercício do mandato eletivo, precisam ser respeitados “por suas opiniões, suas palavras e seus votos”. Considera valiosa “a crítica de índole construtiva e responsável”, não importa sua origem, desde que o exercício da vereança ocorra dentro dos limites legais e constitucionais. Todavia, “a mais alta instância” sempre deverá ser respeitada.

Ressalta, também, a importância da Câmara na governabilidade do Município e sua responsabilidade com a ordem pública. Evoca o preceito constitucional do município como ente federativo autônomo, mas questiona o não cumprimento da necessária autossuficiência financeira municipal, tendo em vista a perda de recursos ocasionada, à época, tanto pela política financeira do governo federal, com a alegação de estabilizar a moeda e de combater o déficit público, quanto os efeitos da perda de repasses estaduais imposta pela chamada “Lei Robin Hood”<sup>38</sup>. Realidade que inflige à Câmara Municipal o dever ético-político de colaborar com o Poder Executivo municipal. Contudo, esta colaboração deverá ser pautada pela autonomia e independência dos dois poderes.

---

<sup>37</sup>A concepção conceitual adotada pelo vereador traz a democracia participativa como uma consequência da “nova cidadania”. Essa condição de causa e efeito, entretanto, não é tão simples como a apresentada. Os dois institutos se entrelaçam e se conformam por influência mútua, não há papéis determinados de causa e efeito. O que observamos nesta passagem do discurso aponta para o uso de um recurso retórico. Entretanto, essa discussão conceitual não será nosso foco.

<sup>38</sup>Conhecida como Lei Robin Hood, a Lei Estadual nº 12.040 de 28/12/1995, estabeleceu os critérios para distribuição da parcela da receita, a ser destinada aos municípios mineiros, fruto da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) em todo o estado de Minas Gerais.

Ao se dirigir ao público interno da Câmara Municipal (vereança e funcionalismo), primeiro, destaca a importância para a “nova Mesa Diretora” do respeito à democracia interna na relação entre os vinte e um vereadores. Lembra que isso não se constitui um favor, mas um apego à tradição parlamentar e ao Regimento Interno que orientam a instituição.

Na ótica da Mesa Diretora, a Câmara é e continuará a ser o local privilegiado do conflito, não do consenso, que só se admitirá como uma eventualidade. **A Lógica de Nossa Casa é a lógica salutar do pluralismo, dos embates políticos, das concepções e ideologias díspares.** Mesmo os conflitos e os embates, todavia, não podem e não devem excluir a convivência democrática, balizada sempre pela ética, pelo decoro e pelo respeito mútuo, de forma que não nos percamos em antagonismos estéreis, que mais se prestam a apequenar a discussão política, reduzindo-a à insignificância e expondo-a ao menosprezo da opinião pública (IDEM, IDEM, grifos nossos).

Quanto à estrutura funcional, reconhece que o quadro de servidores é reduzido se comparado a legislativos de municípios de porte semelhante a Juiz de Fora. Contudo, reconhece também que esta situação não deve ser usada como justificativa de “nossa inoperância e inércia”. Pois, “a Mesa Diretora tem certeza de que contará com o profissionalismo e a indefectível dedicação de seu quadro de funcionários e assessores”. Assume como objetivo da nova direção do legislativo o aperfeiçoamento estrutural de alguns setores internos essenciais, mencionando, especificamente, os setores de informática e de comunicação social.

A conclusão do discurso é iniciada afirmando a “crença inequívoca” de que o exercício do Poder deve “ser um instrumento ético a serviço da democracia e da promoção da dignidade humana” e não um fim em si mesmo. E que, com a oportunidade da celebração do cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, é preciso “celebrar a democracia como um valor perene”, uma referência para a efetiva construção da justiça social “em nosso contexto de aviltantes e perversa (sic) desigualdades”. E para encerrar, cita ainda Verlaine, Sartre e Salomão:

Por fim, a menos de dois anos no novo milênio, aqui estamos, como diria *Verlaine*, ainda sob o terror e o êxtase da nossa escolha para dirigir esta Casa; aqui estamos, condenados a ser livres, mas responsáveis por tudo quanto fizermos, como queria *Sartre*, aqui estamos, enfim, para, nos limites da nossa preciosa e tão precária vida, fazer nossas as palavras de Salomão, filho de David: **“Se Jeová não edificar a casa, em vão trabalham os que edificam; se Jeová não guardar a cidade, em vão vigia a sentinela”**. Salmo 127: 1 (IBIDEM, IBIDEM, grifos do autor).

Assim, orientada pelas diretrizes desse discurso – a saber, o aprofundamento do caráter representativo da Câmara Municipal; o reconhecimento do legislativo municipal como poder autônomo, responsável pela ordem pública e pela governabilidade do município; a busca pela aproximação do legislativo com a sociedade civil; a promoção dos direitos de cidadania e da dignidade humana; a democracia como valor perene na construção da efetiva justiça social; e o aperfeiçoamento da estrutura administrativa do legislativo –, a nova Mesa Diretora, presidida pelo vereador Paulo Rogério dos Santos, até então, filiado ao Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e em seu segundo mandato como vereador, assume a direção dos trabalhos legislativos e administrativos da Câmara Municipal e inicia um conjunto de ações em prol de uma possível modernização do legislativo. Cabe esclarecer que essas ações também derivam daquilo que definimos como as condições político-institucionais, nossa segunda variável e que será objeto de análise do próximo capítulo.

Outro ator importante é o chefe de gabinete do próprio vereador Paulo Rogério. Também pertencente ao quadro de filiados do PCdoB, o antropólogo José Augusto da Silva exerceu destacado papel na operacionalização da proposta de reestruturação organizacional. José Augusto pode ser enquadrado como participante “invisível”, tal qual teorizado por Kingdon (2007). É o acadêmico que na função de agente estatal formulou as alternativas para agenda de mudança institucional a ser executada pelo “empresário político”. Ou seja, é o participante especializado que irá atuar na identificação do problema e na apresentação de alternativas, dois dos três fluxos de formulação de uma política pública (KINGDON, 2007), neste estudo traduzida pelo processo de criação de instrumentos direcionados ao apoio e ao desenvolvimento da cidadania na Câmara Municipal de Juiz de Fora.

Não obstante, ocupar um cargo comissionado de livre nomeação e exoneração, não somente pelos vínculos políticos que o unia ao presidente Paulo Rogério, mas também pela qualidade de sua formação técnica. Na teoria weberiana, José Augusto é o “funcionário do Estado” com presumido “treinamento especializado e completo”, instalado na estrutura do governo moderno, a burocracia pública (WEBER, 1982). Desse modo, como agente da burocracia instalada no legislativo municipal de Juiz de Fora, exercerá destacado papel na operacionalização da agenda de mudança institucional anunciada no discurso de posse do novo presidente do legislativo.

Assim, esses dois atores, o primeiro atuando como agente político e o segundo atuando como agente estatal, formaram uma sintonizada parceria em busca de mudanças institucionais alinhadas à nova conjuntura brasileira, as quais demandavam uma reestruturação organizacional do legislativo. Para isso, Paulo Rogério, como agente político, encarregou-se

das articulações das propostas de reestruturação organizacional junto aos vereadores, a fim de conquistar apoio ou de superar algumas resistências, que, porventura, pudessem surgir – aqui temos o terceiro fluxo identificado por Kingdon (2007), a política, no qual um “empresário político” é crucial para a condução da agenda de mudança institucional. Enquanto, José Augusto, na função de agente estatal, ficou responsável pelos estudos das ações a serem suscitadas para a reestruturação organizacional defendida pelo novo presidente do legislativo. Nessa missão, este último, contou com o auxílio das chefias de alguns setores da estrutura organizacional existente à época na CMJF. Em um primeiro momento, integraram esse grupo de apoio a Procuradoria do Legislativo (assessoria jurídica) e as divisões de Recursos Humanos e de Administração.

Os dois atores foram importantes para a deflagração do processo de reestruturação organizacional do legislativo juiz-forano. As ações inovadoras implantadas a partir de suas intervenções, durante o mandato da Mesa Diretora no biênio 1999-2000, reverberam até o presente no cotidiano da instituição ao servirem de parâmetros para as ações das mesas diretoras eleitas nas cinco legislaturas seguintes. Em algumas dessas legislaturas as ações foram continuadas ou até mesmo ampliadas, em outras, entretanto, sofreram algum tipo de refluxo. Contudo, seus impactos, embora não lineares, também não puderam ser escamoteados, como veremos no capítulo dedicado às análises das condições político-institucionais. Sob a perspectiva teórica de Mahoney e Thelen (2010), defendemos que Paulo Rogério dos Santos foi um agente de mudança institucional que, apesar de seguir as regras já instituídas, almejou alterar o *status quo* institucional, portanto, é identificado como um agente do tipo *subversive*.

Não obstante, o reconhecimento do impacto dessa reestruturação organizacional na CMJF, lembramos que o objeto desta pesquisa é mais específico e refere-se ao Centro de Atenção ao Cidadão – CAC, órgão criado a partir desse processo e direcionado ao apoio e ao desenvolvimento da cidadania no município.

Nos vinte e um anos de existência do CAC-CMJF, outros atores também foram importantes para a sua consolidação, uma vez terem contribuído para o desenvolvimento de ações que coadunaram com seus objetivos iniciais. Nesse intervalo de duas décadas, o legislativo juiz-forano registrou nove presidentes à frente da Mesa Diretora e oito coordenadores à frente do CAC. Contudo, nem todas as gestões promoveram ações direcionadas para o atendimento dos propósitos para os quais o órgão foi instituído, a saber, ações de promoção da cidadania e/ou de educação para a democracia. Dessa forma, reforçamos que na continuidade desta seção serão identificados somente aqueles atores –

sejam eles agentes políticos ou agentes estatais – que contribuíram para o desenvolvimento de ações que coadunaram com os objetivos iniciais do CAC.

Entre 2001 e 2004, na primeira legislatura após a criação do CAC, a CMJF foi presidida pelo advogado Isauro José de Calais Filho<sup>39</sup> (PDT), vereador em seu segundo mandato. Este período serviu para consolidar as ações inovadoras implementadas no período anterior. Destacando-se a efetivação da Escola de Cidadania do Legislativo Municipal e a criação do Serviço de Defesa do Consumidor – SEDECON e do serviço Internet Popular. Inovações vinculadas as atividades do CAC e previstas na proposta de reestruturação institucional apresentada por Paulo Rogério. Antes de exercer a vereança, Isauro Calais, durante o governo do prefeito Custódio Mattos (PSDB), ocupou o cargo de superintendente da Agência de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON, órgão vinculado ao executivo municipal. Assim, ancorado no cargo de superintendente do PROCON e na carreira de defensor público do estado de Minas Gerais, Calais concorreu a vereança, em 1996, pelo PSDB, alcançando o primeiro de seus cinco mandatos no legislativo municipal.

Já na legislatura 2005-2008 temos o retorno do vereador Paulo Rogério dos Santos (PMDB) à vereança<sup>40</sup> e a presidência da Mesa Diretora ocupada por Vicente de Paula da Silva – Vicentão (PTB), vereador em seu quinto mandato consecutivo. Nas negociações para a composição e eleição da Mesa Diretora deste período, Paulo Rogério conseguiu indicar o novo coordenador do CAC. O primeiro nome por ele apresentado para o cargo foi José Augusto da Silva, seu antigo assessor que havia participado da reformulação da estrutura organizacional do legislativo juiz-forano no biênio 1999-2000 e também, após a criação do CAC, acumulando o cargo de coordenador do novo órgão. Entretanto, com a resistência a essa primeira indicação, o vereador apresentou o nome de Plínio César Mansur da Silva<sup>41</sup>, pedagogo, filiado ao PMDB (desde 1986) e vinculado ao grupo político do ex-prefeito Tarcísio Delgado. O pedagogo possuía experiência acumulada na área de educação, por atuar tanto no setor privado quanto no setor público. No setor público trabalhou em cargos comissionados de dois governos municipais. Primeiro, por quase quatro anos na Secretaria de

---

<sup>39</sup>O vereador Isauro Calais, em seu primeiro mandato como presidente da CMJF conseguiu aprovar uma emenda ao Regimento Interno da Casa, permitindo a reeleição do presidente da Mesa Diretora. Com a nova regra, tornou-se o primeiro vereador a ocupar a presidência do legislativo juiz-forano por dois mandatos consecutivos em uma mesma legislatura.

<sup>40</sup>Paulo Rogério foi eleito pelo PMDB e posteriormente retornou as fileiras do PCdoB, seu antigo partido, conforme exposto na nota 33.

<sup>41</sup>Plínio César Mansur da Silva foi entrevistado para esta pesquisa em: 17 de dezembro de 2019.

Governo da administração do prefeito Francisco Antônio de Melo Reis<sup>42</sup> (ARENA–PDS). Posteriormente, nas administrações do prefeito Tarcísio Delgado (PMDB), atuou na Secretaria de Educação – chegando a ocupar o cargo de secretário –, na Associação Municipal de Apoio Comunitário – AMAC e na Diretoria de Política Social. Plínio Mansur assumiu a coordenação do CAC, permanecendo no cargo por seis anos, de 2005 a 2010. Neste período, três vereadores ocuparam a presidência do legislativo juiz-forano: Vicentão (PTB), de janeiro de 2005 a julho de 2008<sup>43</sup>; Francisco Carlos Canalli (PMDB), de julho de 2008 a dezembro de 2008; e Bruno de Freitas Siqueira (PMDB), de janeiro de 2009 a dezembro de 2010.

Outras ações de relevo, alinhadas com os objetivos iniciais do CAC só foram novamente discutidas e implantadas nas presidências dos vereadores Júlio Carlos Gasparette<sup>44</sup> (PMDB), entre 2013-2014, e Rodrigo Cabreira Mattos<sup>45</sup> (PSDB), entre 2015-2018. Quando a coordenação do CAC foi ocupada pelo advogado Luiz Eugênio Ribeiro Bastos<sup>46</sup>. Filiado e dirigente municipal do PSDB, além de assessor de gabinete do vereador Rodrigo Mattos, Luiz Eugênio também permaneceu à frente da coordenação do CAC por seis anos, de 2013 a 2018. Antes, porém, trabalhou em cargos comissionados na administração pública municipal, durante as gestões do prefeito Custódio Mattos (PSDB). Especificamente, atuou nas áreas de habitação popular, regularização fundiária e de assistência social. Tendo em vista essa atuação no setor público, sempre trabalhando em atividades fins direcionadas ao trato de questões

---

<sup>42</sup>Mello Reis foi eleito em 1977 pelo partido governista Aliança Renovadora Nacional (ARENA). Com a reformulação partidária, de 29/11/1979, decretando o fim ao bipartidarismo da Ditadura Civil-Militar, filiou-se ao Partido Democrático Social (PDS), agremiação situacionista sucessora da ARENA.

<sup>43</sup>Sob acusação de corrupção, o vereador Vicente de Paula da Silva - Vicentão (PTB) licenciou-se do cargo de presidente da CMJF, em 07/07/2008, e no dia 24/07/2008, apresentou sua renúncia ao cargo. Em 08/10/2008 renunciou também ao mandato de vereador, alegando não fazer sentido continuar na vereança após não ser reeleito no pleito do dia 05/10/2008. Diante dessa situação o vereador Francisco Canalli (PMDB), 1º vice-presidente da CMJF à época, assumiu interinamente a presidência do legislativo, durante o período de licença de Vicentão. Com a renúncia do vereador, foi eleito pelos pares como o novo presidente da CMJF, cargo que ocupou de julho de 2008 até o final daquela legislatura.

<sup>44</sup>Júlio Carlos Gasparette, vereador em quatro legislaturas (1997-2000, 2001-2004, 2009-2012 e 2013-2016) foi eleito para seu primeiro mandato em 1996 pelo PFL. Já nas eleições de 2000, 2008 e 2012 foi eleito pelo PMDB. Gasparette também ocupou o cargo de 1º vice-presidente da CMJF no biênio 1999-2000, quando a Mesa Diretora, sob a presidência de Paulo Rogério dos Santos, iniciou o processo de mudanças institucionais aqui retratadas.

<sup>45</sup>Rodrigo Mattos (PSDB), vereador em três legislaturas seguidas (de 2009 a 2020), exerceu dois mandatos consecutivos de presidente da CMJF. O primeiro, no último biênio da legislatura 2013-2016, e o segundo no primeiro biênio da legislatura 2017-2020. Antes, porém, no mandato da Mesa Diretora (2013-2014) presidida por Júlio Carlos Gasparette, ocupou o cargo de 1º vice-presidente do legislativo.

<sup>46</sup> Luiz Eugênio Riberio Bastos foi entrevistado para esta pesquisa em: 18 de dezembro de 2019.

sociais, Bastos se intitula um “advogado social” com experiência no “trato à população” e que viu no CAC uma oportunidade de exercitar sua “vocação pública”.

Em suma, se o agente político Paulo Rogério dos Santos e o agente estatal José Augusto da Silva, contribuíram para a deflagração das mudanças institucionais e a sistematização da reestruturação organizacional da CMJF, os demais agentes políticos e estatais, mencionados em sequência, contribuíram, respectivamente, para a consolidação do processo de reestruturação e para a efetivação dos objetivos iniciais do CAC. Configurando, dessa forma, um processo de autorreforço ou de “feedback positivos” (PIERSON, 2000). As intervenções desses últimos agentes, conforme a teoria da mudança institucional gradual (MAHONEY e THELEN, 2010), podem ser classificadas como próprias de atores simbióticos mutualistas, tendo em vista a utilização de regras, que não escreveram ou projetaram, em benefícios de seus interesse e objetivos. Contudo, esses agentes também contribuem para a robustez da instituição.

Cabe registro o apoio recebido por estes agentes por parte da equipe técnica multiprofissional pertencente ao quadro de servidores efetivos do Centro de Atenção ao Cidadão, os quais, desde seu ingresso na instituição exatamente para integraram esse quadro funcional, participaram dos estudos, das discussões, da formatação e da operacionalização das ações a serem desenvolvidas nas três frentes de trabalho sob responsabilidade daquele setor. Não de outra forma, essa equipe técnica ficou responsável pela elaboração do projeto de resolução que regulamentava o funcionamento do CAC, disciplinava suas competências e listava suas atividades. Desse modo, essa equipe técnica multiprofissional pode ser identificada como um grupo de participantes especializados, uma categoria de ator “invisível” (KINGDON, 2007). Entretanto, considerando os limites do poder que detém deve ser associado às circunstâncias institucionais, como um novo e qualificado recurso disponível.

#### **4.2 Política e burocracia: uma relação voluntarista**

A criação do Centro de Atenção ao Cidadão no legislativo municipal de Viçosa (CAC-CMV) não derivou de uma mudança institucional e de uma reestruturação organizacional sistematizadas. A sua criação e instalação ocorre por meio de ações pontuais de determinados agentes políticos e agentes estatais. Todavia, faltaram a esses atores uma diretriz de ação e uma articulação política diligente, que permitissem a institucionalização desse instrumento de promoção da cidadania. À primeira vista, a ação desses atores foi, em

certo sentido, voluntariosa. Mas antes de entrarmos nessa discussão é preciso conhecermos o perfil desses atores.

A novidade foi introduzida no legislativo viçosense pela pedagoga e servidora pública Vera Sônia Saraiva. Filiada ao Partido Democrático Trabalhista (PDT), exerceu a vereança por dois mandatos não consecutivos – legislaturas 1997-2000 e 2005-2008. No segundo mandato, a vereadora eleita pela coligação PDT/PCdoB, ocupou a presidência da Câmara Municipal de Viçosa (CMV), no biênio 2005-2006. Sua eleição para presidente da CMV, ocorreu no dia 1º de janeiro de 2005, durante a Sessão Solene de Instalação da Câmara Municipal de Viçosa<sup>47</sup>, primeira reunião da Legislatura 2005-2008, quando também ocorreu a posse dos dez vereadores eleitos.

Em relação as eleições para a Mesa Diretora do legislativo municipal de Viçosa, é importante conhecermos as normas que as disciplinam. De acordo com o Regimento Interno da CMV, o mandato da Mesa Diretora é de dois anos, sendo composta por três vereadores, ocupantes dos seguintes cargos: presidente, vice-presidente e secretário. Entretanto, com a reformulação do Regimento Interno, a partir de 2015, o órgão de direção do legislativo passou a ser composto por quatro vereadores, com a criação do cargo de segundo secretário. A ocupação desses cargos ocorre por meio de voto nominal, aberto, por cédula e cargo por cargo. Ou seja, não há a formação de uma chapa, as disputas pelos cargos são individuais e os candidatos inscritos têm o direito a uma fala de até cinco minutos, conforme a ordem de inscrição, para a defesa de suas candidaturas.

Além do cargo de presidente, ocupado pela vereadora Vera Lúcia Saraiva (PDT), eleita com seis votos, em segunda votação, a Mesa Diretora para o biênio 2005-2006, era composta também pelo vice-presidente Leandro Araújo Torres (PFL), eleito com nove votos, e pelo secretário Luiz Eduardo Figueiredo Salgado (PDT), eleito com dez votos.

A primeira regulamentação do Centro de Apoio ao Cidadão – nomenclatura inicial recebida pelo Centro de Atenção ao Cidadão – ocorreu com a aprovação, em 25 de outubro de 2006, da Resolução nº 013/2006. Embora a autoria da norma seja creditada à Mesa Diretora, a iniciativa de apresentação do Projeto de Resolução que a antecedeu partiu da então presidente, Vera Sônia Saraiva. Não obstante sua regulamentação, o órgão não foi implantado naquela legislatura. A aprovação da norma legal ocorreu a pouco mais de dois meses do término de

---

<sup>47</sup>Ver a ATA DA SESSÃO SOLENE DE INSTALAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE VIÇOSA-MG, lavrada em 01 de janeiro de 2005. Neste dia também foi lavrada a ATA DA SESSÃO SOLENE DE POSSE DO PREFEITO E VICE-PREFEITO VIÇOSA, esta segunda sessão foi conduzida pela nova Mesa Diretora, responsável por empossar os novos prefeito e vice-prefeito de Viçosa. As duas atas estão disponíveis apenas nos arquivos físicos da CMV.

um mandato de dois anos da Mesa Diretora presidida por Vera Saraiva. A vereadora não conseguiu articular apoio político para sua proposta de agenda, embora lhe restasse outros dois anos de mandato legislativo. A imprevisibilidade do contexto político lhe foi desfavorável e sua tentativa de unir soluções a problemas, problemas a forças políticas e forças políticas a propostas ficou prejudicada, ou seja, houve uma falta de conexão dos três fluxos do modelo de Kingdon (2007), possivelmente agravada também pela inexistência de agentes de mudanças “invisíveis”, que pudessem auxiliar na operacionalização da agenda.

Somente cinco anos mais tarde, durante o mandato do terceiro presidente depois da presidência de Vera Saraiva, é que a Resolução de 2006 foi atualizada e, finalmente, as atividades do CAC-CMV foram iniciadas. Neste segundo momento dois outros atores – um no papel de agente político e outra no papel de agente estatal – se destacaram na reformulação da Resolução nº 013/2006 e na viabilização da estreia das atividades do CAC no legislativo de Viçosa. O primeiro, o médico João Batista Teixeira, debutante na vida política, elegeu-se vereador pelo Partido da República (PR). A segunda, Ana Lúcia Gouvêia<sup>48</sup>, graduada em Processos Gerenciais, com especialização em Gestão Pública, desempenhou por mais de sete anos, a partir de 2004, a função de assessora parlamentar na CMV. Foi também assessora parlamentar na Câmara Federal, por dois anos, antes de assumir a coordenação do CAC em 2011, seu último cargo funcional no legislativo de Viçosa.

A estreia política de João Batista Teixeira, conhecido como “Dr. João”, aconteceu por influência de Celito Francisco Sari, médico e candidato a prefeito de Viçosa nas eleições de 2008 pelo Partido da República (PR). No processo de formação da chapa de candidatos a vereador pelo PR, Sari apresentou a Teixeira sua proposta de governo para a cidade de Viçosa a fim de convencê-lo a se inscrever como candidato pelo partido. Convencido, “Dr. João” aceitou o desafio e foi eleito, enquanto o próprio Celito Francisco Sari não alcançou o mesmo sucesso<sup>49</sup>.

Entretanto, a cassação pelo Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG) das candidaturas do prefeito eleito pelo Partido Social Democrata Cristão (PSDC), Raimundo Nonato Cardoso, e da vice-prefeita Lúcia Duque Reis, pertencente ao Partido dos Trabalhadores (PT), tendo em vista irregularidades na campanha eleitoral, levou o mesmo

---

<sup>48</sup>Ana Lúcia Gouvêia, foi entrevistada por este pesquisador em 26 de julho de 2019.

<sup>49</sup>João Batista Teixeira recusou-se a conceder entrevista para esta pesquisa, alegando falta de disposição, causada tanto pelo asoberbamento do exercício da medicina quanto pelo “desencanto com a política”, fruto de sua experiência como vereador. Entretanto, durante o contato telefônico para tentativa de agendar a entrevista foi possível extrair-lhe o relato de sua experiência como agente político e que reproduzimos neste tópico.

tribunal a determinar a diplomação e posse do segundo colocado nas eleições de 2008. Diante dessa decisão, Celito Francisco Sari assumiu a prefeitura municipal, em 01 de julho de 2010, exercendo, dessa forma, a chefia do executivo até o final daquele mandato.

Neste mesmo período, mais precisamente no biênio 2011-2012, o então vereador João Batista Teixeira ocupou a presidência da Mesa Diretora<sup>50</sup> da CMV. Também compuseram essa Mesa Diretora os vereadores Luiz Eduardo Figueiredo Salgado (PDT), no cargo de vice-presidente, e Antônio Elias Cardoso (PMDB), no cargo de secretário. Durante a gestão de João Batista Teixeira e por sua iniciativa, a proposta de criação do CAC foi resgatada. Para tanto, um novo estudo visando à implantação do órgão foi deflagrado. Conforme escolha do próprio presidente, esse estudo ficou sob responsabilidade de Ana Lúcia Gouvêia<sup>51</sup>. A assessora parlamentar atribui esta indicação ao trabalho de serviço social por ela desenvolvido, a partir dos gabinetes de alguns vereadores, e direcionado a entidades e à população locais. Entretanto, apesar de se dispor a desenvolver o estudo, ela pondera que as atividades a serem desenvolvidas pelo CAC são mais pertinentes às atribuições do executivo e não àquelas próprias do legislativo. Ponderação que não a impediu de assumir a primeira coordenação do CAC.

Além de seu trabalho na CMV, Ana Lúcia Gouvêia, em sua entrevista, afirma ter assessorado diversos partidos políticos com diretórios no município de Viçosa, exceto o Partido dos Trabalhadores. O assessoramento referia-se tanto à regulamentação das seções municipais quanto às prestações de contas de campanhas. Afirma, ainda, que após sua saída do CAC, trabalhou na Prefeitura de Viçosa, nas áreas de habitação e educação, antes de se aposentar.

A história do CAC-CMV também está vinculada a outra personagem. A pedagoga, com especialização em gestão pública escolar, Marilange Santana Pinto Coelho Ferreira<sup>52</sup>. Eleita vereadora em 2012, pelo Partido Verde (PV), exerceu a vereança por um único mandato. Sem pretensões de construir uma carreira política, afirma que sua candidatura foi para atender a “demanda de um amigo” e candidato a prefeito no mesmo pleito, Celito

---

<sup>50</sup>A eleição da nova Mesa Diretora, realizada em 15 de dezembro de 2010, foi marcada por diversos contratemplos, desde a não inclusão do nome de um dos candidatos a presidente na cédula de votação até a falta de uma das cédulas na urna durante a eleição para o cargo de secretário. Para mais detalhes poderá ser consultada a ATA DE SESSÃO DE ELEIÇÃO DA MESA DIRETORA PARA O BIÊNIO 2011-2012, lavrada naquela data.

<sup>51</sup>Ana Lúcia Gouvêia, foi entrevistada por este pesquisador em 26 de julho de 2019.

<sup>52</sup>Marilange Santana Pinto Coelho Ferreira, foi entrevista por este pesquisador em 24 de janeiro de 2020.

Francisco Sari. Conforme relatado acima, este mesmo candidato foi responsável também por estimular a candidatura a vereador de João Batista Teixeira, na eleição municipal de 2008.

Em seu mandato, a vereadora ocupou os cargos de vice-presidente e presidente da Mesa Diretora, nos períodos 2013-2014 e 2015-2016, respectivamente. Durante sua vice-presidência, assumiu por longo período a presidência, tendo em vista problemas de saúde do então presidente, Luiz Eduardo Figueiredo Salgado (PDT). Na eleição da Mesa Diretora, em 2013<sup>53</sup>, foi a única candidata a vice-presidente, quando alcançou 12 (doze) votos dos quinze possíveis<sup>54</sup>. Já nas eleições de 2014<sup>55</sup> para a presidência da Mesa Diretora venceu a disputa contra outros dois vereadores ao receber nove votos. Foi no exercício de sua presidência que as atividades do Centro de Atenção ao Cidadão foram encerradas, com a aprovação da Resolução nº 005/2015, em 05 de março de 2015, revogando a Resolução nº 002/2011, aprovada na gestão do então presidente do legislativo, vereador João Batista Teixeira (Dr. João).

Em suma, Vera Saraiva, João Batista Teixeira, Ana Lúcia Gouvêia e Marilange Ferreira são quatro atores que marcaram a história do Centro de Atenção ao Cidadão do legislativo municipal de Viçosa. Marcas bastante particulares de uma agenda de mudança institucional interrompida. Seja pela impossibilidade de conjugação de seus fluxos como ocorreu na tentativa de criação do CAC pela vereadora Vera Saraiva. Seja pela sua apropriação indevida na tentativa semelhante do vereador João Batista Teixeira, quando a agente especialista convocada para a tarefa de operacionalizar a agenda de mudança ultrapassou o poder discricionário que a função permitia, desrespeitando às regras institucionais e revelando-se um agente de tipo “*parasitic symbionts*” (MAHONEY e THELEN, 2010, p. 24 e 28). Assim, as intervenções desses atores conjugadas com as

---

<sup>53</sup>A Mesa Diretora eleita na primeira sessão da legislatura 2013-2016, para o biênio 2013-2014, tinha a seguinte composição: presidente, Luiz Eduardo Figueiredo Salgado (PDT), eleito com 10 votos; vice-presidente, Marilange Santana Pinto Coelho Ferreira (PV), eleita com 12 votos; e secretário: Lidson Lehner Ferreira (PR), eleito com 11 votos. Esta eleição foi registrada na ATA DE POSSE E ELEIÇÃO DA MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DE VIÇOSA PARA A LEGISLATURA 2013/2016, lavrada em 01 de janeiro de 2013.

<sup>54</sup>A partir da legislatura 2013-2016, a CMV passou a ser composta por 15 (quinze) vereadores.

<sup>55</sup>As eleições para a Mesa Diretora do biênio 2015-2016 ocorreram sob novas regras, pois um novo Regimento Interno ampliava sua composição ao criar o cargo de 2º secretário. A Mesa Diretora desse biênio era composta pelos seguintes vereadores: Marilange Santana Pinto Coelho Ferreira (PV), presidente eleita com 09 (nove) votos; Carlitos Alves dos Santos (PDT), vice-presidente eleito com 12 (doze) votos; Helder Evangelista (PHS), 1º secretário eleito com 08 (oito) votos; e Luiz Eduardo Figueiredo Salgado (PDT), 2º secretário eleito com 14 (quatorze) votos. Esta eleição foi registrada na ATA DA SESSÃO DE ELEIÇÃO DA MESA DIRETORA PARA O BIÊNIO 2015/2016, lavrada em 15 de dezembro de 2014, bem como reportada no endereço eletrônico da Câmara Municipal de Viçosa e pode ser consultado em: <https://www.vicosamg.br/institucional/noticias/2014/01-2014-1/eleita-nova-mesa-diretora-da-camara>. Acesso em: 15 dez. 2020.

condições político-institucionais presentes no legislativo, as quais serão apresentadas no próximo capítulo, determinaram os destinos do órgão na Câmara Municipal de Viçosa.

### **4.3 Política e burocracia em relações oportunistas**

Na Câmara Municipal de Ubá (CMU), a criação do Centro de Atenção ao Cidadão (CAC) antecedeu a aprovação da norma legal que o regularizasse. Mais precisamente, houve um decurso de quatro anos entre a sua instalação e a sua formalização legal. Neste intervalo temporal, entre 2015 e 2019, são registradas duas legislaturas (2013-2016 e 2017-2020), sendo a Câmara Municipal administrada por três diferentes Mesas Diretoras, no período. Dois dos presidentes dessas Mesas Diretoras foram responsáveis por duas diferentes ações: uma de criação e outra de formalização do CAC. Portanto, são estes dois atores políticos aqueles que importam para o contexto da presente pesquisa. Não obstante, antes de iniciarmos a exposição sobre quem são esses atores políticos, é necessário abrirmos um parêntese para a apresentação das regras formais e tácitas que orientam a eleição das Mesas Diretoras do legislativo municipal de Ubá.

De acordo com o Regimento Interno da CMU<sup>56</sup> – disciplinado pela Resolução nº 10/1993 – as Mesas Diretoras desta Casa Legislativa possuem um mandato de dois anos, sendo compostas pelos seguintes cargos: presidente, 1º vice-presidente, 2º vice-presidente; 1º secretário e 2º secretário. A norma expressa também que na formação do órgão diretivo deve ser assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que integram o legislativo municipal. Entretanto, o mesmo vereador pode concorrer a mais de um cargo, desde que inscrito em chapas distintas, uma vez que o voto é no candidato a cada cargo e não nas chapas inscritas. Embora este procedimento não esteja expresso no Regimento da Casa, ele é um artifício incorporado ao processo de forma tácita. Com isso, não é raro a Mesa Diretora eleita ser composta por vereadores inscritos em diferentes chapas em disputa. Esclarecida a forma de eleição das Mesas Diretoras, fechamos o parêntese e retornamos ao perfil dos nossos atores.

Para isso, iniciamos a exposição a partir da eleição da Mesa Diretora para o biênio 2015-2016, realizada em Sessão Extraordinária da CMU, no dia 18 de dezembro de 2014. A eleição dessa nova Mesa Diretora foi marcada pelo embate de duas chapas. A Chapa 1,

---

<sup>56</sup>A Resolução nº 10/93, e suas alterações, pode ser consultado no endereço eletrônico da Câmara Municipal de Ubá-MG. Disponível em: [https://sapl.uba.mg.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/1993/1/regimento\\_interno\\_atualizado.pdf](https://sapl.uba.mg.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/1993/1/regimento_interno_atualizado.pdf) Acesso em: 19 jan. 2021.

registrada em 08 de dezembro, era composta pelos seguintes vereadores e seus respectivos cargos: Oswaldo Peixoto Guimarães (PV), presidente; Jorge Custódio Gervásio (PV), 1º vice-presidente; Célio Botaro (DEM), 2º vice-presidente; Rosângela Maria Alfenas de Andrade (PSDB), 1ª secretária; e Carlos da Silva Rufato (PSDB), 2º secretário. Enquanto, a Chapa 2, formalizada no dia 15 dezembro, registrou a seguinte composição: Samuel Gazolla Lima (PT), presidente; Rafael Paulo de Freitas (PP), 1º vice-presidente; Mauricio Valadão Reimão de Melo (PTB), 2º vice-presidente; Pastor Darci Pires da Silva (PSC), 1º secretário; e José Alves Germano (PT), 2º secretário. Ao final da Sessão Extraordinária, convocada especialmente para este fim, a presidente da CMU à época, a vereadora Rosângela Maria Alfenas de Andrade (PSDB) proclamou a eleição da nova Mesa Diretora com a seguinte composição: Samuel Gazolla Lima (PT), presidente; Rafael Paulo de Freitas (PP), 1º vice-presidente; Mauricio Valadão Reimão de Melo (PTB), 2º vice-presidente; Rosângela Maria Alfenas de Andrade (PSDB), 1ª secretária; e José Alves Germano (PT), 2º secretário. Entre os eleitos, quatro vereadores se apresentaram para a disputa inscritos na Chapa 2, enquanto a vereadora Rosângela Andrade<sup>57</sup> (PSDB) foi a única inscrita pela Chapa 1. Importa registrar que a vereadora ocupava a função de presidente na Mesa Diretora que encerrava sua gestão.

Durante a presidência do vereador Samuel Gazolla Lima ocorreu a criação e instalação do CAC. Antes de exercer a vereança, o professor das redes pública (municipal e estadual) e privada desempenhou a função de Secretário Municipal de Educação na cidade de Ubá, entre os anos de 2009 e 2012, durante a gestão do prefeito Edvaldo Baião Albino – “Vadinho Baião” – (PT). Nas eleições municipais de 2012, Gazolla candidatou-se a vereador pelo PT. Eleito, participou da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Ubá durante toda a legislatura 2013-2016. No primeiro biênio da legislatura exerceu a função de 2º vice-presidente do legislativo e no último biênio foi eleito presidente, conforme registrado anteriormente. Em 2016, filiado ao PCdoB, foi candidato ao cargo de prefeito da cidade de Ubá, ficando em segundo lugar ao final do pleito. Já entre os anos de 2017 e 2018 ocupou o cargo de Diretor da 38ª Superintendência Regional de Ensino – SER-Ubá, na gestão do governador Fernando Pimentel (PT).

Sua vereança foi marcada pela defesa de projetos e ações que buscavam uma maior aproximação entre a população e o legislativo municipal. Muito provavelmente, deriva dessa linha de ação sua proposta de criação do Centro de Atenção ao Cidadão em 2015, quando exercia a presidência da Mesa Diretora da CMU. Entretanto, não identificamos

---

<sup>57</sup>A vereadora Rosângela Andrade (PSDB) exerceu a função de presidente da CMU por dois mandatos intercalados, entre 2013 e 2018, de forma precisa, nos biênios 2013-2014 e 2017-2018.

durante este período uma proposta de mudança institucional e de reestruturação organizacional do legislativo ubaense, nos moldes da registrada no legislativo municipal de Juiz de Fora.

Destarte, essa criação do Centro de Atenção ao Cidadão, sem uma normativa legal, indica, a princípio, uma ação pontual que não se enquadra no modelo de múltiplos fluxos elaborado por Kingdon (2007). Entretanto, se for observada sob a lente da mudança institucional gradual de Mahoney e Thelen (2010) é possível identificar uma versão do tipo “*Conversion*”, na qual as regras institucionais são reinterpretadas por atores “*opportunists*” que exploram as ambiguidades dessas regras e, assim, utilizam as brechas do sistema em proveito de seus objetivos imediatos.

Outrossim, essa ação pontual sem a devida formalização ficava sujeita a discricionariedade das futuras Mesas Diretoras. Neste sentido, somente quatro anos após sua criação e instalação é que o órgão foi regulamentado, quando a presidência da Câmara Municipal foi exercida pelo vereador Jorge Custódio Gervásio, à época filiado ao PHS.

Jorge Custódio Gervásio, também conhecido como “Jorge da Kombi”, cognome recebido por transportar passageiros para tratamento de saúde, exerceu, entre 2004 e 2020, quatro mandatos consecutivos de vereador. No biênio 2019-2020, ocupou a função de presidente do legislativo municipal de Ubá. Sua eleição para este cargo aconteceu na Sessão Extraordinária, realizada em 21 de dezembro de 2018. Eleição disputada por três chapas. A primeira delas inscrita em 19 de dezembro e as outras duas no mesmo dia da Sessão Extraordinária que escolheria a nova Mesa Diretora. A primeira chapa apresentou os seguintes vereadores para o pleito: Jorge Custódio Gervásio (PHS), presidente; José Roberto Reis Filgueiras (PRB), 1º vice-presidente; Alexandre de Barros Mendes (PRB), 2º vice-presidente; Joseli Anísio Pinto (PCdoB), 1º secretário; e Luis Carlos Teixeira Ribeiro (PHS), 2º secretário. A segunda chapa inscreveu os vereadores: Edeir Pacheco da Costa (PP), presidente; Pastor Darci Pires da Silva (PSDC), 1º vice-presidente; Gilson Fazolla Filgueiras (PV), 2º vice-presidente; Rosângela Maria Alfenas de Andrade (PSDB), 1ª secretária; e Antero Gomes de Aguiar (PT), 2º secretário. Enquanto a terceira, composta pelos mesmos vereadores inscritos na segunda chapa, porém com uma redistribuição diferente dos cargos, ficou assim formada: Pastor Darci Pires da Silva (PSDC), presidente; Edeir Pacheco da Costa (PP), 1º vice-presidente; Antero Gomes de Aguiar (PT), 2º vice-presidente; Rosângela Maria Alfenas de Andrade (PSDB), 1ª secretária; e Gilson Fazolla Filgueiras (PV), 2º secretário. A inscrição das duas últimas chapas é um exemplo claro da utilização da regra tácita mencionada anteriormente. Todavia, este recurso tático não impediu a eleição de todos os

membros da primeira chapa. Com isso, a presidente Rosângela Andrade (PSDB), que encerrava seu segundo mandato à frente do legislativo e estava inscrita nas duas últimas, viu-se compelida a proclamar a eleição de todos os componentes inscritos na primeira chapa.

Foi na presidência de “Jorge da Kombi” que a Resolução nº 003/2019, de 21 de março de 2019, regulamentando o CAC foi aprovada. Esta mesma resolução definia em seu artigo terceiro que a coordenação dos trabalhos do CAC ficaria a cargo da direção geral da Câmara. Com isso, a servidora efetiva Ariadna Zonta Rodrigues, ocupante do cargo efetivo Assistente de Informática, mas nomeada para o cargo em comissão de Diretora Geral do Legislativo da CMU, em janeiro de 2019 pelo novo presidente, passou a acumular oficialmente a função de coordenadora do CAC.

A formalização do CAC, embora protagonizada por um agente político diferente daquele presente na boca de cena de sua criação, quatro anos antes, revela dois atores presos ao mesmo cenário, no qual circunstâncias endógenas ao ambiente institucional, não confrontadas, emperram a agenda de mudança. Dessa forma, tanto o processo de criação, conduzido por Samuel Gazolla (PT) em 2015, quanto o processo de formalização, conduzido por Jorge Gervásio (PHS) em 2019, indicam mudanças pontuais e pouco estruturadas, conforme expõe o capítulo sobre as condições político-institucionais. Em consonância com a classificação de Mahoney e Thelen, os dois processos são conduzidos por idêntico tipo de agente de mudança. Deparamos com dois atores de tipo “*opportunists*”, que diante dos custos em ser oposição ao *status quo* institucional, exploram as ambiguidades e as brechas do sistema de regras existentes para promoverem seus interesses.

Por fim, cabe assinalar que as informações apresentadas neste tópico foram fundamentadas pela entrevista realizada com a servidora do legislativo ubaense Ariadna Zonta, bem como pelas respectivas atas referentes as sessões extraordinárias realizadas em 18 de dezembro de 2014<sup>58</sup> e 21 de dezembro de 2018<sup>59</sup>, quando foram eleitas as Mesas Diretoras

---

<sup>58</sup>ATA Nº 134 DA SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE UBÁ, realizada aos dezoito dias do mês de dezembro do ano de dois mil e quatorze (18.12.2014), tendo na Presidência a Vereadora Rosângela Maria Alfenas de Andrade, na Vice-Presidência o Vereador Vinicius Samôr de Lacerda e na Secretaria o Vereador Carlos da Silva Rufato. Disponível em: [https://sapl.uba.mg.leg.br/media/sapl/public/sessaoplenaria/1014/ata/ata\\_no134\\_da\\_sessao\\_extraordinaria\\_-\\_dia\\_18-12\\_-\\_cmu.pdf](https://sapl.uba.mg.leg.br/media/sapl/public/sessaoplenaria/1014/ata/ata_no134_da_sessao_extraordinaria_-_dia_18-12_-_cmu.pdf). Acesso em: 19 jan. 2021.

<sup>59</sup>ATA Nº 124 DA SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE UBÁ, realizada aos vinte e um dias do mês de dezembro do ano de dois mil e dezoito, tendo na Presidência a Vereadora Rosângela Maria Alfenas de Andrade, na Vice-Presidência o Vereador Edeir Pacheco da Costa e na Secretaria o Vereador Pastor Darci Pires da Silva. Diário Oficial Eletrônico do Município de Ubá – 27/12/2018 – Ano V – nº 1.138 – Página 7-8. Disponível em: [https://www.uba.mg.gov.br/abrir\\_arquivo.aspx?cdLocal=12&arquivo={A238ACB0-D3BB-58CC-](https://www.uba.mg.gov.br/abrir_arquivo.aspx?cdLocal=12&arquivo={A238ACB0-D3BB-58CC-)

dos biênios 2015-2016 e 2019-2020. Outro ponto a ser destacado refere-se a forma como as atas das reuniões legislativas são lavradas, uma vez não registrarem os pronunciamentos dos vereadores. Informação com potencial para o enriquecimento de nossa análise, assim como foi possível no estudo do caso da Câmara de Juiz de Fora.

#### 4.4 Algumas considerações sobre nossos atores

A encenação dos três casos em estudo revelou diferentes tipos de atores dominando a boca de cena. O primeiro caso, apresenta um tipo ideal de “empresário político”, no sentido empregado por Kingdon (2007). A apresentação de sua proposta de mudança institucional é fruto de estratégia bem articulada e conta com sintonizada parceria de um especialista – agente “invisível”, dotado de atributos oportunos para a condução da iniciativa. Dessa forma, consegue inserir a proposta de mudança na agenda institucional. Com o controle do processo dos três fluxos de construção da mudança e aproveitando a “janela de oportunidades” aberta no fluxo da política, consolida sua agenda de transformação institucional. O resultado positivo da agenda de inovação torna-se parâmetro para as ações de mesas diretoras futuras, persiste no tempo, revelando sua resiliência. A pauta de uma “Câmara propositiva”, em interação com a “nova cidadania” e em busca do diálogo com sociedade, desperta ideias e valores que reverberam no ambiente institucional, nas duas décadas seguintes, em forma de um *habitus* institucional, incorporado pelos novos atores que passam a movimentar a boca de cena do teatro institucional. Agentes políticos com identificação mínima com essas ideias e valores, mesmo que em forma de verniz, podem ser identificados como “simbióticos mutualistas”, tipo ideal para o fortalecimento institucional (MAHONEY e THELEN, 2010). Neste sentido, contribuem para tornar a agenda da mudança incremental perene a partir de processo de retornos crescentes que agenda inicial conseguiu produzir.

No segundo caso, um ator político, aparentemente bem-intencionado, mas noviço no palco da política, foi sobrepujado por uma especialista que, conhecedora dos bastidores e dos meandros da instituição, soube apropriar-se do instrumento de inovação institucional, em proveito de interesses não coadunados aos objetivos iniciais da proposta de reestruturação organizacional. Dessa forma, quando novos atores assumem a direção, há uma recomposição da trupe, como tentativa de recuperação do enredo. Entretanto, com a fragilidade dos fluxos

do processo revelada e a persistência do desvio de finalidade do novo instrumento, a encenação é interrompida.

Por sua vez, no terceiro caso, atores sem uma proposta de agenda de mudança institucional articulada, com os fluxos do adequado processo de implantação indefinidos, mas capazes de identificar brechas institucionais, tentam levar adiante objetivos mais imediatos de uma agenda própria, à margem das possibilidades e das capacidades institucionais. Desse modo, o desfecho de uma pretensa agenda institucional torna-se uma incógnita.

Ademais, nos dois últimos casos, a própria regra de escolha das mesas diretoras, pode se constituir um fator capaz de dificultar a formação de uma agenda articulada com os pares, ou seja, a *politics* não é muito favorável para a construção de arranjos consistentes.

Em resumo, as intervenções desses atores conjugadas com as condições político-institucionais presentes nos três legislativos municipais, as quais serão apresentadas no próximo capítulo, determinam os destinos dos instrumentos de apoio e desenvolvimento da cidadania.

## 5 As arenas para uma mudança institucional

A proposta deste capítulo é apresentar as condições político-institucionais existentes nos três legislativos municipais em estudo – Juiz de Fora, Viçosa e Ubá –, quando foram deflagrados as mudanças institucionais e o consequente processo de reestruturação organizacional que, por sua vez, permitiu a implantação de instrumentos de apoio e de desenvolvimento da cidadania, nesses legislativos, denominados Centro de Atenção ao Cidadão (CAC).

Em tempo, é necessário reforçar que uma das ideias norteadoras desta pesquisa deriva do pressuposto que as condições político-institucionais somadas as ações de determinados atores – apresentados no capítulo anterior – são as duas variáveis determinantes para o processo de reestruturação organizacional em análise. Outrossim, é necessário reforçar que o termo condições político-institucionais contempla o contexto político e as circunstâncias institucionais, no caso, registrados durante a reestruturação. De forma específica, contexto político são as interações realizadas pelos atores no ambiente institucional que, em determinados momentos, influenciam a implantação da proposta de agenda. Ao passo que as circunstâncias institucionais devem ser entendidas como a organização institucional existente e suas inserções no ambiente institucional. Em outros termos, devem ser entendidas como os recursos ou instrumentos – de infraestrutura e de pessoal – disponíveis no ambiente institucional e que podem influenciar o desenvolvimento da agenda. Entretanto, é preciso considerar que os recursos ou instrumentos são oportunos, em determinadas situações, e insuficientes, em outras. E em uma terceira, inclusive, forjados pelos próprios atores interessados nos processos de reestruturação. De forma mais detalhada, estes recursos ou instrumentos pertencem a diferentes categorias, a saber: *a)* burocracia ou o corpo técnico existente; *b)* recursos operacionais mobilizados; *c)* formas de implantação da mudança; *d)* normas legais existentes e/ou criadas; e *e)* atividades desenvolvidas (novas frentes de ação implantadas). Ao final esses recursos ou instrumentos podem influenciar as perspectivas de institucionalização da reestruturação.

Quanto ao ambiente institucional, diz respeito ao ambiente no qual o processo de reestruturação foi recepcionado. É ainda um espaço de múltiplas interações, tanto dos agentes políticos – vereadores – quanto dos agentes estatais – funcionalismo ou burocracia. Em suma, é o espaço de atuação dos atores “visíveis” e “invisíveis” aos quais se refere Kingdon (2007), é o espaço da *politics*.

O esforço a seguir é apresentar as condições político-institucionais dos três casos, identificando os tipos de mudanças institucionais processados e a forma assumida pelos instrumentos de apoio e de desenvolvimento da cidadania, então criados.

### **5.1 Uma mudança gradual e substantiva por “superposição de camadas”**

As mudanças institucionais e o consequente processo de reestruturação organizacional registrado, a partir de 1999, na Câmara Municipal de Juiz de Fora (CMJF), tornam o caso de Juiz de Fora emblemático por denotar três traços distintivos: pioneirismo, complexidade e resiliência. Pioneirismo, ao se tornar a primeira experiência, registrada em um legislativo municipal mineiro, que buscava inovar a interlocução com sociedade civil local por meio da institucionalização de instrumentos de apoio e de desenvolvimento da cidadania. Complexidade, ao suscitar um elenco de possibilidades de aperfeiçoamento e de modernização das estruturas corporativas existentes em um legislativo municipal, não obstante ser uma proposta original, com raras referências. E por último, ao exibir efeitos positivos para a imagem do legislativo, reverbera na agenda das futuras mesas diretoras, como vestígio de resiliência, entendida como a capacidade de adaptação e/ou acomodação às mudanças promovidas pelo novo arranjo institucional.

Conforme anunciado no capítulo sobre os atores, ao assumir a direção dos trabalhos legislativos e administrativos da CMJF, o vereador Paulo Rogério dos Santos (PCdoB – PMDB<sup>60</sup>), influenciado pela nova conjuntura social e política propiciada pela “Constituição Cidadã” – conforme anúncio em seu discurso de posse –, iniciou um conjunto de ações, por meio das quais pretendia modernizar o legislativo juiz-forano. Nesse conjunto de ações as primeiras a se destacarem são: *a*) construção de um prédio anexo ao Palácio Barbosa Lima Sobrinho – sede do legislativo municipal – a fim de abrigar novos gabinetes para os vereadores<sup>61</sup>; *b*) avanço da informatização<sup>62</sup>, tanto nos setores administrativos quanto nos gabinetes de vereadores; *c*) aprimoramento do setor de comunicação social, com a

---

<sup>60</sup>Ver nota nº 33.

<sup>61</sup>O Anexo vereador Ignácio Halfeld foi construído para abrigar gabinetes mais adequados para os vereadores, antes dispostos em espaço exíguo no primeiro pavimento do palácio, local que passaria a ser destinado aos setores administrativos da Câmara Municipal. Essa reforma visava atender às necessidades de ampliação do espaço físico do legislativo e de instalação mais adequada para seus setores administrativos, além de disponibilizar um espaço para as instalações do futuro CAC.

<sup>62</sup>A informatização dos setores administrativos e dos gabinetes de vereadores, incluía também a disponibilização de um terminal de computador para acesso à legislação municipal pela população. Sendo sua viabilização ocorrida por meio de convênio firmado com o Interlegis, cujo processo havia sido deflagrado pelo presidente anterior, o vereador Eduardo José Lima de Freitas (PDT).

ampliação do quadro funcional – a partir da nomeação de novos servidores comissionados –, a aquisição de equipamentos para registros audiovisuais das atividades legislativas e também a criação de um canal próprio de televisão<sup>63</sup> para o legislativo municipal; *d*) reformulação da estrutura organizacional da instituição, com a aprovação da Lei Municipal nº 9.709<sup>64</sup>, em 18 de janeiro de 2000; e *e*) realização de concurso público<sup>65</sup>, em abril de 2000, para preenchimento de 23 (vinte e três) novos cargos de provimento efetivo, criados pela Lei Municipal nº 9.650<sup>66</sup>, de 26 de novembro de 1999.

Dessa forma, o movimento comandado por Paulo Rogério inclui na agenda do legislativo a pauta da mudança institucional gradual, a ser materializada por meio de uma reestruturação organizacional. Para a evolução desse processo de reestruturação fez necessário o estabelecimento de uma perfeita conexão entre seus “múltiplos fluxos” (KINGDON, 2007). E se a princípio, a diversidade das frentes de ação possa sugerir um obstáculo para sua efetivação, a qualidade de *policy entrepreneurs* de Paulo Rogério mostrou-se valiosa no jogo político. A tentativa de conciliar os diferentes interesses dos atores políticos presentes no ambiente institucional com a pauta da mudança institucional, apresentada como um novo tempo para o legislativo por meio do mote do aperfeiçoamento de sua estrutura administrativa, trazia a reboque a possibilidade de promover a aproximação entre o legislativo e a sociedade civil local. Neste sentido, a valorização da cidadania, sobretudo daqueles em posição de desvantagem social, econômica e cultural, perspectiva apontada em seu discurso de posse como presidente da Mesa Diretora da CMJF, nortearam as ações que se seguiram àquelas cinco primeiras.

---

<sup>63</sup>A TV Câmara de Juiz de Fora foi inaugurada oficialmente 14 anos depois, no dia 13 de novembro de 2014, pelo então presidente do legislativo municipal juiz-forano vereador Júlio Carlos Gasparette (PMDB), que entre os anos de 1999 e 2000 havia ocupado o cargo de 1º vice-presidente da Mesa Diretora.

<sup>64</sup>A Lei nº 9.709, de 19/01/2000, trazia uma nova estrutura organizacional da CMJF, com destaque para criação de uma Divisão de Imprensa e o Setor de Apoio à Cidadania – embrião do Centro de Atenção ao Cidadão.

<sup>65</sup>O último concurso público realizado pela CMJF havia acontecido na década de 1960. Até o ano de 2000, o quadro de servidores administrativos do legislativo municipal era composto por um grande contingente de servidores comissionados – ou seja, de livre nomeação e exoneração –, e apenas, aproximadamente, 25% do quadro era de servidores efetivos. Destes, menos da metade eram oriundos daquele concurso, os demais adquiriram uma estabilidade excepcional a partir de 1988 com a promulgação da nova Constituição Federal e do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o qual expressa em seu “Artigo 19 - Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37 da Constituição, são considerados estáveis no serviço público”.

<sup>66</sup>A Lei Municipal nº 9.650, de 26/11/1999, define a organização do Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos dos Servidores da Câmara Municipal de Juiz de Fora.

Para além da habilidade política do vereador Paulo Rogério, tanto suas iniciativas quanto aquelas da Mesa Diretora sob sua presidência contaram também com um ambiente interno favorável – embora, em algumas situações, não unânime – à aprovação de leis em prol da promoção dos direitos humanos e da cidadania de grupos sociais vítimas de preconceito e discriminação, bem como à instituição de instrumentos direcionados ao apoio e ao desenvolvimento da cidadania no município. Dois casos exemplificam bem esse ambiente favorável, quando se considera o posicionamento político dos demais vereadores na discussão e aprovação das duas matérias. O primeiro exemplo é a aprovação da Lei Municipal nº 9.791<sup>67</sup>, que dispõe sobre a ação do Município no combate às práticas discriminatórias, em seu território, por orientação sexual. Esta lei ficou popularmente conhecida como “Lei Rosa” e ganhou grande projeção nacional, inclusive. O segundo, é a própria criação do Centro de Atenção ao Cidadão (CAC) por meio da aprovação da Resolução nº 1.133/2000<sup>68</sup>. Esta norma legal estabelece como objetivo geral do CAC a função de “assessorar a Câmara Municipal no diagnóstico e análise da realidade social, econômica e política do Município, em seus diversos aspectos, bem como proporcionar o conhecimento dos direitos e prerrogativas dos cidadãos”.

Neste sentido, a tramitação do projeto de lei que levou à aprovação da “Lei Rosa” é bem significativa, pois uma pauta progressista de combate às práticas discriminatórias por orientação sexual quase não enfrentou resistências. A matéria foi aprovada sem intercorrências após três votações realizadas em três reuniões extraordinárias convocadas para um único dia, 19 de abril de 2000<sup>69</sup>. Nas três votações o resultado se repetiu. Em universo de 21 (vinte e um) vereadores, 18 (dezoito) vereadores votaram favoravelmente. Apenas dois vereadores – Carlos Henrique da Silva (PTdoB) e João Batista Barbosa Júnior (PPB), respectivamente, 2º vice-presidente e 1º secretário da Mesa Diretora – com base eleitoral no público evangélico se abstiveram, alegando “razões de foro íntimo”, mas sem fazer oposição a aprovação da matéria. Ademais, vários vereadores cumprimentaram o autor do projeto pela iniciativa, conforme registra uma das atas das reuniões lavradas daquele dia. Cabe ressaltar, que no legislativo o voto do presidente da Mesa Diretora é solicitado apenas em casos de empate na votação das matérias em discussão.

---

<sup>67</sup>A Lei Municipal nº 9.791, de 12 de maio de 2000. Disponível em: <http://camarajf.mg.gov.br/sal/norma.php?nqn=9791&njc=&njt=LEI>. Acesso em: 10 fev. 2021.

<sup>68</sup>O texto completo da Resolução nº 1.133, de 28 de setembro de 2000, está disponível em: <http://camarajf.mg.gov.br/sal/norma.php?nqn=1133&njc=&njt=RESOL>. Acesso em: 10 fev. 2020.

<sup>69</sup>Importa registrar que o relato do processo de aprovação da “Lei Rosa” foi elaborado a partir das Atas das reuniões extraordinárias realizadas em 19 de abril de 2000. Dessa forma, os trechos em aspas reproduzem partes da redação das mesmas.

O único embate registrado aconteceu na reunião da CMJF realizada em 26 de junho<sup>70</sup>, quando o vereador e 2º vice-presidente, Carlos Henrique (PTdoB), utilizou a tribuna do legislativo para justificar suas declarações no programa “Mesa de debates” da TVE-Juiz de Fora, quando expôs seu espanto com a inclusão, de forma inesperada, do projeto “contra a discriminação de homossexuais” na pauta da Ordem do Dia, de 19 de abril; lamentou a falta de um debate aprofundado da matéria, que incluísse “os segmentos religiosos de nossa cidade”; afirmou não ser “contra os homossexuais”, sabia da existência de “lei constitucional que protege os mesmos” e que “era contra o projeto apenas por princípios religiosos”. E concluiu sua fala demonstrando preocupação com a tentativa de alguns em se beneficiarem politicamente com a aprovação do projeto.

O discurso de Carlos Henrique foi rebatido pelo vereador Paulo Rogério (PMDB). O autor do projeto iniciou sua fala esclarecendo sua presença na Avenida Paulista, em São Paulo, junto com outros políticos de projeção nacional, para participarem da Parada do Orgulho GLBT de 2000, a convite da ONG Associação da Parada do Orgulho GLBT, organizadora da manifestação, tendo em vista a sua iniciativa de apresentação do projeto e a consequente aprovação do mesmo. Evento no qual os participantes defendiam o respeito a diversidade. Em seguida referiu-se à incompreensão do projeto por parte de alguns, ressaltando que o mesmo não fere princípios religiosos. Para Paulo Rogério, o vereador Carlos Henrique, como membro da Mesa Diretora da Casa, deveria ser mais cuidadoso ao fazer declarações sobre o projeto. Não dizer que votou “enganado” e que o “desconhecia”; pois, a questão merece “um debate sério e sem hipocrisia”. E continuou: “Vamos para uma ofensiva contra os fascistas e os intolerantes que comentem (sic) a discriminação e acham que estão acima de Deus. Essas pessoas precisam ser punidas por esse ato desumano”. Lamentou ainda a forma deturpada como a aprovação da lei foi tratada em programa de televisão, pelo apresentador Carlos Roberto Massa<sup>71</sup>. De acordo com Paulo Rogério, seu desejo com a aprovação da lei é “proteger o cidadão, independente de religião, de cor, de sexo e de condição social”. Esta é uma discussão inevitável e, simultaneamente, é preciso repudiar aqueles que utilizam a política para desinformar, discriminar e promover o fascismo no país. A fala foi finalizada com a frase: “Jesus amou a todos e não discriminou ninguém”. Na réplica o vereador Carlos Henrique reafirmou sua intervenção no programa televisivo e disse que o

---

<sup>70</sup>O relato do debate pode ser consultado na Ata da 98ª Reunião da CMJF, realizada em 26 de junho de 2000. Dessa forma, os trechos em aspas reproduzem partes da redação da mesma.

<sup>71</sup>O apresentador popularmente conhecido como “Ratinho”, comandava à época um programa sensacionalista no canal de televisão SBT, denominado “Programa do Ratinho”.

vereador precisava “conhecer melhor a palavra de Deus”. Leu um trecho bíblico e indicou a Bíblia como “lei maior” a ser seguida por todos, não aceitando a afirmação de desrespeito aos homossexuais. Como “representante do povo” tinha dúvida sobre a aceitação dessa lei pelo “povo” e se este havia sido consultado sobre a questão. Terminou manifestando o desejo de convocar uma audiência pública com este objetivo.

Na sequência, em seus pronunciamentos, diversos vereadores contestaram a postura do vereador Carlos Henrique. Para Odilon de Andrade, líder da bancada do PSDB, a aprovação da lei engrandecia o legislativo e a cidade de Juiz de Fora. Por fim, “ressaltou que se trata de uma lei moderna, de vanguarda e sintonizada com os nossos tempos”. Antônio Zaidan (PTB) manifestou seu descontentamento com pessoas que se arrogam entendidas e que falam usando o evangelho, mas na verdade desrespeitam os princípios bíblicos. Em aparte, Carlos Henrique afirmou mais uma vez ser contra o projeto apenas por princípios religiosos, embora respeitasse a posição do vereador. Ao retomar a palavra Zaidan afirmou: “o Vereador que me desculpe (sic) mas não sabe nem o que está lendo com essa Bíblia na mão”. Para Laurindo Neto (PFL), o projeto protege os homossexuais da discriminação e o autor da proposta, Paulo Rogério, poderia considerar-se reeleito. Contudo, dada a incerteza do jogo político, sua previsão não se confirmou.

O ambiente interno favorável também pode ser mensurado por meio do processo de criação do Centro de Atenção ao Cidadão. Elaborado pela equipe técnica – recém ingressa no quadro de servidores efetivos da CMJF, exatamente para atuar no CAC –, o Projeto de Resolução nº 008/2000<sup>72</sup>, que definia as diretrizes para a regulamentação do órgão, foi aprovado em todas as três Comissões Permanentes – de Legislação, Justiça e Redação; de Educação; e de Direitos Humanos e Cidadania –, as quais, regimentalmente, a norma deveria ser encaminhada para análise. A única discordância partiu do vereador Laurindo Neto (PFL), membro da Comissão de Direitos Humanos, ao apresentar uma Emenda Supressiva Parcial para o inciso XI do Art. 2º, por discordar dos termos de sua redação. Desse modo, sugeria a substituição da descrição detalhada de todos os possíveis segmentos sociais violados a serem atendidos nas ações do CAC pela expressão única “violação dos direitos humanos”.

Para melhor compreensão da discordância, reproduzimos os textos originais, apresentados no projeto de resolução para o caput desse artigo e desse inciso<sup>73</sup>:

---

<sup>72</sup>O andamento do Processo: 3519-00/2000, o qual registra a tramitação do projeto de resolução, pode ser consultado no endereço eletrônico, vinculado à Câmara Municipal de Juiz de Fora. Disponível em: <http://camarajf.mg.gov.br/sal/proposicao.php?num=17704>. Acesso em: 01 set. 2020.

<sup>73</sup>Disponível em: <http://camarajf.mg.gov.br/sal/textop.php?num=17704&sequencia=2>. Acesso em: 01 set. 2020.

**Art. 2º** O Centro de Atenção ao Cidadão da Câmara Municipal de Juiz de Fora tem por objetivo assessorar a Câmara Municipal no diagnóstico e análise da realidade social, econômica e política do Município, em seus diversos aspectos, bem como proporcionar o conhecimento dos direitos e prerrogativas dos cidadãos e, em especial:

**XI** - planejar e apoiar programas e campanhas de defesa e prevenção à violação de direitos de pessoas e grupos em situação de alto risco, particularmente crianças e adolescentes, idosos, mulheres, negros, indígenas, migrantes, homossexuais, bissexuais, transgêneros, trabalhadores sem-terra, trabalhadores sem-teto, população em situação de rua, consumidores, portadores de deficiência, portadores do vírus HIV e de outras moléstias graves, assim como de qualquer outra particularidade ou condição.

E também os termos do parecer<sup>74</sup>, da Emenda Supressiva Parcial e da justificativa apresentados pelo vereador Laurindo Neto:

Parecer:

Nosso parecer é favorável desde que o Art. XI (*sic*) deste Projeto de resolução seja modificado pela Emenda Supressiva Parcial que apresentamos a seguir, caso contrário, somos contra a integridade deste artigo<sup>75</sup>.

Emenda Supressiva Parcial:

O artigo XI (*sic*) passa a vigorar com a seguinte redação: Planejar e apoiar programas e campanhas de defesa e prevenção à violação dos direitos humanos.

Justificativa:

Esta Emenda Supressiva Parcial é bastante para apoiar todas as pessoas, vez que todo cidadão brasileiro é protegido pela Constituição Federal. A segregação de grupos citados pela Emenda não é da competência da Câmara, mas sim do Poder Executivo que deve promover programas sociais de amplo espectro.

As crianças, por exemplo e adolescentes citados, são protegidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente que em Juiz de Fora é muito respeitado e apoiado pelo conselho específico apoiado e (*sic*) pelo Ministério Público. De qualquer maneira, a Câmara Municipal não pode segregar e classificar pessoas que não seja da sua competência. **A Câmara no seu todo deve atender todas as pessoas indistintamente com carinho, atenção e meiguice e conduzi-las diplomaticamente para os órgãos e secretarias do poder executivo para a solução dos seus problemas.** (Grifo nosso.)

<sup>74</sup>Comissão Direitos Humanos – Laurindo Neto – Parecer ao Projeto de Resolução nº 008/2000. Disponível em: <http://camarajf.mg.gov.br/sal/textop.php?num=17704&sequencia=6>. Acesso em: 01 set. 2020.

<sup>75</sup>No texto de seu parecer o vereador Laurindo Neto confunde os instrumentos artigo e inciso. Sua sugestão é para alteração do inciso XI do Art. 2º.

Na primeira votação do projeto de resolução, em 19 de setembro de 2000, não obstante os argumentos apresentados pelo vereador, a Emenda Supressiva Parcial foi rejeitada por quinze votos contrários e quatro votos favoráveis<sup>76</sup>. O restante do projeto foi aprovado por unanimidade.

Antes de continuarmos a apresentação do processo de discussão do Projeto de Resolução é necessário abriremos um parêntese para algumas observações quanto ao posicionamento do vereador Laurindo Neto (PFL) em seu parecer. A última sentença de seu texto, a qual grifamos, desnuda a forma como o edil concebe o universo social. Na contramão da proposta de um instrumento de apoio e de promoção da cidadania, Laurindo Neto defende um tratamento personalizado inerente à prática clientelista que a própria criação do Centro de Atenção ao Cidadão buscava romper. A utilização dos vocábulos “carinho”, “atenção” e “meiguice” nos remete ao domínio da caridade e da bondade como valores básicos. A produção legislativa que tinha como proposta “atualizar os ideais democráticos” é substituída por proposta antagônica que busca “impedir a organização e a reivindicação de certas camadas da população” (DA MATTA, 1997). A eterna dialética entre indivíduo e pessoa vivenciada pela sociedade brasileira, conforme aponta Roberto Da Matta (1997, p. 226-232), é desvelada mais uma vez. Destarte, a aprovação do texto original é uma oportunidade para se promover um futuro melhor, no qual a caridade e a bondade, manipuladas pela prática clientelista, são substituídas por princípios republicanos. Observação concluída, fechamos o parêntese e retomamos nossa pauta.

Na segunda votação, em 20 de setembro de 2000, o vereador Lourival Toledo (PTB), embora tenha votado contra a Emenda Supressiva Parcial, solicitou vistas ao processo por 24 horas para apresentar uma Emenda Aditiva ao mesmo inciso XI do artigo 2º, pois segundo ele, apesar de não se opor a matéria, o texto original sugeria a Câmara como “apoiadora do homossexualismo”. Em aparte, o vereador Eduardo Freitas (PDT) “*esclareceu que a Casa está votando apenas uma lei que protege as pessoas, uma minoria que é vítima da discriminação, e não que a Câmara esteja assumindo uma posição de estimular o homossexualismo*”<sup>77</sup>. Na sequência o vereador Lourival Toledo afirmou pretender apresentar uma “*simples emenda*”, ouvindo a comissão suprapartidária da Câmara para deixar mais claro

---

<sup>76</sup>Votos contrários à emenda: Amadeu Rossignoli (PMDB), Antônio Almas (PSB), Antônio Zaidan (PTB), Domingos Caputo (PMDB), Eduardo de Freitas (PDT), Flávio Cheker (PT), Gabriel dos Santos (PT), Isauro Calais (PDT), Barbosa Júnior (PMDB), João de Deus (PMDB), Josemar da Silva (PMN), Júlio Gasparette (PMDB), Lourival Toledo (PTB), Odilon Pereira (PSDB) e Sueli Reis (PSDB). Votos favoráveis à emenda: Carlos Henrique da Silva (PFL), João Carlos Arantes (PMDB), Laurindo Neto (PFL) e Sebastião Ferreira (PTB).

<sup>77</sup>Ata da 141ª Reunião da Câmara Municipal de Juiz de Fora, realizada em 20/09/2000.

o referido inciso. Na retomada da segunda votação, em 21 de setembro de 2000, quando deveria ser discutida a Emenda Aditiva proposta pelo vereador Lourival Toledo, o vereador Flávio Cheker (PT) também solicitou vistas, alegando ser prudente aprofundar a discussão, uma vez entender que havia um conflito de atribuições do CAC e da Comissão Permanente de Direitos Humanos e Cidadania, por ele presidida, no inciso em questão. Em mais uma retomada da segunda votação, na reunião de 25 de setembro de 2000, a Emenda Aditiva proposta pelo vereador Flávio Cheker foi aprovada com o acréscimo de apenas um trecho ao referido inciso, submetendo as ações a serem desenvolvidas pelo CAC a parecer prévio da Comissão Permanente de Direitos Humanos e Cidadania. Com isso, em texto final, o inciso ficou assim redigido:

**Art. 2º...**

**XI** - planejar e apoiar programas e campanhas de defesa e prevenção à violação de direitos de pessoas e grupos em situação de alto risco, particularmente crianças e adolescentes, idosos, mulheres, negros, indígenas, migrantes, homossexuais, bissexuais, transgêneros, trabalhadores sem-terra, trabalhadores sem-teto, população em situação de rua, consumidores, portadores de deficiência, portadores do vírus HIV e de outras moléstias graves, assim como de qualquer outra particularidade ou condição, **mediante parecer prévio da Comissão Permanente de Direitos Humanos e Cidadania.** (Grifo nosso ao texto sugerido pelo vereador Flávio Cheker).

Por fim, em terceira e última discussão, no dia 26 de setembro de 2000, o Projeto de Resolução nº 008/2000 foi aprovado em quase todo o seu texto original. Alterado apenas pela Emenda Aditiva proposta pelo vereador Flávio Cheker, passou a integrar as normas jurídicas próprias do legislativo juiz-forano como a Resolução nº 1.133/2000.

Em suma, o processo de discussão e aprovação da regulamentação do CAC ocorreu em um ambiente sem grandes embates que pudessem indicar uma radicalização de posições e que inviabilizassem a regulamentação. O único ponto objeto de questionamento, o inciso XI do Art. 2º, ao final teve mantida sua redação original, apenas ajustada para que a Comissão de Direitos Humanos e Cidadania também pudesse ser consultada sobre as ações direcionadas na defesa dos direitos dos grupos sociais em posição de desvantagem social. Assim, o processo ocorreu ao encontro do pronunciamento proferido pelo vereador Paulo Rogério em sua posse como presidente da Mesa Diretora, como pode ser observado no seguinte trecho:

A Lógica de Nossa Casa é a lógica salutar do pluralismo, dos embates políticos, das concepções e ideologias díspares. Mesmo os conflitos e os embates, todavia, não podem e não devem excluir a convivência democrática, balizada sempre pela ética, pelo decoro e pelo respeito mútuo, de forma que não nos percamos em antagonismos estéreis, que mais se prestam a apequenar a discussão política, reduzindo-a à insignificância e expondo-a ao menosprezo da opinião pública. (ATA DA 1ª REUNIÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA, realizada aos 04 dias do mês de janeiro de 1999).

Ao se debruçar sobre os processos de discussão e de aprovação tanto do Projeto de Lei sobre ação de combate às práticas discriminatórias quanto do Projeto de Resolução que propunha a criação e as diretrizes do Centro de Atenção ao Cidadão, a princípio, pode-se conjecturar que o processo de redemocratização e a conseqüente atmosfera de reposicionamento dos direitos de cidadania, ocasionada pela CF/1988, produziram efeitos no legislativo juiz-forano também nesta época de mudança institucional. Possivelmente, influenciaram o contexto político do momento, levando a interação política a ser encenada em ambiente favorável à agenda de promoção da cidadania. Situação que atualmente, com o avanço do conservadorismo sobre a pauta dos direitos de cidadania, provavelmente, teria sua viabilização obstaculizada. Entretanto, seguindo Anastasia (2001, p. 52), é preciso ressaltar que as mudanças institucionais são antes definidas pela intencionalidade de determinados atores estrategicamente orientados e não uma adaptação espontânea às novas condições políticas provindas da redemocratização.

O desenrolar dos dois processos legislativos é uma amostra do contexto político encenado no ambiente institucional que recepcionava a agenda de mudança. Mas conforme premissa anunciada anteriormente, o ambiente institucional também era contaminado pelas circunstâncias institucionais. Quando recursos ou instrumentos – de infraestrutura e de pessoal –, presentes no ambiente institucional, serviram como ponto de partida para a execução da agenda. Com o pressuposto que os recursos disponíveis se mostravam insuficientes, tornou-se necessário forjar os recursos que atenderiam o avanço da agenda, norteadas pela promoção da “nova cidadania”, afinada com os novos tempos trazidos pela CF/1988, conforme afirmação de Paulo Rogério em seu discurso de posse. Os recursos iniciais disponíveis, mesmo reduzidos, considerando a complexidade da agenda proposta, oportunizaram a deflagração do processo de mudança. Em outros termos, a organização institucional existente possuía uma estrutura mínima que permitia deflagrar o processo, mas não o sustentar. Diante disso, tornou-se necessária a reestruturação organizacional do legislativo, viabilizada com a aprovação de duas normas municipais: a Lei Municipal nº

9.650, que organizava a carreira de servidores do legislativo, e a Lei Municipal nº 9.709, que estabelecia a nova estrutura organizacional da Câmara Municipal. Com isso, tem-se o desenho de uma mudança institucional gradual, classificada por Mahoney e Thelen (2010), de tipo “*Layering*”, quando o acúmulo de alterações, de revisões ou de acréscimos às regras existentes tentem a produzir, mesmo que a longo prazo, mudanças incrementais substanciais.

Não obstante, o reconhecimento da complexa proposta de mudança institucional – considerando o leque de ações que levariam a reformulação da organização estrutural da CMJF –, mais uma vez ressaltamos que o objeto desta pesquisa é o Centro de Atenção ao Cidadão, principal inovação a ser introduzida pela reestruturação organizacional comandada pelo “empresário político” Paulo Rogério dos Santos, ator “estrategicamente orientado”, haja vista a pretensão de seus objetivos em prol de uma cidadania inconclusa.

Dentre os novos cargos criados pela Lei Municipal nº 9.650 estavam aqueles destinados a formação da equipe técnica multiprofissional – composta por dois cargos de advogado, um cargo de assistente social e um cargo de cientista social – a ser designada para atuar no Núcleo de Apoio à Cidadania, primeira terminologia constante na Lei Municipal nº 9.709, de 18 de janeiro de 2000, para o setor destinado a desenvolver ações de apoio e de promoção da cidadania, e que, posteriormente, passou a ser denominado Centro de Atenção ao Cidadão (CAC) – alteração promovida pela Lei Municipal nº 9.869, de 29 de setembro de 2000.

De acordo com José Augusto da Silva<sup>78</sup>, a reformulação organizacional que levou a criação do Centro de Atenção ao Cidadão surge de uma expectativa trazida pela Constituição Cidadã que “propunha e pleiteava um novo processo, um novo marco na questão da cidadania, o estado Democrático de Direito, o fortalecimento do legislativo...”. Esse fortalecimento pode ser identificado especialmente a partir da autonomia financeira proporcionada pela CF-1988 ao regulamentar, por meio do art.168, as dotações orçamentárias destinadas aos legislativos, os chamados duodécimos. Em resumo, a Carta de 1988 não só envolveu os legislativos municipais em um ambiente favorável ao desenvolvimento da cidadania, como também assegurou a independência financeira<sup>79</sup>, em certa medida, necessária para suas reestruturações, tendo em vista à nova realidade que se forjava.

---

<sup>78</sup>José Augusto da Silva foi entrevistado por este pesquisador em 29 de julho de 2019.

<sup>79</sup>É importante registrar a situação de dependência do legislativo frente ao executivo vivenciada em grande parte dos municípios brasileiros, sobretudo naqueles de médio e pequeno portes, nos quais a falta de autonomia financeira levava as sedes das câmaras municipais serem instaladas em prédios pertencentes às prefeituras ou até mesmo no próprio palácio municipal. E ainda mais, com os

Assim, garantida sua autonomia financeira e orçamentária, foi possível à Câmara Municipal planejar uma nova estrutura organizacional, de tal forma a não ser mais considerada, nas palavras do entrevistado, um “apêndice do poder executivo”. Ou seja, a nova condição aliada à disposição política da nova Mesa Diretora em reestruturar o legislativo, tornando-o mais independente frente ao executivo, permitiu a melhoria das instalações físicas, a disponibilidade de recursos materiais e, também, a readequação de seu quadro de pessoal, haja vista a constituição de um corpo próprio de servidores.

Não de outra forma, a ideia de criação do CAC ultrapassa a condicionante proporcionada pela gestão financeira autônoma do legislativo. Na verdade, ela deriva da expectativa de formulação ou discussão de políticas públicas pela edilidade, a partir do assessoramento de um corpo técnico especializado, estável, capaz de realizar “análise da conjuntura político-econômica-social do município” e elaborar pareceres jurídicos e diagnósticos de conjuntura, referentes a matérias em discussão na Câmara Municipal, sejam elas provocadas por iniciativa dos próprios legisladores ou encaminhadas pelo poder executivo. O que, em determinados casos, permitiria até mesmo confrontar os interesses do poder executivo, completa José Augusto da Silva.

O entrevistado reconhece ainda que a pretendida formulação de políticas públicas poderia passar a ocorrer sob a perspectiva dos vereadores e em observância aos anseios de suas bases eleitorais, às suas organizações político-partidária, ou mais ainda, ao viés ideológico ao qual são vinculados e, considerando a natureza do poder legislativo, muito mais diversos àquele que, por ventura, orienta as ações do executivo.

Em alinhamento ao entendimento da equipe técnica multiprofissional como um grupo de assessores especializados, no desempenho de sua função deveria atender demandas tanto dos gabinetes dos vereadores quanto das comissões técnicas permanentes do legislativo. Já em um segundo momento, este serviço de assessoramento, realizado por estes profissionais do CAC, deveria ser ampliado a fim de atender às necessidades de estudos técnicos, originadas pelas questões de interesse da municipalidade e apresentadas por lideranças comunitárias e associações de moradores participantes dos debates promovidos pela Câmara Municipal. Tal postura, na visão de José Augusto, permitiria uma maior aproximação entre esses segmentos e a Câmara Municipal via Centro de Atenção ao Cidadão.

Para a reestruturação organizacional da CMJF pretendida, o presidente da Mesa Diretora, vereador Paulo Rogério dos Santos, reconhecia a necessidade de o legislativo

---

servidores do executivo municipal sendo cedidos ao legislativo para desempenharem funções administrativas.

“construir as suas próprias redes de interlocuções técnicas”, revela o entrevistado. Em outros termos, seria indispensável a constituição de uma assessoria especializada capaz de contribuir para os debates teóricos derivados da Constituição Cidadã e pertinentes a conjuntura municipal. Ao encontro desse propósito novos experimentos deveriam ser desenvolvidos a partir do modelo de cidadania almejado, pois, só assim, seria possível fortalecer a democracia, definir os marcos de participação dos cidadãos e desenhar o Estado Democrático de Direito sob a luz da nova Constituição. Ou seja, a pauta orientadora dos debates teóricos registrados em todo o país com o advento da Carta Constitucional de 1988, marcados pelos conceitos de cidadania e de democracia, considerando as formas participativa e representativa, fermentou o caldo para a criação do CAC, conclui José Augusto.

Questionado se a criação do CAC havia se inspirado em alguma outra experiência ou seguido algum modelo já existente, afirma não haver semelhança com qualquer outra experiência em legislativos municipais; mas, possivelmente, sim com alguns legislativos estaduais, tais como Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul. Entretanto, pondera o entrevistado, essas experiências estaduais diferiam do modelo a ser implantado na CMJF, o qual tinha como norte a busca pela interlocução direta com as lideranças comunitárias. Uma das formas de se estabelecer este diálogo seria a disponibilização de cursos de capacitação política para essas lideranças por meio da Escola de Cidadania do Legislativo Municipal, mais um instrumento a ser desenvolvido pelo CAC e atrelado a outro instrumento de interlocução com a sociedade civil, a Câmara Itinerante<sup>80</sup>. Dessa forma, a novidade e pioneirismo registrados na CMJF, com a criação do CAC e as ações desenvolvidas a partir dele, serviram de referência para outras câmaras municipais e não o inverso. Haja vista, o contato de outras câmaras municipais para conhecer a experiência desenvolvida pela CMJF, abrindo caminho à possível reformulação de suas próprias estruturas organizacionais.

---

<sup>80</sup>A primeira edição da Câmara Itinerante aconteceu em 17 de agosto de 1999, na quadra da Quadra da Escola de Samba Feliz Lembrança, bairro Barbosa Lage. Com dez edições realizadas antes da criação do CAC, as Câmaras Itinerantes serviram de experimento para ações de interlocução com a sociedade civil juiz-forana a serem desenvolvidas pelo CAC. Após a criação do CAC, as Câmaras Itinerantes passaram a integrar suas ações. Com isso, ficou sob responsabilidade de seus servidores todo o desenvolvimento da ação, ou seja, desde a elaboração do calendário anual até a coordenação das atividades operacionais para sua realização, dentre as quais se inseria um diagnóstico dos serviços públicos disponível para a população local conforme avaliação das lideranças comunitárias locais (presidentes de associações de moradores, membros dos conselhos locais de saúde, diretores de escolas públicas, lideranças religiosas, dentre outras). A partir desse diagnóstico era elaborado um relatório circunstanciado a ser endereçado aos vereadores para conhecimento da conjuntura dos bairros contemplados por aquela edição da Câmara Itinerante e subsidiar suas discussões sobre a readequação das políticas públicas municipais. Após a criação do CAC, as reuniões das Câmaras Itinerantes foram incluídas nas disposições do Regimento Interno da CMJF.

O esboço da reestruturação organizacional da CMJF foi, inicialmente, conduzido pela assessoria do gabinete do vereador Paulo Rogério dos Santos. O primeiro desenho do formato do instrumento de interlocução com a sociedade civil e de apoio e de desenvolvimento da cidadania da população local foi possível a partir de pesquisas sobre as experiências registradas em legislativos estaduais, conforme mencionado anteriormente, sobretudo a partir da experiência ocorrida na Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ELE-ALMG), provavelmente, a maior referência para a experiência juiz-forana.

Assim, estabelecidos os parâmetros iniciais para a reestruturação do legislativo municipal, o segundo passo concentrou-se na “reabilitação” de servidores integrantes do corpo técnico existente à época na CMJF, mais precisamente vinculados ao quadro funcional da Procuradoria do Legislativo (assessoria jurídica) e das divisões de Recursos Humanos e de Administração, visando à constituição de um grupo ampliado e capaz de movimentar a pauta da reestruturação defendida pelo presidente do legislativo e avalizadas, em sua grande maioria, pelos outros membros da Mesa Diretora e pelos demais vereadores. Aval oriundo das articulações conduzidas pelo presidente.

Este grupo ampliado, sob a coordenação do chefe de gabinete da presidência, ficou encarregado das ações a serem suscitadas para a reestruturação organizacional, bem como definir a estrutura, o formato, os objetivos, as metas, as estratégias e o corpo técnico necessários à consolidação de um projeto piloto para o Centro de Atenção ao Cidadão, além das habilidades técnicas dos futuros servidores destinados aos demais setores que também seriam contemplados pela reestruturação organizacional.

Com as diretrizes definidas, o passo seguinte foi a deflagração do processo para a realização do concurso público, destinado a selecionar um conjunto de vinte e três servidores<sup>81</sup>, dentre eles sete assistentes técnicos legislativos com formação de nível superior em diferentes áreas profissionais, a fim de constituir um quadro funcional qualificado e estável para atuar em diversos setores da CMJF. Condição importante para a consolidação da reestruturação organizacional proposta; pois, uma vez assegurada a estabilidade funcional, após o estágio probatório, esses servidores estariam menos sujeitos às oscilações da política

---

<sup>81</sup>Mais precisamente, o concurso público, realizado em 09/04/2000, previa o preenchimento de 06 vagas para o cargos de auxiliar legislativo I e II (nível de ensino fundamental incompleto e completo, respectivamente), 02 vagas para o cargo de motorista (nível de ensino fundamental completo), 08 vagas para cargos de assistente legislativo I e II (nível de ensino médio incompleto e completo, respectivamente); e 07 vagas de assistente técnico legislativo (nível de ensino superior) para os cargos de assistente social, cientista social, advogados (02 vagas), arquivista, contador e analista de sistemas.

provocadas por atos discricionários dos agentes políticos. Situação comum aos ocupantes de cargos comissionados de livre nomeação e exoneração, sobretudo em períodos de eleições para a formação de uma nova Mesa Diretora<sup>82</sup>, conforme disciplina o Regimento Interno<sup>83</sup> da CMJF.

A falta de quadros técnicos qualificados refletiu até mesmo no processo de elaboração desse concurso público, pois a finalização de seu edital só foi possível com a colaboração de servidores da Secretária de Administração e Recursos Humanos, órgão do executivo municipal. Situação que reafirmava a necessidade de formação de um quadro técnico próprio e estável para o legislativo, a fim de consolidar sua autonomia e independência frente ao poder executivo.

Mas antes mesmo de concluído o certame, o processo de reestruturação organizacional foi iniciado por meio de algumas daquelas cinco ações mencionadas anteriormente, a saber: a construção de prédio nominado Anexo vereador Ignácio Halfeld, a informatização dos setores administrativos e dos gabinetes de vereadores e o aprimoramento do setor de comunicação social. Soma-se a essas ações a instituição da Câmara Itinerante. Iniciativa que evidenciou a vontade de se criar canais de participação e de interlocução política com a sociedade civil, um prenúncio dos objetivos a serem perseguidos com a criação do Centro de Atenção ao Cidadão.

Essas quatro iniciativas – as duas primeiras direcionadas a adequação da estrutura física da sede do legislativo, a terceira direcionada ao aprimoramento da divulgação das ações do legislativo e a quarta com a perspectiva de promover a educação para a democracia – revelam mais uma vez a convergência das habilidades administrativa e política do “empresário político”, Paulo Rogério dos Santos. São também registros dos marcos iniciais do processo de reestruturação organizacional de uma mudança institucional gradual, na forma “*Layering*”. Ademais, ao serem realizadas sem enfrentar muitas resistências dos demais vereadores, tornam-se mais uma prova do ambiente institucional favorável, no mesmo sentido

---

<sup>82</sup>Cabe registrar que as eleições para a Mesa Diretora são marcadas por arranjos políticos a fim de contemplar as diferentes forças reunidas na disputa pela direção dos trabalhos legislativos e administrativos da Câmara Municipal. Nesse sentido, não é raro o uso do loteamento dos cargos comissionados como moeda de troca no jogo político entre os vereadores, que aproveitam a oportunidade para indicar correligionários para a ocupação desses cargos, numa demonstração e/ou afirmação do poder de seu capital político.

<sup>83</sup>Atualmente, o Regimento Interno da CMJF é disciplinado pela Resolução nº 1.270, de 11 de dezembro de 2012. Seu art. 7 estabelece a periodicidade de dois anos para o mandato da Mesa Diretora.

que os são os sintomáticos episódios dos processos que levaram a aprovação da “Lei Rosa” e da Resolução que regulamenta o CAC.

Com relação à Câmara Itinerante, reunião realizada fora da sede do legislativo, em um bairro de determinada região administrativa do município com a presença de toda edilidade, José Augusto pondera ser um recurso fundamental para fortalecer a concepção de democracia participativa, ao funcionar como um instrumento de diagnóstico das demandas da população e também de divulgação das ações desenvolvidas pelos vereadores. Ou seja, era um recurso tanto para a prestação de contas aos eleitores e às lideranças comunitárias – em certa medida um instrumento de *accountability* – quanto uma oportunidade para se conhecer a realidade sociocultural da região. Com essa ação desenhava-se um instrumento de interlocução direta com a sociedade civil juiz-forana.

Assim, a criação do Centro de Atenção ao Cidadão vislumbra a possibilidade de consolidação e qualificação dessa interlocução. Primeiro, a constituição de um quadro técnico especializado de servidores responsáveis pelas atividades de preparação e realização das Câmaras Itinerantes (ver nota 80, p. 90), permitiria elaborar um diagnóstico de conjuntura, facilitando a propositura ou a adequação de políticas públicas demandadas pela população local. Segundo, a possibilidade de uma ação educativa, a ser desenvolvida por esse mesmo quadro técnico, com a expectativa de esclarecer a população local sobre seus direitos de cidadão e as formas de acesso aos equipamentos e bens públicos para a efetivação de seus direitos. Essa ação educativa poderia ocorrer de duas formas. Uma, a partir do atendimento direto de cidadãos em busca de seus direitos e orientando-os sobre as formas de acesso a esses mesmos direitos. A outra, a partir da realização de grupos de discussão<sup>84</sup> e palestras direcionados a líderes comunitários a fim de instruí-los sobre questões como cidadania, democracia e as atribuições dos poderes instituídos. Esta última seria viabilizada por meio da criação de outro instrumento, a Escola de Cidadania do Legislativo Municipal (ECLM).

As atividades da Escola de Cidadania do Legislativo Municipal, inicialmente, foram desenvolvidas em parceria com a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) por meio do Departamento de Ciências Sociais. Com o fim da parceria CMJF–UFJF, a Câmara contratou uma consultoria para sua realização. Após uma avaliação do trabalho dessa consultoria, o corpo técnico do CAC – advogados, assistente social e sociólogo – assumiu, a partir de junho de 2003, mais essa função. As atividades da ECLM – vinculadas às ações

---

<sup>84</sup>Nas primeiras edições da Câmara Itinerante, estes grupos de discussões eram orientados por acadêmicos do curso de Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora, contratados como estagiários pela CMJF. Posteriormente, a partir da décima edição, o corpo técnico do CAC foi incorporado a esta atividade.

preparatórias para as Câmaras Itinerantes – consistiam em palestras versando sobre as temáticas: cidadania, democracia, as funções e competências dos poderes da república, o orçamento municipal e as formas de organização e de participação popular. O público preferencial da ECLM eram as lideranças comunitárias da região de realização da reunião itinerante.

A partir dessas ações, começava a delinear para o Centro de Atenção ao Cidadão três frentes de atuação: *a)* assessoramento aos vereadores e comissões; *b)* posto de atendimento ao público; e *c)* ações de educação para a democracia. Bases sobre as quais novas ações seriam incorporadas ao longo da existência do órgão.

Na percepção de José Augusto, a proposta de reestruturação organizacional foi bem recebida pela maioria dos vereadores e servidores da CMJF. Entretanto, reconhece que sua visão pode estar comprometida pela própria condição de relevo na coordenação do processo. Sobretudo, pela qualidade de assessor direto de Paulo Rogério, com a função de chefe de gabinete da presidência. O vereador sempre teve bom trânsito político entre a edilidade e ao ocupar a presidência do legislativo revelou destacada liderança política e administrativa, pondera o assessor. Condições que, no ambiente institucional em tela, inibem as contestações públicas dos servidores sobre os rumos da condução administrativa da instituição. Entretanto, alguns sinais de desconforto podiam ser percebidos em pequenos expedientes da rotina administrativa. Especialmente, com relação a criação do CAC, o grande destaque da reestruturação organizacional, exatamente pelo desenho de suas futuras atividades e as probabilidades de alteração do *status quo* institucional. Ou seja, diante da possibilidade de alteração da lógica institucional, alguns atores esboçaram uma reação ao interpretarem a mudança institucional como uma ameaça a manutenção da posição que ocupavam.

Em relação aos vereadores, especificamente, entre aqueles cujas carreiras políticas eram alicerçadas em práticas clientelistas, a desconfiança se referia ao papel a ser desempenhado pelo CAC, na nova estrutura do legislativo. Os serviços de atendimento a serem disponibilizados à população e realizados por assistente social, advogado e sociólogo, como a orientação e o encaminhamento para atendimento de demandas por acesso a direitos e/ou equipamentos públicos – a partir de um catálogo de instituições públicas e privadas prestadoras do tipo de serviço demandado –, poderia colocar em xeque a continuidade dessas práticas no espaço da instituição. Até então, em alguns gabinetes de vereadores, era comum a formação de longas filas de eleitores em busca de atendimento para as mais variadas demandas.

Já em relação aos servidores, majoritariamente ocupantes de cargos comissionados, a desconfiança dizia respeito a independência de ação de todos os novos servidores efetivos – e não apenas daqueles destinados ao CAC – no desempenho de suas funções, uma vez não estarem atrelados a determinado “chefe político”, fato comum para a maioria dos servidores ocupantes de cargos comissionados<sup>85</sup>. Outro ponto era o receio em perder espaço na estrutura institucional com a entrada em cena de servidores tecnicamente qualificados. Neste sentido, chama atenção a recepção aos novos servidores, tendo em vista a posse em seus cargos públicos, em 26 de junho de 2000. Reunidos no plenário da Câmara Municipal foram recepcionados pela chefia da Divisão de Recursos Humanos e pela Direção Geral do Legislativo. A fala da representante da Direção Geral causou estranhamento e constrangimento aos servidores. Pois, após protocolares votos de boas-vindas e a apresentação da estrutura administrativa do legislativo, foi entregue aos presentes apenas cópia de determinado título do Estatuto dos Servidores Públicos da Administração Direta do Município de Juiz de Fora, Lei Municipal nº 8710/1995, precisamente, o que se referia ao regime disciplinar e aos deveres do servidor público, seguida de longa advertência sobre a necessidade de rigorosa observação dessas normas sob pena de não alcançarem a desejada estabilidade funcional ao fim do estágio probatório. O constrangimento só foi amenizado com a fala final do presidente do legislativo, quando Paulo Rogério ressaltou a importância do momento para Câmara Municipal, considerando o intervalo superior a quarenta anos entre este e o último concurso público realizado para o legislativo, a posse deste grupo de servidores representava um novo tempo para a Câmara Municipal. Pois a formação de um quadro funcional efetivo era uma das ações defendidas pela Mesa Diretora em busca da modernização da instituição.

Contudo, para José Augusto, caso alguma resistência tenha existido, não impactou a planejada proposta de reestruturação organizacional. Um grande passo para o reposicionamento do legislativo no município foi realizado. A possibilidade de discutir e influir nos rumos das políticas públicas municipais estava posta. E até mesmo o receio inicial do Poder Executivo de avanço sobre suas prerrogativas, foi sendo dissipado à medida que ações desenvolvidas pelo CAC passaram a ser melhor compreendidas, conclui o ex-coordenador.

Neste sentido, à medida do avanço das atividades do Centro de Atenção ao Cidadão, parcerias formais e informais foram firmadas tanto com instituições públicas quanto com organizações da sociedade civil sem fins lucrativos. Paulatinamente, o novo órgão do

---

<sup>85</sup>Muitos desses servidores desempenhavam o papel de *broker* para seus padrinhos políticos, os “chefes políticos”.

legislativo amplia seu leque de ações – criando inclusive um serviço de acolhimento de denúncia de violação dos direitos humanos, por meio de um disque denúncia –, conquista reconhecimento e firma-se como referência para o atendimento das demandas por direitos de cidadania no município, conforme apontam os relatórios de atividades do CAC ao registrarem o crescente aumento dos atendimentos realizados e as diferentes formas de indicação para acesso ao órgão como local de atendimento ao cidadão.

Em suma, a mudança institucional gradual experimentada pela CMJF – conforme os parâmetros estabelecidos por Mahoney e Thelen (2010) – e a perfeita conexão de seus três fluxos contaram, neste período inicial, com a ação de um tipo ideal de “empresário político” (KINGDON, 2007) capaz de fazer a leitura correta da conjuntura, aproveitando a “janela de oportunidades” aberta, para conjugar soluções a problemas, problemas a forças políticas e forças políticas a propostas. Não obstante, a interposição de alguns obstáculos à transformação, naturais a processos de mudança institucional, a tentativa de preservação das regras originais pelos defensores do *status quo* institucional, se mostrou ineficaz para barrar o avanço da agenda de reestruturação, haja vista o contexto político favorável ao processo de mudança. Em processo gradual e cumulativo, as mudanças implementadas em intervalo de dois anos – período da presidência do vereador Paulo Rogério dos Santos – firmaram-se em bases favoráveis a institucionalização. Permitindo, desse modo, sua continuidade nas duas décadas seguintes. Certamente, com avanços e recuos, mas sempre tendo os princípios iniciais como um norte, a saber, busca pela modernização do legislativo e pelo estreitamento dos laços entre o legislativo e a sociedade civil no intuito de promover ações em prol da cidadania.

Concluída a participação de dois atores “subversivos” – o agente político Paulo Rogério e o agente estatal José Augusto – no processo inicial de implantação da reestruturação organizacional, uma nova realidade foi apresentada para a Câmara Municipal de Juiz de Fora. A mudança incremental tornou-se um caminho a ser trilhado por outros atores políticos, de perfis diferentes, mas influenciados pelo efeito do novo arranjo institucional. Na perspectiva do institucionalismo histórico de Paul Pierson (2015) pode-se pensar na ocorrência do “efeito de feedback positivo”.

A consolidação da Escola de Cidadania do Legislativo Municipal (ECLM) e a criação do Serviço de Defesa do Consumidor (SEDECON), ações previstas nos objetivos do Centro de Atenção ao Cidadão, foram executadas na presidência do vereador Isauro Calais (PDT). A primeira é fruto do empenho da equipe técnica multiprofissional do CAC, já bastante envolvida naquele momento com as atividades da Câmara Itinerante, ação a qual se

vinculava as atividades da ECLM. Enquanto a criação do SEDECON resultou de empenho do próprio vereador, tendo em vista sua atuação em órgão semelhante do poder executivo municipal, conforme detalhado no capítulo referente aos atores. Uma terceira ação instituída neste período foi o serviço de Internet Popular. O acesso à rede mundial de computadores era disponibilizado à população por meio de três terminais de computadores, com limite de tempo de utilização para cada usuário cadastrado. Entretanto, com as constantes violação das regras de uso, o serviço foi descontinuado.

A ação do corpo técnico na consolidação da ECLM resulta, a princípio, de atribuições prescritas pela norma legal de regulamentação do CAC (Resolução nº 1.133/2000). Como quadro especializado se responsabilizou pelos estudos técnicos, visando ao planejamento e à formatação das ações a serem desenvolvidas, não apenas nesta ação específica, mas também nas três frentes de trabalho do CAC. Em certo sentido, esses servidores podem ser identificados como a categoria de ator especialista, participante “invisível”, conforme elabora Kingdon (2007). Entretanto, em análise mais minuciosa, se considerarmos o limitado poder de decisão que detêm, devem ser identificados como uma categoria de recurso alocados pelas circunstâncias institucionais. É um recurso forjado pelos atores que planejaram a reestruturação organizacional, tendo em vista, sua inexistência no ambiente institucional original.

O novo arranjo institucional também irá influenciar a presidência do vereador Vicente de Paula da Silva – PTB (2005-2008), quando, por indicação de Paulo Rogério, em seu retorno à vereança, a coordenação do CAC é assumida pelo pedagogo Plínio César Mansur da Silva<sup>86</sup>. Durante a coordenação do pedagogo (2005-2010), que irá perpassar por três gestões diferentes da Mesa Diretora, as três frentes de trabalho do CAC tiveram suas atividades ampliadas. Em março de 2006 ocorreu a instalação do Posto de Identificação da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais por meio de convênio firmado entre a instituição e a CMJF, cujas primeiras tratativas ocorreram ainda na presidência do vereador Isauro Calais, mas sendo concretizadas apenas na presidência de “Vicentão”. Já a Escola do Legislativo de Juiz de Fora (ELEJUF), por estímulo da Escola do Legislativo da ALMG, foi instituída em setembro de 2008, com o objetivo de promover a capacitação dos servidores do legislativo para as atividades técnico-administrativas próprias do poder legislativo. A Resolução nº 1.209/2008, aprovada na presidência do vereador Francisco Canalli (PMDB), normatiza suas atividades, além de inaugurar uma quarta frente de trabalho para o CAC. Entretanto,

---

<sup>86</sup>As condições da indicação de Plínio César foram apresentadas no capítulo referente aos atores.

posteriormente, em 2015, como uma nova reformulação da estrutura organizacional do legislativo<sup>87</sup> a ELEJUF sairia da órbita do CAC e passaria a integrar a nova Diretoria Legislativa.

Além dessas, outras três novas ações passam a ser incorporadas à frente de trabalho “educação para a democracia”. A primeira, denominada “Diversidade – somos todos diferentes”, inicia suas atividades em outubro de 2005, na presidência de Vicentão. Conduzida por um pedagogo, cedido pela Secretaria de Educação do executivo municipal à CMJF. Com o apoio de membros do corpo técnico do CAC, a ação realiza palestras sobre questões afetas às pessoas com deficiência, à terceira idade, ao preconceito étnico-racial e às situações de *bullying*, sob a perspectivas da violação dos direitos humanos e da cidadania desses grupos. Tem como público-alvo instituições públicas e privadas de atendimento ao público, bem como instituições de ensino. A segunda ação é a Câmara Mirim. A discussão de seu projeto ocorre no final de 2008, na presidência do vereador Francisco Canalli (PMDB), mas sua primeira edição é realizada em 2009, quando o vereador Bruno Siqueira (PMDB) presidia a Mesa Diretora do Legislativo Municipal. Direcionado a estudantes de ensino fundamental das redes pública e privada, é um espaço de reflexão sobre o papel do poder legislativo municipal, a partir do debate de questões referentes à sociedade juiz-forana. Por meio dessa proposta, busca estimular a cultura democrática e a participação política e cidadã dos estudantes envolvidos. A terceira ação é o Parlamento Jovem de Minas, projeto da ALMG direcionado a estudantes de ensino médio de todo o estado. Foi instituído na CMJF em 2010. Seus propósitos e objetivos se assemelham aos da Câmara Mirim, mas pensados para o nível estadual. Tanto a Câmara Mirim quanto o Parlamento Jovem de Minas são ações realizadas em parceria com a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), por meio do Departamento de Ciências Sociais<sup>88</sup>, sendo que a Câmara Mirim a partir de 2017 e o Parlamento Jovem desde sua primeira edição em 2010. Exceto o posto de identificação, as demais ações foram possíveis pelo empenho, quase exclusivo, do coordenador Plínio Mansur com o auxílio do corpo técnico pertencente ao CAC.

De acordo com Plínio Mansur<sup>89</sup>, a dificuldade para se desenvolver certas ações no CAC deriva de duas situações: resistência e indiferença. Ambas provocadas tanto pelos agentes políticos quanto pelos agentes estatais, sendo que esta última é mais comum. A

---

<sup>87</sup>Lei Municipal nº 13.093, de 06 de fevereiro de 2015.

<sup>88</sup>A parceria CMJF e UFJF, por meio de Departamento de Ciências Sociais, visa não apenas a qualificação das atividades legislativas, mas também a criação de um espaço para vivência em situações de ensino e pesquisa dos acadêmicos de ciências sociais que atuam nos dois projetos.

<sup>89</sup>Plínio César Mansur da Silva foi entrevistado para esta pesquisa em 17 de dezembro de 2019.

resistência de alguns vereadores deriva do receio de utilização pela Mesa Diretora, sobretudo pelo seu presidente, das ações desenvolvidas para a promoção de sua proposta política e não em proveito de todo o legislativo. Enquanto a indiferença de outros tem como causa o desconhecimento dos objetivos institucionais das ações desenvolvidas pelo CAC. Como exemplo cita a instituição da Câmara Mirim, quando primeiro foi necessário superar as resistências para depois iniciar as atividades do projeto. As adesões às atividades desse tipo eram mais comuns entre parlamentares de perfil ideológico de esquerda, conclui Mansur. Contudo, é preciso ressaltar, diante da observação das ações desenvolvidas pelo CAC, sobretudo aquelas no campo da “Educação para a democracia”, essa associação nem sempre se confirma.

Com relação aos servidores do legislativo, Plínio Mansur aponta a falta de interação entre os setores da CMJF para além de suas atribuições dentro da estrutura organizacional. A maioria dos servidores carece da noção de conjunto das atividades do legislativo e desconhece os objetivos institucionais das ações desenvolvidas, quando não está envolvida diretamente com sua execução. A maioria é muito focada em suas atribuições e pouco se envolvem com as atividades político-institucionais próprias do legislativo municipal. Neste sentido, o ex-coordenador resalta a importância do compromisso e da articulação política do coordenador para o desenvolvimento das ações que integram os objetivos do CAC, diante tanto daquelas situações quanto da falta de recursos disponíveis.

No período seguinte, quando a presidência da Mesa Diretora, entre 2011 e 2012, era exercida pelo vereador e pastor Carlos César Bonifácio (PRB), quatro medidas merecem registro. A primeira foi a implantação, em 16 de maio de 2011, de um posto emissor de Carteira do Trabalho e Previdência Social – CTPS<sup>90</sup>, em espaço físico da Câmara, sob a coordenação do CAC. A segunda foi a disponibilização para as atividades da Câmara Itinerante de uma unidade móvel do posto de atendimento ao público nomeada “Expresso Cidadão”<sup>91</sup>, a fim de disponibilizar os serviços de orientação e encaminhamento de demandas prestados pelo CAC em ambiente fora da sede do legislativo, dessa forma ampliando o

---

<sup>90</sup>A Resolução nº 1.245, de 1º de março de 2011, autorizou a CMJF a celebrar convênio com a União Federal, por meio do Ministério do Trabalho e Emprego – Superintendência Regional do Trabalho e Emprego em Minas Gerais. O objetivo do convênio era estabelecer bases de cooperação, visando a implantação de um Posto Emissor de Carteira do Trabalho e Previdência Social (CTPS), em espaço físico da Câmara, sob a coordenação do CAC, com serviços de informações, processamento dos dados e expedição da CTPS.

<sup>91</sup>A novidade foi inaugurada durante a 102ª reunião da Câmara Itinerante que contemplou os bairros: Aracy, Costa Carvalho, Jardim da Lua, Juscelino Kubitschek (JK), Nossa Senhora de Lourdes, Parque Burnier, Parque Serra Verde, Santo Antônio e Tiguera. Realizada no dia 16 de maio de 2012, no Instituto Jesus, situado na Rua Inácio Gama, nº 813 – Nossa Senhora de Lourdes.

quantitativo de pessoas atendidas. Ambas medidas permitiam a construção de uma narrativa positiva para os serviços prestados pela CMJF à população (dessa forma, ampliava a experiência em disponibilizar os serviços do posto de atendimento do CAC no local de realização das Câmaras Itinerantes, conforme havia sido realizado durante a gestão da Mesa Diretora presidida por Isauro Calais). A terceira, em sentido inverso, foi a suspensão da edição de 2012 das atividades da Câmara Mirim, por falta de recursos adequados para sua realização. A quarta e última medida, refere-se à realização de concurso para preenchimento de 11 (onze) vagas para o cargo de Assistente Legislativo I, integrante do quadro técnico administrativo da instituição. Entretanto, a iniciativa do certame é da gestão anterior, mas por conta de entraves burocráticos sua realização só foi concretizada na gestão do vereador Carlos Bonifácio. As três primeiras medidas sugerem a compreensão do CAC como um instrumento de promoção de ações assistenciais em detrimento de ações de educação para a cidadania e a democracia, as quais se vinculam a Câmara Mirim. Haja vista o empenho empregado para a realização das duas primeiras ações, em contraponto à negligência para a continuidade das atividades da Câmara Mirim. O espectro do clientelismo ainda estava à espreita e em busca de uma oportunidade para agir.

Entre os anos de 2013 e 2018, durante as presidências dos vereadores Júlio Carlos Gasparette – PMDB (2013 a 2014) e Rodrigo Cabreira Mattos – PSDB (2015 a 2018), a coordenação do Centro de Atenção ao Cidadão foi ocupada pelo advogado Luiz Eugênio Ribeiro Bastos<sup>92</sup>. Este intervalo é marcado por uma nova onda de reestruturação organizacional, mas ainda sob o impacto da reestruturação iniciada por Paulo Rogério dos Santos (1999-2000). Júlio Gasparette, que havia ocupado o cargo de 1ª vice-presidente da Mesa Diretora presidida por Paulo Rogério, ao assumir a presidência da CMJF, em 2013, retoma algumas diretrizes da reestruturação planejada entre 1999 e 2000. Nesse sentido, promove algumas alterações na estrutura organizacional<sup>93</sup> do legislativo e investe recursos

---

<sup>92</sup>Luiz Eugênio foi indicado para o cargo pelo vereador Rodrigo Mattos, no período em que exerceu a 1ª vice-presidência da Mesa Diretora, presidida por Gasparette.

<sup>93</sup>Júlio Gasparette promove uma pequena reforma na estrutura administrativa da CMJF, altera o nome de alguns setores, cria novos cargos efetivos e inicia processo para realização de mais um concurso público, destinado ao preenchimento de seis vagas para o quadro de servidores efetivos da CMJF. A saber, duas vagas para motorista, quatro vagas para assistentes técnicos legislativo, com formação superior, sendo duas vagas para advogados, uma para contador e a outra para analista de subsistemas. Entretanto a realização do certame só foi possível em abril de 2015, durante a gestão de uma nova Mesa Diretora presidida pelo vereador Rodrigo Mattos.

As alterações da estrutura administrativa comandadas por Gasparette foram realizadas por meio de duas leis: a) Lei Municipal nº 12.789, de 24 de maio de 2013, e b) Lei Municipal nº 12.979, de 16 de abril de 2014. As duas leis estão disponíveis, respectivamente, em:

para a consolidação de um canal de televisão do legislativo, a TV Câmara de Juiz de Fora<sup>94</sup>, inaugurada em 13 de novembro de 2014. Além disso, aprova a reformulação da Câmara Itinerante proposta pelo corpo técnico do CAC, tendo em vista o esgotamento da proposta inicial da atividade legislativa. A partir de 2013 o novo formato é incorporado ao Regimento Interno da CMJF, buscando com isso melhorar a interlocução com a sociedade civil e qualificar o trabalho do legislativo. Na gestão de Júlio Gasparette ocorre a instituição da atividade legislativa Conheça a Câmara, regulamentada pela Resolução nº 1.283/2014. A inovação institucional – proposta da equipe técnica do CAC –, ao estimular visitas orientadas à CMJF, tornava-se mais um instrumento para promover a interação entre o Poder Legislativo e a sociedade civil. Durante a visita, são proferidas palestras sobre o papel, a estrutura e o funcionamento do Legislativo Municipal, além dos aspectos históricos e arquitetônicos do Palácio Barbosa Lima, sede do legislativo. As visitas são realizadas a partir de agendamento prévio tanto por grupos organizados quanto individualmente. Contudo, seu maior público são escolas públicas e privadas dos diferentes níveis de ensino – do fundamental ao superior. Soma-se as essas ações a destinação de mais recursos para a execução das atividades legislativas Câmara Mirim e Parlamento Jovem de Minas. Neste sentido, são licitados transporte e lanche a serem disponibilizados aos participantes, quando da realização de atividades coletivas e fora do ambiente escolar de origem, além da confecção de camisas, alusivas às temáticas em discussão em cada edição dos programas, a serem destinadas aos seus participantes. Posteriormente, transporte e lanche também foram disponibilizados para as atividades do Conheça a Câmara. Para além dessas ações foi destinado um veículo exclusivo para atender à equipe do Centro de Atenção ao Cidadão em suas atividades externas.

As duas gestões de Rodrigo Mattos, na presidência da Mesa Diretora da CMJF (2015 a 2018), também foram marcadas pela adoção de inovações institucionais. Uma nova reestruturação organizacional do legislativo juiz-forano foi iniciada por meio da aprovação de duas leis municipais. A Lei Municipal nº 13.093/2015<sup>95</sup>, redefinia as competências e a denominação da Diretoria Geral do Legislativo, da Diretoria Administrativa e da Diretoria

---

<http://camarajf.mg.gov.br/sal/norma.php?njn=12789&njc=&njt=LEI> e  
<http://camarajf.mg.gov.br/sal/norma.php?njn=12959&njc=&njt=LEI>. Acessos em: 10 fev. 2021.

<sup>94</sup>A TV Câmara de Juiz de Fora foi inaugurada oficialmente no dia 13 de novembro de 2014. A nova TV recebeu o nome do vereador Paulo Rogério dos Santos, morto em acidente de carro em 15 de março de 2008 e seu idealizador quando presidente do legislativo municipal no biênio 1999/2000. A cerimônia de inauguração pode ser vista no canal do YouTube da CMJF. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=ud\\_7FImRYVs](https://www.youtube.com/watch?v=ud_7FImRYVs). Acesso em: 10 fev. 2021

<sup>95</sup>A Lei Municipal nº 13.093, aprovado em 06 de fevereiro de 2015, está disponível em: <http://camarajf.mg.gov.br/sal/norma.php?njn=13093&njc=&njt=LEI>. Acesso em: 15 mar. 2021.

Jurídica, além de reconfigurar a estrutura hierárquica, igualando suas posições no organograma do legislativo. Consequentemente, promovia uma redistribuição de poder entre as três novas diretorias, antes concentrado na antiga Diretoria Geral. Na ordem, os três setores converteram-se em Diretoria Legislativa, Diretoria Administrativa e Diretoria Jurídica. Com a nova composição organizacional a ELEJUF<sup>96</sup> deixava de ser uma ação do CAC e passava a integrar a estrutura da Diretoria Legislativa. Enquanto a Lei Municipal nº 13.387/2016<sup>97</sup>, ampliava o quadro de provimento efetivo ao criar 15 (quinze) novos cargos de assistente técnico legislativo, com formação superior, e outros 15 (quinze) de assistente legislativo, com formação de ensino médio. Concomitantemente, a lei previa a extinção de vinte e oito cargos comissionados de livre nomeação e exoneração.

Apesar de inaugurada oficialmente pelo presidente Júlio Gasparette, as transmissões da TV Câmara em canal aberto (dial 35.1) só foram iniciadas durante a presidência de Rodrigo Mattos, em 05 de maio de 2015, quando foi reformulada e passou a ser identificada como JF TV Câmara. Dessa forma, o canal que exibia, via internet e TV a cabo, apenas sessões legislativas e audiências públicas, começou também a produzir telejornais com notícias do Legislativo, bem como programas e documentários.

A nova estrutura organizacional sugerida pela Mesa Diretora presidida por Rodrigo Mattos (PSDB) incluía a modernização dos processos de circulação de informações no Legislativo Municipal. Inspirado em modelo existente na Câmara Municipal de São Paulo, a Diretoria Administrativa do Legislativo Municipal de Juiz de Fora, amparada tecnicamente pela Divisão de Tecnologia da Informação, desenvolveu o programa “E-Câmara”. A

---

<sup>96</sup>Com a aprovação da Resolução nº 1.288, de 26 de novembro de 2014, a ELEJUF passou a ser denominada "Escola do Legislativo de Juiz de Fora Professor William Coury Jabour", em homenagem ao ex-Diretor Geral do Legislativo, falecido em 20/04/2011. William Jabour foi servidor da CMJF por 42 anos, iniciou sua carreira em 1965 no cargo de redator de atas, no ano seguinte exerceu a função de advogado, tornou-se Procurador do Legislativo em 1967 e entre 1970 e outubro de 2007 assumiu o cargo de Diretor Geral do Legislativo.

<sup>97</sup>A Lei Municipal nº 13.387, aprovada em 23 de junho de 2016, previa a ampliação do quadro de provimento efetivo, com a criação de 30 (trinta) novos cargos. Os quinze cargos com formação superior, a serem integrados ao Grupo Ocupacional Técnico Superior, eram assim distribuídos: 11 (onze) de assistentes técnicos legislativos – dois advogados, um psicólogo, um administrador de gestão de recursos humanos, dois redatores/revisores, um analista na área de política urbana, um analista na área de meio ambiente, um analista na área de saúde pública, um analista na área de educação e cultura e um analista na área de ciências sociais e políticas – e quatro jornalistas. Enquanto os outros quinze, com formação de ensino médio, a integrarem o Grupo Ocupacional Administrativo, eram distribuídos entre 11 (onze) de assistente legislativo I, três de técnico em informática e um de técnico em segurança do trabalho. Além disso, a extinção de 28 (vinte e oito) cargos comissionados de livre nomeação e exoneração prevista da lei visava ao atendimento de recomendação do Ministério Público Estadual de Minas Gerais. Esta lei está disponível em: <http://camarajf.mg.gov.br/sal/norma.php?njn=13387&njc=&njt=LEI>. Acesso em: 15 mar. 2021.

iniciativa, lançada oficialmente em fevereiro de 2017, visava tornar a instituição sustentável e mais transparente, ao substituir gradativamente a circulação física de documento pela circulação digital. A novidade e a complexidade do programa exigiram sua introdução em etapas até a implantação da certificação digital para vereadores e servidores em cargos de direção e de chefia, inserindo o legislativo na modernidade da era digital.

Essas inovações de amplo alcance para o ambiente institucional foram acompanhadas de outras no âmbito das atribuições do CAC. Conforme relata Luiz Eugênio<sup>98</sup>, em 2015, primeiro ano da presidência de Rodrigo Mattos, três novos serviços foram incorporados as atividades desenvolvidas pelo CAC. A saber, Fiscaliza JF, Engenharia Popular e Polo de Mediação de Conflitos.

O serviço Fiscaliza JF, instituído por meio do Ato nº 205/2015, da Mesa Diretora, estava integrado ao CAC e vinculado à Superintendência de Comunicação Legislativa. Em consonância com as atribuições legais da Câmara Municipal, torna-se mais um instrumento para fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo Municipal, incluídos os da Administração Direta e Indireta. Neste sentido, a partir da provocação de usuários – pessoas físicas ou jurídicas – sobre as condições de equipamentos e bens públicos disponibilizados pelo Poder Executivo Municipal e de reclamações referentes a ações ou denúncias de possíveis irregularidades em contratos da Administração Pública Municipal, organiza ações de fiscalização e encaminha relatórios das visitas de fiscalização aos órgãos de controle competentes. A regularização de imóveis usucapidos da população de baixa renda era o objetivo do serviço Engenharia Popular. Por meio de acordo de cooperação com a Faculdade Doctum, ações judiciais de usucapião, impetradas em favor de possuidores de bens imóveis sem registro de propriedade, eram fundamentadas por planta e memorial descritivo do imóvel elaborados por engenheiro e estagiários integrantes do quadro funcional do CAC. O Polo de Mediação de Conflitos iniciou suas atividades em parceria com a Universidade Federal de Juiz de Fora, por meio do Escritório Escola da Faculdade de Direito. Seu objetivo era a intermediação de uma solução extrajudicial de conflitos e impasses entre familiares, vizinhos ou em relações empresariais, por meio do restabelecimento do diálogo social e a promoção da cidadania – princípios alinhados com a Escola Francesa de Mediação.

Além dessas três novas modalidades de serviço, por sugestão da Comissão Permanente de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, em setembro de 2017, foi instituída a

---

<sup>98</sup>Luiz Eugênio Ribeiro Bastos foi entrevistado para esta pesquisa em 28 de dezembro de 2019.

atividade legislativa “Câmara Sênior”<sup>99</sup>. Objetivando promover a interação entre o legislativo municipal e os indivíduos da terceira idade, a atividade busca estimular a formação cidadã desse grupo social e possibilitar a compreensão do papel do Poder Legislativo Municipal, a partir do contexto social no qual estão inseridos. Como consequência, os capacita para monitorar e para sugerir propostas de ação do poder público em favor da cidadania.

Durante a presidência de Rodrigo Mattos, por força de uma portaria do Governo Federal, determinando que acordos de cooperação técnica entre superintendências e gerências do Ministério do Trabalho e Emprego fossem firmados apenas com entidades estaduais e municipais ligadas à administração direta e indireta do Poder Executivo, o posto de emissão de Carteira do Trabalho e Previdência Social – CTPS, instalado na CMJF, foi obrigado a encerrar suas atividades em 02 de janeiro de 2018.

No último ano da primeira gestão de Rodrigo Mattos à frente da presidência da CMJF, em 2016, após a realização de 115 (cento e quinze) edições, as atividades da Câmara Itinerante foram suspensas. Duas razões fundamentaram a suspensão. Uma deriva da prudência adotada pelos agentes políticos, diante de novas regras que regeriam as eleições municipais daquele ano, mais rígidas na fiscalização e na interpretação de atos praticados por agentes políticos, visando coibir qualquer possível promoção em favor daqueles que disputavam a reeleição. Condição que incluía quase toda a edilidade. A outra, era o entendimento da coordenação e do corpo técnico do CAC que o modelo, mesmo reformulado em 2013, apresentava mais uma vez sinais de esgotamento de seus propósitos. Com isso, uma reformulação mais profunda da atividade legislativa tornava-se necessária. No ano seguinte, em nova legislatura, com a Mesa Diretora para o primeiro biênio presidida mais uma vez por Rodrigo Mattos, uma nova atividade legislativa, denominada Seminário Legislativo, foi apresentada pelo corpo técnico do CAC a fim de substituir a extinta, em consonância com a proposta de envolver lideranças comunitárias e sociedade civil na discussão de questões e de políticas públicas atinentes ao convívio no ambiente municipal. Embora, alguns procedimentos tivessem sido iniciados, a primeira experiência não foi viabilizada.

Para Luiz Eugênio Bastos, o ponto convergente entre as presidências de Júlio Gasparette e Rodrigo Mattos, quando ocupou a coordenação do CAC, é o incremento de recursos disponibilizados para a execução das frentes de ação do órgão, sobretudo as atividades legislativas focadas na “educação para a democracia”. Não obstante, difere as duas

---

<sup>99</sup>A Câmara Sênior foi instituída pela Resolução nº 1.318, de 27 de setembro de 2017. A partir do Projeto de Resolução nº 8/2017 de autoria da Mesa Diretora - biênio 2017/2018. Disponível em: [camarajf.mg.gov.br/sal/norma.php?nqn=1318&njc=&njt=RESOL](http://camarajf.mg.gov.br/sal/norma.php?nqn=1318&njc=&njt=RESOL). Acesso em: 10 fev. 2021.

gestões o perfil administrativo dos dois vereadores. Júlio Gasparette concentrava as decisões, requeria informações sobre todos os fluxos das ações, procurava acompanhar todas as etapas e avaliava o envolvimento dos servidores. Em contrapartida, Rodrigo Mattos não se atinha aos detalhes dos fluxos das ações, delegava decisões e se importava apenas com resultados finais. Luiz Eugênio associa a diferença de postura, em parte, ao seu vínculo político com Rodrigo Mattos. O fato de pertencer ao mesmo grupo político e sempre integrado ao núcleo dos mandatos de Rodrigo Mattos, produziu grande sintonia entre eles. Portanto, a indicação, feita por Rodrigo Mattos, para ocupar a coordenação do CAC, provavelmente, deixou Gasparette em alerta acerca de possível uso político do cargo em favor de Mattos. Essa situação, associada ao seu perfil gerencial, causou a cobrança incisiva sobre todas as atividades desenvolvidas no CAC.

Bastos, entende que as atividades promovidas pela frente de ação “educação para a democracia” merecem maior investimento e dedicação, em detrimento da prestação de serviços, como o posto de emissão de documentos e o serviço de defesa do consumidor. Haja vista, serem mais afeitas as competências do legislativo. Enquanto os serviços, também disponibilizados por outros órgãos e pelo executivo municipal – em níveis satisfatórios para atender as demandas da população juiz-forana –, demandam um investimento em pessoal e infraestrutura que poderiam ser destinados a “ações de caráter mais educativo”, a fim de melhorar a divulgação do papel da Câmara Municipal para a população e “proporcionar o exercício da cidadania”. Reconhece, ainda, a possibilidade de instrumentalização política das ações e serviços disponibilizados. Especialmente, em órgãos semelhantes instalados em legislativos de cidades menores, pois podem servir de vitrine e de palanque para determinados vereadores. As ações podem receber “revestimento político” para beneficiar algum agente político, sendo necessária vigilância atenta do Ministério Público, pondera. No caso do CAC-CMJF, aponta ser raro o envolvimento dos vereadores nas ações ou execução de serviços de alcance coletivo. Alguns vereadores atuam de forma individualizada, tópica e personalista, por acreditarem que uma maior visibilidade pessoal produzirá um ganho político mais promissor. Em detrimento de uma visão institucional do legislativo, alguns vereadores desenvolvem uma forma muito própria de atuar. Menosprezam as funções e atividades do CAC direcionadas ao tratamento institucional das demandas pontuais por assistência social, por informações e por formas de acesso a direitos e a equipamentos públicos, que porventura possam lhes ser apresentadas. Embora, o CAC, como órgão institucional sirva como “desaperto” para as demandas de eleitores que chegam até os gabinetes, conclui. Em relação aos servidores, reconhece o compromisso profissional do corpo técnico do CAC.

Independente da natureza dos cargos e funções tanto servidores efetivos quanto comissionados, com raras exceções, se envolvem com as ações e demonstram “satisfação” ao realizá-las. Os responsáveis pelas diferentes atividades legislativas desempenham suas funções de forma compromissada. Dessa forma, o coordenador não precisa ficar tecendo “processos” ou “*modus operandi* de determinadas ações”, basta “destravar” as amarras que dificultam a realização das atividades. Cabe-lhe observar e atuar como um maestro regendo uma orquestra, pontua o ex-coordenador.

A ampliação do espaço destinado ao CAC, com a ocupação de quase todo o primeiro pavimento da sede do legislativo, iniciada na presidência de Júlio Gasparette e concluída na presidência de Rodrigo Mattos – a partir da transferência de toda a estrutura das diretorias Legislativa e Jurídica, além de grande parte da estrutura da Diretoria Administrativa, para dois andares de prédio pertencente ao governo federal, situado em frente à CMJF, antes destinado a instalações do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) – é apontada por Luiz Eugênio como feito importante de gestão realizado pelas duas mesas diretoras. A readequação do espaço físico, acompanhada da disponibilização de novo mobiliário e de novos equipamentos de informática, proporcionaram um ganho significativo para o órgão, uma vez que a nova infraestrutura permitiu qualificar os serviços e melhorar as acomodações tanto dos servidores do CAC quanto do público em atendimento.

Em suma, durante a coordenação de Luiz Eugênio Bastos o Centro de Atenção ao Cidadão (CAC) teve ampliados tanto o espaço de suas instalações bem como as atividades de suas frentes de trabalho, com a criação de novas ações alinhadas com promoção da cidadania. Única exceção foi o término das atividades da Câmara Itinerante, causada sobretudo pelo esgotamento do modelo<sup>100</sup>. Entretanto, embora seja uma atividade relevante, marca do início da reestruturação institucional proposta pelo vereador Paulo Rogério dos Santos, sua descontinuidade, antes de ser atribuída a um rompimento da agenda inicial de mudança institucional, deve ser entendida como uma tentativa de ajuste circunstancial para uma atividade que se afastava de seus objetivos.

---

<sup>100</sup>Até mesmo a reformulação proposta pelo corpo técnico do CAC, não foi suficiente para renovar os propósitos de criação da Câmara Itinerante. A grande maioria das demandas apresentadas pelos representantes da sociedade civil organizada – dirigentes de associações de moradores, conselheiros locais e regionais de saúde, diretores de escolas públicas, membros de conselhos de segurança local e lideranças informais –, participantes das reuniões itinerantes, eram atinentes ao Poder Executivo Municipal. A falta de respostas adequada a essas demandas por parte do Executivo minava a iniciativa do Legislativo. Dessa forma, o Poder Legislativo, responsável pela convocação e realização das câmaras itinerantes, ficava com sua imagem desgastada perante os representantes da sociedade civil e o objetivo de promover a aproximação entre as duas instituições não se firmava.

Para além da criação do CAC, o processo de mudança institucional gradual ocorrido na CMJF pode ser dividido em dois momentos, um de implantação e outro de consolidação. O primeiro momento, circunscrito em intervalo de dois anos (1999-2000), é marcado por um certo dinamismo e abre o caminho para a modernização do legislativo. Um conjunto de ações são iniciadas e abrangem reformas da infraestrutura física e da estrutura organizacional (com a adequação da legislação e a realização de concurso público para novos cargos efetivos), além da criação de algumas atividades legislativas. Ou seja, modelam novos recursos e alteram as circunstâncias institucionais. Estrategicamente, o “empresário político” Paulo Rogério dos Santos, com o auxílio do agente estatal José Augusto, no papel de ator “invisível” (KINGDON, 2007), criaram as possibilidades para a institucionalização da reestruturação organizacional. Enquanto, o segundo momento, registrado em período mais abrangente (2001-2018) e que percorre diferentes Mesas Diretoras, é amparado pelas novas circunstâncias institucionais, propícias tanto para a continuação das ações instituídas no primeiro momento como para a criação de novas ações. Não obstante, sempre sob influência da agenda inicial. Pela lente do institucionalismo histórico segue-se o efeito de um processo de retornos crescentes, descritos por Paul Pierson como processo de *feedback* positivo, nos quais “a probabilidade e novos passos na mesma trajetória aumenta a cada passo dado nessa trajetória. Isto ocorre porque os benefícios relativos da ação atual comparados às opções anteriormente possíveis aumentam com o tempo” (PIERSON, 2015, p. 340). Desse modo, a mudança institucional além de gradual, torna-se também cumulativa. Diferente daquilo que o institucionalismo de Mahoney e Thelen defendem, neste caso, a *path dependence* favoreceu a continuidade do processo de reestruturação organizacional.

Neste segundo momento, são registrados dois intervalos em que a reestruturação avança. Entre 2005 e 2010, durante a coordenação de Plínio Mansur, as atividades desenvolvidas pelo CAC são ampliadas, sobretudo aquelas direcionadas a “educação para a democracia”. Cabe registrar que o feito ocorre por iniciativa do coordenador, com amparo do corpo técnico do CAC e pouquíssimas intervenções das Mesas Diretoras à frente do legislativo no intervalo. No período de 2013 a 2018, com a coordenação do CAC ocupada por Luiz Eugênio Bastos, as atividades experimentam outra ampliação, e mais uma vez com o auxílio do corpo técnico. Todavia, agora, acompanhadas por uma nova reestruturação organizacional de toda a instituição e uma maior intervenção dos presidentes das duas Mesas Diretoras à época.

Nos dois momentos do processo de mudança institucional gradual, importa observar a atuação dos coordenadores do Centro de Atenção ao Cidadão. O órgão –

subordinado diretamente à Mesa Diretora, conforme a nova estrutura organizacional da CMJF –, assume a linha de frente das ações de interlocução do legislativo com a sociedade civil. Desse modo, o papel desempenhado pelos coordenadores na elaboração e na condução das atividades do CAC, tornar-se estratégico e relevante para o desenrolar do processo. Dentre os três coordenadores (identificados no capítulo referente aos atores), a atuação de José Augusto adquire maior relevo, pois participa do primeiro momento da mudança institucional da CMJF e conduz a implantação do CAC, com relativo poder de influência. Chefe de gabinete de Paulo Rogério, quando o vereador assume a presidência do legislativo juiz-forano, fica encarregado também por planejar as ações e por coordenar a equipe de servidores responsável pela viabilização do processo de mudança institucional. Em outros termos, é o agente especialista – ator “invisível” – encarregado de identificar os gargalos e traçar as alternativas para atender a agenda de mudança pretendida pelo *policy entrepreneurs* (KINGDON, 2007). Além disso, José Augusto possuía vínculos partidários consistentes, era um militante ativo do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), agremiação partidária pela qual Paulo Rogério obteve seu primeiro mandato de vereador.

Com relação aos demais coordenadores – participantes do segundo momento da mudança incremental –, Plínio Mansur, filiado ao PMDB, possuía vínculos com o grupo político liderado pelo ex-prefeito Tarcísio Delgado (PMDB), enquanto Luiz Eugênio, filiado ao PSDB, pertencia ao grupo político reunido em torno do ex-prefeito Custódio Mattos (PSDB). Os dois têm em suas biografias experiências de atuação na administração pública municipal, ocupando diferentes cargos durante as gestões dos dois prefeitos. Ambos pertencem a uma categoria de agentes estatais que atuam na burocracia pública como prepostos de determinado ator político e conhecem, com certa propriedade, o funcionamento e a dinâmica do setor público. Neste sentido, a experiência e o vínculo político-partidário foram determinantes para as indicações como coordenadores do CAC, além de influenciarem suas atuações. Não de outra forma, suas visões sobre o papel do coordenador do CAC, bastante próximas, são revestidas por essas condições. Além disso, depois do período inicial de implantação, ou seja, no momento identificado como de consolidação da mudança institucional, são as coordenações em que ocorrem os maiores avanços nas atividades do CAC. Em contrapartida, é preciso destacar que os coordenadores do CAC durante as presidências de Isauro Calais (PDT) e Carlos César Bonifácio (PRB), embora alguns possuíssem vínculos político-partidários, todos desconheciam a dinâmica da máquina estatal e

não dominavam o funcionamento da administração pública<sup>101</sup>. Portanto, as intervenções desses agentes estatais ficaram sombreadas pela ação daqueles. Situação acentuada na presidência de Luiz Otávio Fernandes Coelho “Pardal” (PTC–PSL). Durante sua gestão, nos anos de 2019 e 2020, o CAC teve dois coordenadores<sup>102</sup>, sem experiência na administração pública, ambos ignoravam a dinâmica do serviço público. Este é um período em que as atividades do CAC se afastam dos objetivos iniciais. A equipe técnica tem o número de servidores reduzido e deixa de ser consultada sobre a execução das atividades do órgão. Os programas da frente de ação “educação para a democracia” deixam de ser priorizados e seus programas perdem espaço institucional. Além disso, o espaço físico conquistado na gestão do presidente Rodrigo Mattos é redimensionado para receber instalações de um posto de atendimento da Justiça Eleitoral, direcionado ao cadastramento biométrico de eleitores. O momento é marcado também pelo surgimento da grave epidemia do novo Coronavírus – COVID-19. Entretanto, é preciso esclarecer que esta não é a principal causa do refluxo das ações do CAC, antes é um fator de agravamento.

Assim, neste ambiente institucional, no qual são conjugadas as condições político-institucionais, a ação de atores “invisíveis”, especialistas, com experiência de atuação na burocracia dos poderes municipais e vínculos político-partidários definidos e estáveis, tornam-se um fator importante para a consolidação e a institucionalização da agenda de mudança incremental que produziu novas regras e novos recursos. Ao passo que agentes estatais fora desse perfil tendem travar o processo de mudança. Experiência e envolvimento político importam. Para gerir a máquina pública é preciso conhecer suas engrenagens e a

---

<sup>101</sup>Nos sete primeiros meses da presidência de Isauro Calais (PDT) – que durou quatro anos (2001-2004), por conta de alteração do Regimento Interno, permitindo o expediente da reeleição do presidente – a coordenação do CAC foi ocupada Tânia Maria Arantes, filiada ao PSDB e ex-secretária de governo da administração de Custódio Mattos (PSDB) é a única exceção desse intervalo. No restante do mandato de presidente de Isauro Calais o CAC foi coordenado por Eliane Aparecida dos Santos Manganelli, jornalista, havia sido assessora do ex-vereador Antônio Almas (PSDB-PSB), até então único cargo público que havia exercido. Já na presidência do Pastor Carlos César Bonifácio – PRB (2011-2012), a coordenação do CAC foi ocupada por Leonardo Celter Pires, o ex-assessor de gabinete do vereador, também nunca havia exercido cargo no poder público.

<sup>102</sup>Coincidentemente, os dois coordenadores do CAC nesta gestão eram psicólogos recém-formados. Marcos Paulo Franco Florenzano ocupou o cargo em 2019 e Ana Isabela Leitão Rodrigues em 2020. Florenzano possuía vínculos políticos com o ex-vereador e deputado estadual Noraldino Lúcio Dias Júnior (PSC), sempre atuando como assessor parlamentar, até ser indicado para o cargo. Enquanto, Rodrigues mesmo sem vínculos políticos, com breve carreira profissional na iniciativa privada, foi escolhida pelo presidente Luiz Otávio para ocupar o cargo. Sua coordenação foi marcada pelo uso de elementos de gestão do setor privado na organização dos procedimentos de atendimento ao público. Simultaneamente, houve um esvaziamento das atividades do CAC voltadas para “educação para a democracia”. Em suma, este biênio deve ser identificado como o refluxo da mudança incremental.

dinâmica que orienta seu movimento. O foco da disponibilização de serviço público é atender demandas por direitos de cidadania. A referência é a qualidade dos serviços disponíveis e não a quantidade de indivíduos atendidos.

## 5.2 Uma tentativa frustrada de mudança

A proposta de mudança institucional realizada pela Câmara Municipal de Viçosa, traduzida pela criação do Centro de Atenção ao Cidadão – medida inspirada pela instituição de órgão semelhante na Câmara Municipal de Juiz de Fora –, assume um caminho muito próprio, tendo em vista as condições político-institucionais abrigadas no ambiente institucional do legislativo de Viçosa. Conforme o pensamento neo-institucionalista, conhecer a capacidade dos atores de transformar e alterar as estruturas, o seu poder de agência, em ajuste com a estrutura disponível no momento da criação e/ou implantação do instrumento de interlocução com a sociedade auxilia a compreensão do fenômeno, ou seja, a forma como a proposta de mudança institucional foi processada a partir da estrutura original. Este tópico, ao apresentar o caso da Câmara Municipal de Viçosa, busca cumprir esse propósito.

A introdução do CAC na estrutura organizacional da CMV ocorreu por meio da ação da presidente da Mesa Diretora, Vera Sônia Saraiva (PDT). Em agosto de 2006, a vereadora visitou à Câmara Municipal de Juiz de Fora para conhecer o órgão semelhante implantado nesse legislativo. De acordo com matéria vinculada no endereço eletrônico da CMJF, durante a visita a vereadora afirmou<sup>103</sup>:

O CAC de Juiz de Fora superou minhas expectativas. É um investimento em cidadania. Um dos pontos positivos é a sua grande aceitação junto a outros órgãos. A Câmara Itinerante, que possibilita um contato maior dos vereadores com a comunidade, é outro. Além disso, a Escola de Cidadania contribui para esclarecer à população o verdadeiro papel do Legislativo.

Inicialmente sua pretensão era oferecer serviços de internet popular e atendimento jurídico e social, sendo a Escola de Cidadania e a Câmara Itinerante, atividades a serem introduzidas, posteriormente, de forma gradativa e adaptadas à realidade do município de Viçosa. A proposta de criação do CAC foi apresentada por meio do Projeto de Resolução nº

---

<sup>103</sup>A presidente do legislativo municipal de Viçosa foi recebida na CMJF pelo coordenador do CAC, Plínio César Mansur, e pelo presidente da Casa, vereador Vicente de Paula Oliveira – Vicentão (PTB). A visita foi registrada no endereço eletrônico da CMJF: <https://www.camarajf.mg.gov.br/noticias.php?cod=3638>. Acesso em: 26 jan. 2021.

014/2006. Importa registrar, que o texto desse projeto ao tratar dos objetivos do CAC, em seus artigos 2º e 3º, reproduzia literalmente o caput e sete incisos do artigo 2º e todo o artigo 3º da Resolução nº 1.133/2000, norma que regulamenta o Centro de Atenção ao Cidadão na Câmara Municipal de Juiz de Fora (CAC-CMJF). A única diferença era a nomenclatura do órgão, identificado no projeto da CMV, como Centro de Apoio ao Cidadão. O Projeto de Resolução nº 014/2006, levado ao plenário, embora apresentasse a chancela de todos os membros da Mesa Diretora, era uma iniciativa da vereadora. Aprovado em 25 de outubro de 2006, passou a figurar nos anais da produção legislativa da CMV como a Resolução nº 013/2006. Não obstante, a aprovação de sua regulamentação, as atividades do CAC só foram iniciadas cinco anos mais tarde, durante o mandato da terceira Mesa Diretora eleita após o mandato daquela presidida por Vera Saraiva. O lapso entre a criação e o início das atividades do órgão envolvem questões próprias do contexto político e das circunstâncias institucionais dominantes no ambiente institucional. O formato da eleição da Mesa Diretora, com votação nominal, cargo por cargo, sem formação de chapas para a disputa, induz os postulantes a campanhas individuais. Os eleitos nem sempre estão em sinergia e suas eleições ocorrem pelos próprios atributos. Neste caso Vera Saraiva (PDT) foi eleita presidente, em segunda votação, com seis votos; o vice-presidente, Leandro Araújo Torres (PFL), foi eleito com nove votos; e o secretário Luiz Eduardo Figueiredo Salgado (PDT), obteve dez votos, alcançando a unanimidade. A diferença de apoio entre os membros da Mesa Diretora pode ser um indicativo de suas capacidades de articulação política. O número de votos conquistados para a eleição de presidente do órgão diretivo e a aprovação da norma legal a pouco mais de dois meses do término do mandato corrobora o entendimento das dificuldades de instalação do CAC enfrentadas por Vera Saraiva. Ou seja, a forma de eleição das Mesas Diretoras não é favorável à formação de uma coalização política consistente, os arranjos são pontuais, dificultando o desenvolvimento de uma agenda programática minimamente organizada. Ademais, a falta de recursos necessários – tanto um quadro técnico especializado quanto uma infraestrutura adequada para instalação e funcionamento – são também circunstâncias institucionais, que sem a possibilidade de serem superadas, tornaram-se empecilhos para a efetivação da agenda da vereadora. Embora, tenha exercido a vereança em período anterior e ainda lhe restasse mais dois anos de mandato, Vera Saraiva não conseguiu promover a articulação política necessária para viabilizar sua agenda e sua tentativa de reeleição não foi bem-sucedida. Após o segundo e último mandato de vereadora sua atividade política incluiu a participação em conselhos de direitos municipais, tendo exercido a presidência do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente. Em janeiro de 2021, a ex-vereadora foi nomeada

Secretária de Assistência Social na administração do prefeito Raimundo Nonato Cardoso – “Raimundo Violeira” (PSD).

As medidas para a instalação do CAC somente foram iniciadas quando a presidência da Mesa Diretora do Legislativo Municipal de Viçosa foi ocupada pelo vereador João Batista Teixeira (PR), no biênio 2011-2012. Por indicação do presidente, os trâmites para a instalação do CAC ficaram sob responsabilidade da assessora parlamentar Ana Lúcia Gouvêia. A incumbência exigiu da assessora parlamentar uma pesquisa que ao final apontou o Centro de Atenção ao Cidadão instalado na Câmara Municipal de Ipatinga como uma possível referência. Diante disso, Ana Lúcia Gouvêia, acompanhada do presidente e do diretor geral da CMV visitaram o legislativo de Ipatinga para conhecerem a estrutura *in loco*. Com a visita, uma nova proposta, com o objetivo de modificar a redação da Resolução nº 013/2006, aprovada na gestão da vereadora Vera Saraiva, foi apresentada por meio de um novo projeto de resolução – Projeto de Resolução nº 004/2011. A leitura em plenário do projeto, elaborado pela assessora parlamentar, além de apresentar uma nova nomenclatura para o CAC – que passou a ser identificado como Centro de Atenção ao Cidadão – também denunciou sua verdadeira origem. Em diferentes artigos do projeto havia referência a Câmara Municipal de Ipatinga em vez da Câmara Municipal de Viçosa. O descuido obrigou a suspensão da discussão para a reformulação da redação. Sanada a inconsistência, o projeto de resolução foi reencaminhado ao plenário para a continuidade dos trabalhos. Aprovado, passou a constar das normas legais do legislativo como a Resolução nº 002/2011. Da mesma forma que a Resolução nº 013/2006 havia se baseado na Resolução nº 1.133/2000 da CMJF para definir os objetivos do CAC, a Resolução nº 002/2011 fundamentou-se no caput e em alguns incisos do artigo 2º e no caput do artigo 3º da Resolução nº 319/2003 da Câmara Municipal de Ipatinga<sup>104</sup>, com fim idêntico. Entretanto, enquanto a resolução aprovada em 20 de fevereiro de 2003 pelo legislativo de Ipatinga reproduzia literalmente todos os incisos e o caput do artigo 2º da Resolução nº 1.133/2000 da CMJF, as duas resoluções aprovadas pelo legislativo de Viçosa não adotaram o inciso XI desse mesmo artigo. Exatamente o inciso alvo de controvérsia, quando o projeto de resolução foi apresentado para discussão na Câmara

---

<sup>104</sup>Uma comitiva composta por vereadores e servidores da Câmara Municipal de Ipatinga-MG, esteve presente no legislativo municipal de Juiz de Fora, no ano de 2002, para conhecer a experiência do Centro de Atenção ao Cidadão. Na ocasião, também foi repassado aos visitantes todo os procedimentos que levaram a criação do órgão na CMJF, incluindo as normas legais aprovadas e o material de divulgação das ações realizadas. A Câmara Municipal de Ipatinga foi uma das primeiras câmaras a visitarem a CMJF para conhecerem as atividades do CAC.

Municipal de Juiz de Fora<sup>105</sup>. A polêmica ocorreu devido à questão trazida pelo dispositivo. Ou seja, o texto possibilitava ao legislativo promover ações de planejamento e de apoio a programas e campanhas de defesa e de prevenção à violação de direitos de indivíduos e grupos em situação de discriminação cultural, social, étnica e por orientação sexual – pautas identificadas com um posicionamento político progressista. Diferente dos legislativos de Juiz de Fora e de Ipatinga, a Câmara de Viçosa não endossou a questão.

A estrutura organizacional definida no artigo 5º da Resolução nº 002/2011 apresentava a seguinte composição: um cargo de coordenação, dois cargos de assessor de políticas públicas com formação superior – um na área de ciências humanas e outro com formação específica em direito – e quatro cargos de estagiários de áreas afins a atuação institucional do CAC. Além da coordenação exercida por Ana Lúcia Gouvêia, outros dois servidores, em cargos comissionados de Assessor de Políticas Públicas, sendo uma assistente social e um advogado, foram designados para o novo órgão. A equipe era também composta por quatro estagiários, dois acadêmicos de Direito e dois de Serviço Social. A este grupo foi integrada uma equipe de policiais civis responsável pela implantação de um posto de emissão de documentos de identificação civil (carteiras de identidade) dentro do CAC.

As atividades do Centro de Atenção ao Cidadão foram iniciadas em 22 de junho de 2011. Devido à falta de espaço físico na sede do legislativo, o órgão foi instalado em sala localizada no pavimento térreo do Edifício Panorama (prédio situado muito próximo à sede do legislativo). Ao advogado e à assistente social foram reservados espaços próprios para garantir o sigilo de seus atendimentos. Conforme relato da Assessora de Comunicação Social do Legislativo, Mônica Reis<sup>106</sup>, houve uma ampla divulgação dos serviços prestados pelo CAC na imprensa local, jornal e rádio. Os serviços de atendimento ao público, pontuados pela coordenadora geral do CAC, incluíam: a) disponibilização de acesso gratuito à rede mundial de computadores; b) assistência jurídica, a partir da prestação de esclarecimentos sobre direitos de cidadania (orientação para o acesso a aposentadoria do INSS) e obtenção e retificação de certidões de registro civil; c) assistência social, a partir da orientação e encaminhamento para instituições e órgãos públicos, tais como a Secretaria Municipal de Assistência Social, para demandas de pagamento de contas de energia elétrica e abastecimento de água, além de solicitações de material de construção; e d) emissão de

---

<sup>105</sup>O processo de discussão e aprovação do projeto de resolução do CAC na CMJF foi tratado na seção anterior desse capítulo, páginas 83 a 87.

<sup>106</sup>A Assessora de Comunicação Social do Legislativo Mônica Bernardi Pellizzaro Reis foi entrevistado para esta pesquisa em 15 de abril de 2020, por meio do aplicativo WhatsApp, tendo em vista à situação pandêmica causada pela COVID-19.

documentos ou auxílio para sua obtenção, dentre os quais: carteira de identidade, passaporte, Cadastro de Pessoa Física (CPF), certidão de antecedentes criminais, boletins de ocorrências, impressão de notas fiscais para produtores de agricultura familiar e outros. De acordo com Ana Lúcia Gouvêia, os serviços de solicitação de certidões de registro civil e o estabelecimento de parceria com a Prefeitura Municipal seguiram o exemplo do CAC-CMJF.

Com relação a estrutura disponibilizada para a instalação do CAC, a coordenadora ressalta a criação de uma rubrica orçamentária própria, dentro do orçamento geral da Câmara Municipal de Viçosa, a fim de destinar recursos necessários para viabilizar as atividades do órgão. Isso foi possível, tendo em vista as devoluções anuais ao Poder Executivo de parcela não utilizada da dotação orçamentária destinada ao custeio e manutenção do Poder Legislativo<sup>107</sup>, definida pela Lei Orçamentária Anual do município. Desse modo, foi possível a aquisição de mobiliário, equipamentos e suprimentos necessários para o funcionamento do órgão, além de lanche, suco e café para servir aos atendidos.

O alcance das atividades do CAC junto à população local é avaliado de formas distintas pela coordenadora geral do CAC e pela assessora de comunicação social do legislativo. Para Gouvêia, as atividades do CAC foram um “sucesso”, uma vez que “Ninguém queria ficar sem o CAC mais (sic) ...”. Já na avaliação de Mônica Reis, a população local procurava pelos serviços do CAC, mas não de forma “surpreendente”. Mônica Reis fundamenta sua avaliação, mencionando balanço do número de atendimentos realizados pelo setor até o final de 2011, ou seja, os seis primeiros meses de seu funcionamento. A divergência de avaliação é uma pequena demonstração do ambiente institucional em que a instalação do CAC ocorre. Desde o início do processo de implantação é possível observar a falta de sinergia entre os membros da Mesa Diretora, entre a presidência, os demais vereadores e o corpo de servidores da Casa e até mesmo entre os próprios servidores. A proposta de instalação do CAC é antes um reflexo da determinação do vereador João Batista Teixeira, postura que dificultou a participação e o envolvimento dos demais membros da Mesa Diretora. Não foi uma proposta negociada, a *policy* se fez sem a *politics*. Ademais, a arregimentação e o envolvimento dos servidores do legislativo também ficaram prejudicados ao ser escolhida para conduzir o processo alguém do próprio segmento, mas com dificuldade de trânsito e de relacionamento entre os pares. Não obstante, sua capacidade para levar a

---

<sup>107</sup>Os repasses orçamentários destinados aos legislativos, chamados duodécimos, são um dos requisitos para a autonomia dos poderes legislativos e foram disciplinados pela Constituição Federal de 1988, mais precisamente em seu artigo 168.

termo a proposta, Gouvêia era uma pessoa distante e isolada dos demais servidores, aponta Mônica Reis.

Outro ponto a reforçar essa situação é a instalação do órgão em recinto externo à sede do legislativo. Distante do cotidiano da Câmara Municipal e fora do alcance da visão dos vereadores e demais servidores, as atividades desenvolvidas pelo CAC não eram acompanhadas de planejamento ou de algum tipo de controle institucional. Não obstante, o reconhecimento da importância dos serviços prestados à população, conforme relata a assessora de comunicação social, faltava “profissionalismo” nas ações, servidores técnicos especializados, que poderiam permitir a institucionalização das atividades do CAC. Em sentido inverso, o instrumento de interlocução com a sociedade civil, apropriado por Gouvêia<sup>108</sup> de forma voluntarista, foi coberto pelo véu do assistencialismo. Gradativamente, foi alinhavado com o viés clientelista, a partir da dissimulação de despesas para atendimento de demandas dos atendidos, mas não atinentes às atribuições do órgão<sup>109</sup>. Dessa forma, o órgão tornou-se vulnerável ao uso político em favor de alguns agentes estatais, desviando-se de seus objetivos legais. Assim, o desenho do CAC instalado no legislativo de Viçosa difere de seu congênere instalado na CMJF. Ao passo que, o CAC-CMJF possuía três frentes de ação, o CAC-CMV concentrou suas atividades apenas no posto de atendimento ao público e na prestação de serviços. Com isso, as ações de educação para a cidadania e para a democracia ficaram a cargo da Escola do Legislativo.

Diante dessa situação, a Mesa Diretora eleita para dirigir os trabalhos legislativos e administrativos da CMV no primeiro biênio da legislatura 2013-2016 promoveu algumas alterações no quadro de servidores do CAC. O presidente, vereador Luis Eduardo Figueiredo Salgado (PDT), por meio da Portaria nº 003/2013, delegou à vice-presidente, vereadora Marilange Santana Pinto Coelho Ferreira (PV), a supervisão das decisões administrativas referentes à organização, funcionamento e funções do Centro de Atenção ao Cidadão e da Escola do Legislativo. Ao assumir essas competências administrativas a vice-presidente sugeriu a exoneração da primeira coordenadora do CAC, Ana Lúcia Gouvêia<sup>110</sup>. Para seu lugar o presidente, Luis Eduardo Figueiredo Salgado, nomeou a assistente social Melissa

---

<sup>108</sup>Conforme anotado no Capítulo anterior, “*Os atores na boca de cena*”, seguindo a teoria de Mahoney e Thelen (2010), Ana Lúcia Gouvêia pode ser identificada como agente estatal – simbiótica parasita.

<sup>109</sup>Alguns entrevistados relatam a distribuição de cestas básicas e de material de construção, além de pagamento de contas de água e energia elétrica, para alguns atendidos. Tudo custeados por valores referentes a diárias de viagens simuladas por servidores.

<sup>110</sup>Ana Lúcia Gouvêia relata que a vice-presidente, Marilange Santana, lhe comunicou a exoneração por telefone.

Maragon de Freitas<sup>111</sup> que ocupava o cargo de Assessora de Políticas Públicas no próprio CAC. Posteriormente, o presidente também nomeou um aliado político<sup>112</sup> – que na eleição municipal seguinte tornou-se candidato a vereador – para o cargo de chefe do Setor de Documentos do CAC, cargo inexistente na estrutura organizacional inicial do órgão, mas criado em março de 2013, por meio da Resolução nº 002/2013<sup>113</sup>.

Para a direção dos trabalhos legislativos e administrativos no biênio 2015-2016, sob novas regras incorporadas ao Regimento Interno da Casa Legislativa, foi eleita uma nova Mesa Diretora com a seguinte composição: Marilange Santana Pinto Coelho Ferreira (PV), presidente; Carlitos Alves dos Santos (PDT), vice-presidente; Helder Evangelista (PHS), 1º secretário; e Luiz Eduardo Figueiredo Salgado (PDT), 2º secretário. Com a experiência adquirida no exercício da vice-presidência na gestão da mesa diretora anterior, quando substituiu em vários períodos o presidente afastado por questões de saúde, Marilange Santana assumiu a presidência com um discurso propondo mudanças no legislativo municipal: “*nós estamos percebendo que o cenário vem se modificando e que mudanças são necessárias e naturais*”<sup>114</sup>. Ao encontro desse discurso, o cuidado inicial da nova presidente foi a formação de “*uma equipe técnica e não uma equipe política*” para assessorá-la em seu mandato de presidente. Neste sentido, sua primeira ação “*foi montar um grupo gestor dentro da Câmara com os funcionários, com os profissionais que lá estavam à frente de cada departamento*”, pontua a vereadora. De acordo com Marilange, este grupo se reunia semanalmente para definir, de forma autônoma, metas de curto, médio e longo prazo para a gestão administrativa da instituição. As mudanças anunciadas pela presidente foram iniciadas com a reforma da estrutura física da Casa. Neste sentido, visando uma melhor adequação de seu espaço, alguns setores (almoxarifado e arquivo) foram transferidos para todo um andar de um edifício próximo a CMV, bem como as instalações da Escola do Legislativo e de um segundo plenário para pequenos eventos da Câmara Municipal – consagrando o que ficou conhecido como o “anexo da Câmara”. Além disso, foi revisto os gastos com as diárias dos vereadores, reduzindo seus valores em 50% (cinquenta por cento). Outras duas medidas alteraram a

---

<sup>111</sup>A nomeação ocorreu por meio da Portaria nº 004/2013, de 09 de janeiro de 2013.

<sup>112</sup>A nomeação de Robson Adriano Rios de Azevedo ocorreu por meio da Portaria nº 019/2013, de 20 de junho de 2013.

<sup>113</sup>Este procedimento contrariou as regras da legística. Pois, a Lei é o instrumento legal adequado para a criação de cargos funcionais na administração pública, e não a Resolução.

<sup>114</sup>O anúncio das propostas mudanças no legislativo municipal foi noticiado pela matéria “Presidente da Câmara anuncia mudanças no Legislativo”, publicada no endereço eletrônico da CMV. Disponível em: <https://www.vicosa.mg.leg.br/institucional/noticias/2015/02-2015/presidente-da-camara-anuncia-mudancas-no-legislativo>. Acesso em: 17 dez. 2020.

estrutura organizacional da CVM e foram adotadas após a aprovação, em 11 de março de 2015, da Resolução nº 005/2015 e da Resolução nº 007/2015. Enquanto esta promovia a regulamentação da Escola do Legislativo Professor Sebastião Lopes de Carvalho<sup>115</sup>, definindo seus objetivos e sua estrutura organizacional. A primeira, extinguiu o Centro de Atenção ao Cidadão e todos os cargos criados para a sustentação de suas atividades – em sequência todos os ocupantes desses cargos foram exonerados. A justificativa para a extinção do CAC apresentada no Projeto de Resolução nº 006/2015, que deu origem a Resolução nº 005/2015, fazia referência a estudos e pareceres técnicos, debatido na CMV e indicando o comprometimento orçamentário, financeiro e legal para a manutenção do órgão. Entretanto, antes da resolução ser discutida e aprovada, o fechamento do Centro de Atenção ao Cidadão foi questionado na Tribuna Livre da Câmara<sup>116</sup>. Em 03 de fevereiro de 2015, o estudante da Universidade Federal de Viçosa, Wagner Roberto Raimundo, ocupou a tribuna da CMV para questionar os motivos do fechamento do CAC, uma vez que o órgão beneficiava todos os cidadãos de Viçosa. Após o discurso do estudante, a presidente Marilange Pinto Coelho manifestou-se lamentando o fechamento do órgão, mas justificando a necessidade do procedimento, tendo em vista os gastos anuais para a manutenção do órgão, em descompasso com os recursos orçamentários disponíveis para o legislativo.

A proposta de encerramento das atividades do CAC apresentada pela vereadora Marilange Santana foi construída ao ocupar a vice-presidência da Mesa Diretora anterior, quando foi designada pelo então presidente, vereador Luis Eduardo Figueiredo, para supervisionar a organização e o funcionamento do CAC e da Escola do Legislativo. Ao acompanhar as atividades dos dois órgãos, Marilange identificou nas atividades desenvolvidas pelo CAC várias inconsistências como: desvio de objetivos, aparelhamento político e gasto excessivo de recursos na prestação de determinados serviços, os quais seriam de responsabilidade do poder público estadual. Em contrapartida, na Escola do Legislativo enxergou a possibilidade para investir em ações de educação para a democracia para diferentes públicos por meio, por exemplo, do incremento das atividades de programas como Parlamento Jovem e Parlamento do Idoso. Essa conclusão é reflexo do formato assumido pelo Centro de Atenção ao Cidadão ao ser implantado na presidência do vereador João Batista

---

<sup>115</sup>Criada em 2005 como “Câmara-Escola”, em seu início promovia apenas alguns cursos. A partir de 2010, durante a presidência da vereadora Cristina Fontes Araújo Viana (eleita em 2008 pelo DEM), passou a coordenar as atividades do Parlamento Jovem de Minas. Entretanto, apenas com a aprovação da Resolução nº 007/2015 foi institucionalizada.

<sup>116</sup>O questionamento foi noticiado no endereço eletrônico da CMV e está disponível em: <https://www.vicosamg.br/institucional/noticias/2015/02-2015/fechamento-do-cac-e-pautado-em-reuniao>. Acesso em: 10 dez. 2020.

Teixeira, em 2011, a partir da reformulação da proposta inicial apresentada pela vereadora Vera Saraiva, em 2006, quando também exerceu a presidência da CMV e buscou inspiração no modelo do CAC da Câmara Municipal de Juiz de Fora. Uma vez que o modelo implantado em 2011, diferente do CAC-CMJF, desenvolvia apenas uma frente de trabalho, a de atendimento ao público com a prestação de serviços.

A análise das condições político-institucionais abrigadas no ambiente institucional da Câmara Municipal de Viçosa (CMV) revela alguns elementos que distingue a mudança institucional registrada neste legislativo daquela registrada no legislativo municipal de Juiz de Fora. A primeira diferença perceptível era a inexistência no legislativo de Viçosa de um processo ordenado de mudança institucional gradual. Tampouco, existia uma proposta de mudança institucional inscrita numa agenda institucional e/ou mesmo amparada por todos os membros da Mesa Diretora. As formas tanto de criação quanto de instalação do Centro de Atenção ao Cidadão (CAC) – ponto comum entre as três casas legislativas objeto do presente estudo – revelam ações pontuais de determinados agentes políticos. Comportamento que se torna um obstáculo para a formação de uma agenda elaborada de transformação institucional. Na verdade, o que estava posto era uma proposta carente de justificativas que alicerçassem a iniciativa e que permitissem sua viabilidade ao ser apresentada no jogo político interno. Neste sentido, o contexto político do período traz marcas de ação dos agentes políticos dotada de um certo voluntarismo, que à primeira vista é reforçada pelas regras que regem as eleições da mesa diretora, dificultando a construção de uma aliança em torno de uma proposta de condução dos trabalhos legislativo e administrativo da instituição. As ações dependiam do determinismo e firmeza de agentes políticos e assim agiam isoladamente.

Ao contexto político são acrescidas circunstâncias institucionais dotadas de recursos descompassados, sem uma necessária adequação preliminar de recursos, com destaque para um quadro de “especialistas” a ser incorporado aos fluxos de execução do processo de implantação da mudança institucional. Faltou tanto na primeira tentativa de criação do CAC (presidência da vereadora Vera Saraiva) quanto na reformulação da proposta e implantação (presidência do vereador João Batista Teixeira) a identificação e/ou justificativa da demanda, o estudo das alternativas para solucionar essa demanda, a definição de qual a melhor resposta para a demanda e a devida negociação para ser aprovada na esfera política. Agrava a situação a instalação do CAC em ambiente externo a sede do legislativo. Distante do cotidiano do legislativo, desenvolve rotinas muito próprias e sem o controle institucional, tornando-se presa fácil da ação predatória de agentes estatais, objetivando apenas ganhos particulares, sem compromisso com a instituição. Em suma, na CMV o processo de criação do

CAC distancia-se do modelo de múltiplos fluxos, elaborado por Kingdon (2007) ao estudar processos de formação de agendas de políticas públicas. Todo esse desarranjo facilitou a apropriação indevida do instrumento de interlocução com a sociedade por agentes “*symbionts parasitic*”, negligentes para com as regras na busca de ganhos privados. Como resultado dessa negligência há uma lacuna entre as regras e suas aplicações, o que deixa em risco a própria instituição, caracterizando uma mudança institucional do tipo “*Drift*” (MAHONEY e THELEN, 2010). Amparada por todos esses argumentos a proposta de extinção do Centro de Atenção ao Cidadão tramitou sem resistências internas. E assim, terminou a experiência da inovação institucional iniciada em 2011.

### 5.3 Uma expectativa de mudança institucional

A mudança institucional que levou a criação de instrumentos direcionados ao apoio e ao desenvolvimento da cidadania na Câmara Municipal de Ubá (CMU), durante a gestão da Mesa Diretora (2015-2016) presidida pelo professor Samuel Gazolla Lima (PT-PCdoB), buscava promover a interação entre o legislativo e a sociedade, a partir da ampliação da participação popular e da promoção da cidadania. Fórmula muito próxima dos objetivos de processo semelhante registrado na Câmara Municipal de Juiz de Fora (CMJF) e iniciado em 1999. Neste sentido, era preciso uma Câmara Municipal de Ubá “*Cada vez mais participativa, interativa e cidadã*”, resumia o *slogan* criado pelo presidente Samuel Gazolla para sua gestão. No artigo “*Mais cidadania, mais participação popular, mais interação!*” – publicado no boletim informativo “O Legislativo”, publicação oficial da CMU<sup>117</sup> – o vereador detalhava a proposta e anunciava as medidas que intencionava implementar nos dois anos de mandato à frente da Mesa Diretora do legislativo ubaense.

A reestruturação organizacional promovida por Samuel Gazolla é qualificada pela criação e formalização da Escola do Legislativo e pela instalação do Centro de Atenção ao Cidadão. A adoção das duas inovações institucionais é reflexo de diferentes estímulos. A criação da Escola do Legislativo – proposta apresentada pelo vereador Vinícius Samôr de Lacerda (PTdoB), 1º vice-presidente da Mesa Diretora antecessora, e viabilizada por Samuel Gazolla em sua gestão – foi incentivada pela Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ELE-ALMG), tendo em vista a proposta do legislativo estadual

---

<sup>117</sup>O artigo assinado pelo presidente foi publicado na edição nº 110, de 28 de fevereiro de 2015, do boletim informativo “*O legislativo*”. A publicação oficial da Câmara Municipal de Ubá está disponível no endereço eletrônico da CMU: <https://www.uba.mg.leg.br/jornal-pdf/ed110.pdf/view>. Acesso em: 12 jan. 2021.

em constituir uma rede de escolas de legislativos municipais mineiros<sup>118</sup>. Por sua vez, a tentativa de instalação do Centro de Atenção ao Cidadão na Câmara Municipal de Ubá (CAC-CMU) inspirou-se na experiência do legislativo municipal de Juiz de Fora com a criação do CAC-CMJF<sup>119</sup> – primeiro órgão do gênero criado em legislativo municipal mineiro. Enquanto, a Escola do Legislativo foi regulamentada por meio da Resolução nº 001/2015, de 11 de fevereiro de 2015, a instalação do Centro de Atenção ao Cidadão realizou-se mesmo sem a apresentação e a aprovação de norma legal que o instituísse ou regulamentasse.

O principal propósito da criação da Escola do Legislativo era o desenvolvimento de atividades pedagógicas especializadas, objetivando a formação e o aperfeiçoamento das atribuições técnico-administrativas próprias da atividade legislativa. Dessa forma, visava à qualificação das intervenções não só dos agentes estatais, a burocracia, mas também dos agentes políticos, os vereadores<sup>120</sup>. Soma-se a esta finalidade primeira, ações voltadas para o público externo; sobretudo, a partir do desenvolvimento de projetos institucionais. Neste sentido, objetivando a formação e a participação política e cidadã, bem como a interação entre o legislativo e a sociedade civil, iniciaram-se os projetos: Parlamento Jovem de Minas, Câmara Mirim e Câmara da Melhor Idade, direcionados a públicos específicos, respectivamente, estudantes de ensino médio, estudantes do ensino fundamental e indivíduos idosos acima de 60 (sessenta) anos. Os três projetos foram iniciados em 2016, sendo que o Parlamento Jovem de Minas era realizado por meio de parceria com a ELE-ALMG, instituição autora da iniciativa, e os outros dois realizados por iniciativas da própria CMU, porém inspirados em experiências semelhantes desenvolvidas em outros legislativos municipais. Em suma, ao promover essas ações institucionais *“a Câmara proporciona, através da Escola do Legislativo, maior interação, participação da população e formação política, ela fortalece a participação popular, o empoderamento da população com os*

---

<sup>118</sup>Neste sentido, a ELE-ALMG realiza um movimento em direção às câmaras municipais, propondo parcerias para a promoção de ações de capacitação e formação de servidores, atividades de formação para os agentes políticos (vereadores) e de educação para a cidadania. Nesta última, destaca-se o incentivo à participação no programa Parlamento Jovem de Minas, direcionado a estudantes de ensino médio de todo o estado de Minas Gerais.

<sup>119</sup>Em 14 de janeiro de 2015, uma comitiva liderada pelo presidente Samuel Gazolla e integrada por vereadores e servidores da CMU, visitou a CMJF para conhecer as instalações, as atividades e os serviços desenvolvidos pelo CAC-CMJF. Recepcionada pelo coordenador do CAC e pelo presidente da Câmara de Juiz de Fora à época, vereador Rodrigo Mattos, a comitiva recebeu também uma cópia de todas as normas (atos e resoluções) que orientam as atividades das três frentes de trabalho desenvolvidas pelo CAC-CMJF. A visita, reportada no endereço eletrônico da legislativo juiz-forano, está disponível em: <https://www.camarajf.mg.gov.br/noticias.php?cod=7455>. Acesso em: 15 jan.2021.

<sup>120</sup>Esta era a justificativa de todas as escolas do legislativo criadas no estado sob incentivo da ELE-ALMG.

*assuntos de seu interesse e o exercer da cidadania*”, avalia o presidente Samuel Gazolla, em entrevista<sup>121</sup> ao boletim informativo “O Legislativo”.

Direcionadas a um público mais amplo e em reforço do objetivo de tornar a CMU “*cada vez mais interativa, participativa e cidadã*”, a Escola do Legislativo passou também a promover cursos e palestras, em parcerias com diferentes instituições, direcionados à população e tratando de temas e questões pertinentes às demandas do convívio social. Seguindo esse propósito, outras quatro ações legislativas iniciaram-se na gestão do presidente Samuel Gazolla. Assim, foi implantado, em 2015, a Inclusão Digital, voltada ao ensino das formas de utilização de ferramentas da tecnologia da informação, como um recurso para o exercício da cidadania. Por meio da Escola na Câmara criava-se a oportunidade para estudantes de escolas das redes pública e privada conhecerem *in loco* o funcionamento da “Casas das Leis”<sup>122</sup>. A Câmara na Comunidade<sup>123</sup> foi instituída como tentativa de aproximar o legislativo da população local. A partir de visitas a determinadas regiões da cidade, com a presença de vereadores, servidores e entidades parceiras<sup>124</sup> prestadoras de serviços, eram disponibilizados à população local atividades de lazer, apresentação dos serviços prestados pelo CAC e pela Escola do Legislativo, orientações de utilidade pública e sobre direitos de cidadania, além do registro das demandas passíveis de conversão em proposições a serem endereçadas a órgãos e secretárias do executivo municipal ou, conforme o teor, serem incluídas no orçamento municipal. Por fim, a Câmara no Museu intencionava impulsionar visitas ao Museu do Ginásio São José<sup>125</sup>, tendo em vista sua importância para o conhecimento

---

<sup>121</sup>Entrevista concedida por Samuel Gazolla ao boletim informativo da CMU, *O Legislativo*, e publicada na edição nº 122 de janeiro de 2016. Disponível em: <https://www.uba.mg.leg.br/jornal-pdf/ed122-1.pdf/view>. Acesso em: 13 jan. 2021.

<sup>122</sup>Expressão utilizada por Samuel Gazolla.

<sup>123</sup>As duas primeiras edições da ação Câmara na Comunidade foram noticiadas, com fotos, nas edições de números 124, 126 e 127 do boletim informativo “*O legislativo*”. Estas edições do boletim informativo estão disponíveis, respectivamente em: <https://www.uba.mg.leg.br/jornal-pdf/ed124-1.pdf/view>, <https://www.uba.mg.leg.br/jornal-pdf/ed126.pdf/view> e <https://www.uba.mg.leg.br/jornal-pdf/edicao-127.pdf/view>. Acessos em: 12 jan. 2021.

<sup>124</sup>Dentre as parceiras estavam incluídas entidades governamentais, Ong’s e associações de moradores.

<sup>125</sup>O casarão que abriga o museu foi construído em 1862 para abrigar a sede da Fazenda Boa Esperança, um dos maiores centros coletores de café da região. Com o fim da atividade cafeeira, as salas que serviam de depósito para cangas e grãos foram transformadas em salas de aula pelo Dr. Fécas de Ouro Preto, antigo professor da Escola Superior de Engenharia de Minas que, coincidentemente, retornava à cidade de Ubá. Assim, em 24 de agosto de 1905 foi fundado o Ginásio São José. Em regime de internato, a nova instituição de ensino, em época de raras escolas no país, passou a receber estudantes de diversos estados, chegados pela estação de trens da Leopoldina Railway. Os Ginásio São José, tombado pelo Patrimônio Cultural de Ubá, foi totalmente restaurado em 1998/1999 com recurso da Lei Rouanet. Informações mais detalhadas estão disponíveis em dois endereços eletrônicos: <http://www.ipatrimonio.org/uba-ginasio-sao-jose/#!/map=38329&loc=-21.126566999999998,-42.962721,17>

das origens históricas do município e a valorização da cultura local. Na verdade, a ação consistia na disponibilização pela CMU de transporte para os estudantes efetuarem a visita ao Museu. Entretanto, esta ação não possuía norma regulamentadora, sua instituição, conforme informam as edições de números 126 e 127<sup>126</sup> do boletim informativo da CMU “O Legislativo”, publicadas, respectivamente, nos meses de maio e junho de 2016, ocorreu por meio do Requerimento nº 266/2015 do presidente Samuel Gazolla (PT).

Além de dividir com a Escola do Legislativo a organização dessas quatro ações legislativas, as atividades do CAC-CMU, iniciadas em 2015, incluíam a prestação de serviços para a população. Dentre esses serviços destacam-se: impressão de antecedentes criminais, segunda via de Cadastro de Pessoas Físicas – CPF, certidões de situação eleitoral e situação fiscal; elaboração de currículos; inscrição em concursos públicos; consulta à legislação; central de achados e perdidos; registro de denúncias contra órgãos públicos; acesso à rede mundial de computadores; bem como, orientações e atendimento de algumas demandas da população. Ademais, abrigou, temporariamente, um posto de identificação civil, por meio de parceria com a Polícia Civil do estado de Minas Gerais. Dessa forma, no decorrer da presidência de Samuel Gazolla, as atividades do CAC-CMU foram desenvolvidas mesmo sem a aprovação de norma legal que regulamentasse a criação e funcionamento do órgão. Em suma, a tentativa de implantar mudanças institucionais em sua gestão pode ser caracterizada como do tipo “*Conversion*” (MAHONEY e THELEN, 2010), tendo em vista a reinterpretação das regras institucionais existentes, por meio da exploração das ambiguidades intrínsecas às condições político-institucionais que o ambiente institucional abrigava e diante da dificuldade articulação política para a aprovação de novas regras formais.

Apenas na legislatura seguinte (2017-2020), as atividades do Centro de Atenção ao Cidadão foram regulamentadas. A aprovação da Resolução nº 003/2019, de 21 de maio de 2019, ocorreu durante a gestão da segunda Mesa Diretora do período, quando a presidência da CMU era exercida pelo vereador Jorge Custódio Gervásio – “Jorge da Kombi”<sup>127</sup> (PHS-PSL). De acordo com Ariadna Zonta Rodrigues<sup>128</sup>, diretora geral da Câmara Municipal de Ubá nos anos de 2019 e 2020, a aprovação da resolução era uma resposta à necessidade de regularizar

---

<https://www.uba.mg.gov.br/detalhe-da-materia/info/ginasio-sao-jose/6560>. Acessos em: 05 mai. 2021.

<sup>126</sup>As edições nº 126 e nº 127 do boletim informativo, *O Legislativo*, estão disponíveis, respectivamente, em: <https://www.uba.mg.leg.br/jornal-pdf/ed126.pdf/view> e <https://www.uba.mg.leg.br/jornal-pdf/edicao-127.pdf/view>. Acessos em: 13 jan. 2021.

<sup>127</sup>Jorge da Kombi é a alcunha política adotada por Jorge Custódio Gervásio.

<sup>128</sup>Ariadna Zonta Rodrigues foi entrevistada para esta pesquisa em 21 de janeiro de 2020. Durante a presidência de Jorge Gervásio foi nomeada para ocupar o cargo de Diretora Geral do Legislativo.

as atividades desenvolvidas pelo CAC-CMU, tendo em vista que as despesas provenientes da execução dessas atividades careciam de uma justificativa formal. A ex-diretora do legislativo afirma, ainda, que o novo presidente reconhecia a importância que os serviços disponibilizados por meio do CAC haviam adquirido para a população. Neste sentido, a “assistência” prestada aos cidadãos precisava ser continuada, mas observando o princípio da legalidade – um dos cinco princípios básicos da administração pública, definidos constitucionalmente, e que impõe à administração pública realizar apenas o que está definido em normas legais.

O texto da resolução aprovada denuncia as fontes de sua inspiração. Boa parte dos incisos de seu artigo 2º, que trata dos objetivos do CAC-CMU, são textualmente idênticos a incisos do também artigo 2º da Resolução nº 307/2007, norma aprovada pela Câmara Municipal de Matias Barbosa (CMMB) para regulamentar a criação de órgão análogo ao CAC-CMU, porém, denominado Núcleo de Atenção ao Cidadão (NAC). Repetindo a fórmula utilizada por Samuel Gazolla ao visitar o legislativo municipal de Juiz de Fora, quando intencionou promover uma mudança institucional no legislativo de Ubá, traduzida pela criação do CAC, Jorge da Kombi procurou conhecer a experiência do NAC na Câmara Municipal de Matias Barbosa (NAC-CMMB) a fim de regulamentar o Centro de Atenção ao Cidadão, em funcionamento há quatro anos na CMU, mas à margem de qualquer norma legal, esclarece Ariadna Zonta em sua entrevista.

As condições de criação do NAC-CMMB merecem ser referenciadas, pois revelam um elemento importante para a compreensão dos processos de mudanças institucional retratados nesta pesquisa. No legislativo de Matias Barbosa a criação do NAC foi possível por meio da contratação de uma consultoria técnica, composta por alguns membros da equipe multiprofissional, atuante no Centro de Atenção ao Cidadão da CMJF. Fundamentados pela experiência no CAC-CMJF, mas observando as condições e recursos institucionais disponíveis na CMMB, os consultores apresentaram uma proposta de estruturação organizacional e operacional para a instalação e a possível institucionalização do Núcleo de Atenção ao Cidadão. A proposta, além de sugerir a minuta da resolução para a regulamentação das atividades do órgão, previa as possíveis frentes de trabalho e as respectivas ações a serem desenvolvidas, bem como o quadro necessário de servidores a ser recrutado, os protocolos de atendimentos e a adequação do espaço físico a ser destinado ao órgão. Entretanto, a minuta de resolução sugerida foi reformulada pela Mesa Diretora, deixando de incluir entre os objetivos do novo órgão o planejamento e o apoio a programas e campanhas de defesa e de prevenção à violação de direitos de indivíduos e grupos em situação

de discriminação cultural, social, étnica e por orientação sexual<sup>129</sup>. Em suma, não obstante esta ação própria da discricionariedade dos agentes políticos, agindo sob o efeito de viés político-ideológico, a consultoria técnica, recurso incorporado as condições institucionais existentes na CMMB, permitiu instrumentalizar a criação do NAC.

Conforme anunciado anteriormente, o reflexo da visita do presidente Jorge da Kombi ao legislativo de Matias Barbosa materializou-se na apresentação pela Mesa Diretora do Projeto de Resolução nº 005, de 22 abril de 2019, com a proposta de regulamentar as atividades do CAC-CMU. Aprovado em 20 de maio de 2019, por um quórum estreito de votos – seis votos favoráveis e quatro contrários –, passou a constar da produção legislativa como a Resolução nº 003/2019, de 21 de maio de 2019, data de sua entrada em vigor. Com a aprovação o órgão, vinculado diretamente a Mesa Diretora, ficou encarregado das ações legislativas: Câmara no Museu, Escola na Câmara, Inclusão Digital, Cine Câmara (exibição de filmes, curta-metragem e documentários para estudantes de instituições de ensino públicas e privadas), e Pré-Enem Social (curso preparatório para o Exame Nacional de Ensino Médio, oferecido a estudantes de escolas públicas e privadas). Sem uma agenda de mudança institucional para ser apresentada, a gestão de Jorge da Kombi foi marcada pela reforma da sede da CMU, uma vez que o prédio apresentava diversos problemas em sua estrutura<sup>130</sup>, além da continuidade das ações instituídas na gestão de Samuel Gazolla e mantidas pela Mesa Diretora antecessora<sup>131</sup>, presidida pela vereadora Rosângela Maria Alfnas de Andrade (PSDB).

Instada a falar sobre as circunstâncias institucionais presentes na CMU, a diretora geral do legislativo, Ariadna Zonta, destaca dois pontos relativos aos recursos disponíveis: a falta de espaço físico para a instalação adequada de todos os setores da Casa Legislativa e o reduzido contingente de servidores. A solução para a falta de espaço estava em andamento com a reforma da sede do legislativo realizada na gestão do presidente Jorge da Kombi, visando a ampliação do espaço e a realocação dos setores administrativos. Com relação ao

---

<sup>129</sup>Este objetivo, identificado como pauta de posição política progressista, também foi alvo de controvérsia durante a tramitação do projeto de resolução na CMJF, conforme registrado da seção referente ao caso de Juiz de Fora. Contudo, de forma diversa ao ocorrido na CMMB, foi mantido no texto do projeto aprovado em plenário.

<sup>130</sup>Conforme registrado na edição nº 153 do boletim informativo “*O legislativo*”, disponível em: <https://www.uba.mg.leg.br/jornal-pdf/ed153.pdf/>. Acesso em: 12 jan. 2021.

<sup>131</sup>A primeira Mesa Diretora da legislatura 2017-2020, que sucedeu aquela presidida por Samuel Gazolla, tinha seguinte composição: presidência, Rosângela Maria Alfnas de Andrade (PSDB); 1ª vice-presidência, Edeir Pacheco (PP); 2ª vice-presidência, Gilson Fazolla Filgueiras (PV); 1ª secretaria, Darci Pires da Silva (PSDC); e 2ª secretaria, Joseli Anísio Pinto (PCdoB). Sendo que a vereadora Rosângela de Andrade também já havia exercido o mesmo cargo no biênio 2013-2014, ou seja, na gestão da Mesa Diretora antecessora daquela presidida por Samuel Gazolla.

número reduzido de servidores, sem a perspectiva de realização de concurso público ou a nomeação para cargos em comissão, era comum a acumulação de funções administrativas pelos servidores. Zonta cita como exemplo seu próprio caso, no exercício da função de diretora geral do legislativo, pois com a aprovação da resolução de regulamentação do CAC, também passou a ser responsável pela coordenação dos trabalhos do novo órgão. Ademais, o quadro funcional de aproximadamente trinta servidores da CMU era responsável pelos trabalhos administrativos e também pela assessoria aos vereadores. Com isso, os servidores não estavam dispostos a se envolverem na realização das atividades do CAC, o acúmulo de funções e o atendimento ao público os incomodava. Provavelmente, o trabalho de qualificação das funções técnico-administrativas, promovido pela Escola do Legislativo, incluindo a apresentação e elucidação dos objetivos institucionais do CAC, poderia alterar essa realidade, uma vez que para o funcionalismo o órgão era um instrumento de promoção política do presidente, insinua a ex-diretora do legislativo. Mesmo reconhecendo a necessidade de ampliação do quadro de servidores, os vereadores resistiam em promovê-la, tendo em vista esse mesmo entendimento. Situação gerada inicialmente pelos processos de criação tanto da Escola do Legislativo quanto do Centro de Atenção ao Cidadão, órgãos direcionados a promover e/ou melhorar a interlocução com sociedade civil, que pouco contaram com o envolvimento dos servidores e dos demais vereadores, sendo identificados com uma proposta de determinado agente político, continua Ariadna Zonta. Diante disso, seguindo o modelo de Kingdon (2007), a formulação da agenda dessa mudança institucional realizou-se a partir da ação de apenas um tipo de participante, os agentes políticos, ou mais ainda, um determinado agente político. Fato que prejudicou a identificação das necessidades e o desenvolvimento dos três fluxos que permitiriam a elaboração e a implementação de uma política pública, no caso, traduzida pela reestruturação organizacional do legislativo.

À primeira vista e sem uma leitura atenta das condições político-institucionais da Câmara Municipal de Ubá no período ora em estudo, corre-se o risco de identificá-las como reprodução daquelas registradas no legislativo de Viçosa, devido à semelhança que carregam. A saber, inexistência de um processo ordenado de mudança institucional gradual e de uma agenda de mudança institucional – amparados por todos os membros da Mesa Diretora –, ações pontuais dos agentes políticos, além de circunstâncias institucionais deficitária de recursos para esse tipo de empreendimento. Elementos que obstaculizam a formação de uma agenda elaborada de mudança institucional; pois se não incorporada, necessitava, minimamente, ser reconhecida por toda a edilidade. Contudo, ao se aplicar um ajuste fino na lente usada para a leitura da reestruturação organizacional registrada na CMU, a partir da

gestão do presidente Samuel Gazolla, cujas maiores expressões são a criação da Escola de Cidadania e do Centro de Atenção ao Cidadão, é possível identificar algumas particularidades das condições político-institucionais presentes no ambiente institucional da CMU.

As circunstâncias institucionais, caracterizadas pela exiguidade de recursos, sobretudo de recursos humanos, é um fator marcante, conforme pode ser observado no discurso da ex-diretora geral do legislativo. Além disso, consulta aos atos do legislativo do período, correspondente às duas legislaturas em questão: 2013-2016 e 2017-2020, revela expressiva rotatividade no exercício de funções estratégicas na estrutura organizacional da Casa Legislativa. Em destaque, o cargo de diretor geral do legislativo, função exercida por diferentes servidores e com diferentes formações técnicas. Desse modo, a constituição de uma memória institucional ficava prejudicada. Esta é uma situação que tende a dificultar a institucionalização das mudanças institucionais, mas é imprecisa para decretar sua inviabilidade, uma vez que as possibilidades de ajustes das circunstâncias institucionais não estão esgotadas, diferente do ocorrido com o CAC-CMV. Ademais, a apresentação do contexto político tranquilo na superfície encobria um jogo político carente de interações, o que tornava a baixa adesão à agenda de mudança quase uma regra, como pode ser observado na dificuldade de regulamentação do CAC pelo presidente Samuel Gazolla e pela aprovação, por quórum estreito, do projeto de resolução de sua regulamentação apresentado pelo presidente Jorge Gervásio.

#### **5.4 Algumas considerações sobre as condições político-institucionais**

A apresentação das condições político-institucional, entendidas como o contexto político e as circunstâncias institucionais, existentes no âmbito das câmaras municipais, objetos do presente estudo, evidencia a importância de determinados traços dessa variável para o desenrolar dos processos de reestruturação organizacional, cujo objeto era a implantação de instrumentos de apoio e de desenvolvimento da cidadania, denominados, nos três casos, Centro de Atenção ao Cidadão.

A capacidade de articulação política dos atores políticos em reunir apoio para sua proposta de reestruturação organizacional, possibilitando sua incorporação à agenda institucional, torna-se talvez o instrumento mais importante para a deflagração do processo de mudança. Em outros termos, ser bem-sucedido na *politics* amplia a possibilidade de institucionalização da mudança. Entretanto, por sua vez, essa possibilidade depende da modulação das circunstâncias institucionais, ou seja, a utilização dos recursos ou instrumentos

disponíveis no ambiente institucional. Em boa parte dos casos surge a necessidade de se forjar novos recursos, a fim de que a proposta prospere e até mesmo avance no sentido da institucionalização. Recurso importante para o sucesso da reestruturação é a constituição de um corpo técnico, atores “invisíveis” (KINGDON, 2007), a serem incorporados aos fluxos do processo de reestruturação organizacional. Ao mesmo tempo, caso este corpo técnico passe a figurar como recurso permanente, integrado ao quadro funcional da instituição, abre-se outra possibilidade, a formação de uma memória institucional, para além dos agentes políticos que devem obediência periódica às urnas.

## Considerações finais

A proposta de estudo das mudanças institucionais ocorridas em Câmaras Municipais mineiras traz como perspectiva a possibilidade de ampliação do conhecimento sobre as instituições de representação política das unidades subnacionais. Entendidas como a arena apropriada para a apresentação e discussão da diversidade de interesses, originados de demandas concernentes ao convívio urbano e social, uma vez ser a cidade – sede do município e *locus* de toda vida social e política –, um lugar privilegiado para o desenrolar da ação política e o exercício da cidadania. Neste sentido, estudar as mudanças que intencionam promover a interlocução com a sociedade civil, a partir da criação de instrumentos direcionados ao apoio e ao desenvolvimento da cidadania no município, é uma das formas de remover o véu que encobre os meandros dos legislativos municipais, abrindo novas possibilidades de entendimento da instituição para além de sua produção legislativa.

Esta pesquisa possibilitou a identificação de arranjos organizacionais, construídos a partir de uma nova engenharia institucional, forjada em ambientes institucionais sob o domínio de atores e de condições político-institucionais – contexto político e circunstâncias institucionais – muito particulares. A combinação dessas variáveis independentes revelou não uniformidade, mas diversidade nos processos de mudança institucional. Ademais, também foi possível identificar que: são a intencionalidade de determinados atores estrategicamente orientados<sup>132</sup> (ANASTASIA, 2001) e a forma de ação e interação de atores relevantes (BURLAMAQUI, 2017), considerando a capacidade de veto e a discricionariedade no agir desses personagens (MAHONEY e THELEN, 2010), o “fator interveniente” da agenda de transformação institucional.

Não obstante, a prevalência de fatores endógenos para a movimentação e a conformação dos processos de mudança gradual (MAHONEY e THELEN, 2010), as interações entre instituições, também são capazes de despertarem a possibilidade de mudança, evidentemente, moldada conforme as condições político-institucionais disponíveis. O efeito, denominado por Eugene Bardach (2011, p. 14-15) como *Interjurisdictional learning*, é registrado quando o resultado positivo da adoção de uma solução técnica para determinado problema, repercute na jurisdição (estado, macrorregião ou municípios vizinhos) de sua ocorrência por meio de interações institucionais. E a probabilidade de sua adoção por outras

---

<sup>132</sup>Não obstante, a distinção conceitual elaborada por Fátima Anastasia (2009) entre inovação e mudança institucional, o que importa é o reconhecimento da centralidade dos atores nos processos de implantação de uma agenda de transformação institucional.

instituições é potencializada com o surgimento de novas possibilidades de interações, criando um efeito cascata. Aranha e Filgueiras (2016) avançam um pouco mais na explicação sobre a influência do efeito das interações institucionais nos processos de mudança institucional e o denominam “ecologia processual”, entendida como a relação de interdependência de determinado sistema de instituições, em que as ações realizadas por uma instituição dependem das ações de outras instituições. Com isso, os resultados vinculam-se à ação conjunta, coordenada e cooperativa das instituições, ressaltando a importâncias das interações que visam a um fim comum.

Até mesmo as instituições em que a mudança é adjetivada como pioneira estão sujeitas, em alguma medida, à influência proveniente de seu círculo de interações. O emblemático caso do legislativo municipal de Juiz de Fora é um exemplo. A agenda de mudança incorporada pela CMJF, refletida pelas necessidades da nova conjuntura social e política propiciada pela “Constituição Cidadã, ao ser elaborada, mirou-se em exemplos de mudanças institucionais promovidas por legislativos estaduais, sobretudo a realizada pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais. De forma ainda mais evidente, as mudanças institucionais ocorridas nas câmaras de Viçosa e Ubá, com a criação dos respectivos Centro de Atenção ao Cidadão, confirmam os efeitos das interações institucionais, tendo em vista a influência direta da CMJF ou triangulada por meio das câmaras de Ipatinga e Matias Barbosa. Entretanto, os efeitos das interações institucionais não são suficientes para explicar o formato da mudança institucional. Em contrapartida são os fatores endógenos, conforme apontado por Mahoney e Thelen (2010), que determinaram o tipo de mudança, com destaque para a intervenção dos atores.

Dentre os três casos estudados, a mais bem-sucedida manipulação de recursos em favor da reestruturação organizacional é registrada na Câmara Municipal de Juiz de Fora (CMJF). Os dois principais atores responsáveis pela iniciativa de institucionalização de uma agenda de mudança incremental – um agente político, com atributos de um *policy entrepreneurs* (KINGDON, 2007), e um agente estatal, com conhecimento técnico especializado, no sentido weberiano, alinhados política e ideologicamente – conseguem traçar uma estratégia bem articulada, aproveitam o surgimento de uma *policy windows* (KINGDON, 2007) e deflagram um círculo virtuoso de reestruturação organizacional com vista a instituir instrumentos direcionados ao apoio e ao desenvolvimento da cidadania, a partir da ampliação da interlocução entre o legislativo e a sociedade civil. Ideias e valores que passam a reverberar no ambiente institucional em forma de um *habitus* institucional, incorporado pela grande maioria dos novos atores que assumem a direção dos trabalhos do legislativo nas duas

décadas seguintes. Neste período subsequente, a agenda de mudança incremental experimenta um processo de retornos crescentes – processo de *feedback* positivos – (PIERSON, 2000) operacionalizado por novos atores – agentes políticos e agentes estatais – habituados às interações do jogo político e conhecedores dos meandros da administração pública. Em outros termos, atores que dominam tanto a *politics* quanto a *policy*.

Neste caso, o processo de mudança institucional gradual apresenta dois momentos: a implantação e a consolidação. A implantação – momento de maior dinamismo do processo, quando várias atividades legislativas são experimentadas – é a primeira grande oportunidade de modernização do legislativo juiz-forano. Nesse sentido, é promovida a reforma tanto da estrutura física quanto da estrutura organizacional da CMJF. Derivada desta última, a constituição de um quadro de servidores efetivos, investidos nos cargos por meio de concurso público, possibilita a formação de uma equipe técnica multiprofissional para atuar no Centro de Atenção ao Cidadão (CAC). Este grupo de servidores efetivos é encarregado de elaborar o projeto de regulamentação do órgão, além de organizar suas três frentes de trabalho: *a*) assessoramento aos vereadores e comissões; *b*) posto de atendimento ao público (orientação quanto ao acesso a direitos, equipamentos e serviços públicos); e *c*) ações de educação para a democracia.

A remodelagem dos recursos, incluindo a alocação de novos recursos, altera as circunstâncias institucionais e possibilita a institucionalização da agenda de mudanças. No segundo momento do processo, a consolidação da agenda de mudança, ocorre sob influência dessa nova realidade. Embora adaptada aos interesses dos novos atores políticos, a agenda não deixa de seguir a trilha traçada anteriormente. Com isso, as ações do CAC caminham para a institucionalização, como um efeito do *habitus* institucional, incorporado por atores conhecedores do funcionamento da máquina pública.

Na Câmara Municipal de Viçosa, as influências das interações institucionais não foram suficientes para suplantar o voluntarismo dos atores e a insuficiência de recursos disponíveis, fatores que marcam a criação do Centro de Atenção ao Cidadão. As duas tentativas de instituição do CAC-CMV apresentam-se como ações pontuais que pouco lembram o processo de criação do órgão pelo legislativo de Juiz de Fora. No legislativo de Viçosa, inexistiu uma proposta estruturada de agenda de mudança a fim de estabelecer recursos mínimos e necessários para uma possível institucionalização. Como por exemplo, a constituição de um corpo técnico especializado, permanente e estável, capaz de atuar nas atividades do CAC. Tampouco, foi esboçado um arcabouço legal de ordenação da nova configuração organizacional, observando os princípios da legística. Sem um processo de

discussão e planejamento, seguindo o Modelo de Múltiplos Fluxos elaborado por Kingdon (2007), a iniciativa concentrou-se em uma única frente de trabalho, o posto de atendimento ao público. Revelando, uma tentativa de reproduzir experiências bem-sucedidas ocorridas em outras câmaras municipais – um claro efeito de *interjurisdictional learning*. Todavia, os fatos mostram o estabelecimento de um órgão (CAC) apropriado politicamente por agentes estatais – negligentes para com as regras institucionais com o intuito de obterem ganhos privados – e instrumentalizado para a prática de ações clientelistas, sob o falso viés da institucionalidade. Situação que decretou a temporalidade de suas atividades.

A adoção, pelo legislativo de Ubá, da expressão “*uma câmara cada vez mais interativa, participativa e cidadã*”, sentença carregada de simbolismo semântico, sugeria uma proposta de mudança institucional norteada pela expectativa de ampliação da participação popular e da promoção da cidadania – acompanhando a mudança incremental registrada na Câmara Municipal de Juiz de Fora. Não de outra forma, as criações da Escola do Legislativo e do Centro de Atenção ao Cidadão, influenciadas por interações institucionais, alinhavam-se com o atendimento daquela expectativa. Entretanto, a intencionalidade do agente político de levar adiante uma agenda de mudança foi obstaculizada pelas condições político-institucionais existentes no ambiente institucional. As interações dos atores na arena política também não produziram o apoio necessário para a incorporação da agenda de mudança. Conseqüentemente, a imprescindível readequação dos recursos disponíveis para a operacionalização do processo foi impactada negativamente. Assim, diante de um contexto político e de circunstâncias institucionais desfavoráveis, a oficialização da agenda de mudança, por meio de sua formalização legal – condição que potencializa as possibilidades de institucionalização da proposta –, ficou inviabilizada. Contudo, a situação não foi impeditiva para a realização de algumas atividades legislativas. Identificadas algumas brechas institucionais, por meio de subterfúgios, instrumentos inapropriados serviram para operacionalizar algumas dessas atividades. Exemplo mais expressivo foi a utilização de requerimento, uma modalidade de proposição, para realizar a atividade “Câmara no Museu”. A criatividade para a superação dos obstáculos criados pelo ambiente institucional expõe o voluntarismo dos agentes políticos em busca do atendimento de seus interesses. Este comportamento esvazia o ímpeto sugestionado pela intencionalidade do processo de mudança institucional, cujo norte era a expectativa de ampliação da participação popular e da promoção da cidadania. Objetivos que para serem profícuos necessitam de perenidade, condição subordinada à institucionalização das atividades legislativas e possível por meio da alteração do *status quo* das circunstâncias institucionais, considerando a inadequação dos recursos

disponíveis, especialmente a insuficiência do quadro funcional estável. A formalização legal do CAC-CMU em 2019, quatro anos após o início de suas atividades, em uma primeira leitura sugere uma expectativa de institucionalização. Entretanto, dada as condições em que se estabeleceu, sem readequação dos recursos alocados para sua operacionalização, a possibilidade de confirmação é uma incógnita, o que demandaria maior tempo de observação.

O Quadro 2, na tentativa de oferecer um panorama dos três casos de mudança institucional, apresenta as principais variáveis que influenciaram o processo, determinaram o formato dos instrumentos de interlocução com a sociedade civil e a possibilidade de institucionalização da proposta.

**QUADRO 2 – Mudança institucional nos legislativos municipais de Juiz de Fora, Viçosa e Ubá**

VARIÁVEIS		CM Juiz de Fora	CM Viçosa	CM Ubá
Tipos de Atores	Implantação	<i>Subversives</i> Ator pivotal: “Policy entrepreneurs”	<i>Parasite Symbionts</i>	<i>Opportunists</i>
	Consolidação	<i>Mutualistic symbionts</i>	–	–
Tipos de Mudança		<i>Layering</i>	<i>Drift</i>	<i>Conversion</i>
Alcance da Mudança		Ampla e que afeta toda a estrutura do legislativo	Restrita e focada na criação do CAC	Focada na criação do CAC e da Escola do Legislativo
Interações Institucionais		ALMG	ALMG, CMJF e CM Ipatinga	ALMG, CMJF e CM Matias Barbosa
Recursos utilizados	Recursos operacionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formação de grupo de estudo.</li> <li>Reformulação da legislação.</li> <li>Disponibilização de espaço físico na própria sede do legislativo, sendo ampliado gradativamente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estudo efetuado por uma única agente estatal.</li> <li>Instalado fora da sede do legislativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uma sala disponível a ser ampliada com a reforma da sede do legislativo.</li> </ul>
	Recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realização de concurso público.</li> <li>Equipe técnica multiprofissional: advogados, assistente social e sociólogo</li> <li>Nomeação de servidores para cargos comissionados</li> <li>Estagiários de Ciências Sociais, Serviço Social e Direito</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nomeação servidores de para cargos comissionados: coordenadora, advogado e assistente social</li> <li>Estagiários de direito e serviço social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Um servidor que também atua na Escola do Legislativo</li> <li>Possibilidade de criar vagas de estagiários</li> <li>A câmara carece de servidores</li> </ul>
Normas legais		<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Lei Municipal nº 9.650, de 26/11/1999:</b> organizava a carreira de servidores do legislativo. Criando novos cargos de provimento efetivo.</li> <li><b>Lei Municipal nº 9.709:</b> estabelece nova estrutura organizacional para a CMJF.</li> <li><b>Resolução nº 1.133, de 28/09/2000:</b> Regulamenta o funcionamento do CAC.</li> <li><b>Lei Municipal nº 12.789, de 24/05/2013; Lei Municipal nº 12.979, de 16/04/2014; Lei Municipal nº 13.093, de</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Resolução nº 013,</b> de 25/10/2006: Cria o CAC-CMV.</li> <li><b>Resolução nº 002,</b> de 01/04/2011: altera a Resolução nº013/2006 e reformula o CSC-CMV.</li> <li><b>Resolução nº 005/2015:</b> extingue o CAC-CMV.</li> <li><b>Resolução nº 007/2015:</b> regulamenta a Escola do Legislativo da CMV.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Resolução nº 001,</b> de 11/02/2015: regulamenta a Escola do Legislativo da CMU</li> <li><b>Resolução nº 003/2019:</b> Regulamenta o CAC, formalizando sua criação ocorrida em 2015.</li> </ul>

	<p><b>06/02/2015:</b> estas três leis reformulam a estrutura organizacional da CMJF.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Lei nº 13.387, de 23/06/2016:</b> cria novos cargos efetivos e extingue cargos comissionados.</li> <li>• <b>Resolução nº 1.209,</b> de 24/09/2008: cria a ELEJUF.</li> <li>• <b>Resolução nº 1.212,</b> de 24/11/2008: institui a “Câmara Mirim”.</li> <li>• <b>Resolução nº 1.283/2014:</b> regulamenta o “Conheça a Câmara”</li> <li>• <b>Resolução nº 1.301,</b> de 01/10/2015: altera a Resolução nº 1.212/2008</li> <li>• <b>Resolução nº 1.318,</b> de 27/09/2017: regulamenta a Câmara Sênior.</li> </ul>		
<b>CAC: Frentes de trabalho</b> (atividades desenvolvidas)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Três frentes de trabalho:</li> </ul> <p>a) <b>Assessoramento aos vereadores e comissões;</b></p> <p>b) <b>Posto de atendimento ao público:</b> orientação quanto ao acesso a direitos, equipamentos e serviços públicos, além da emissão de documentos. SEDECON, Polo de Mediação e Engenharia Popular;</p> <p>c) <b>Ações de educação para a democracia:</b> Câmara Mirim, Parlamento Jovem, Diversidade, Conheça a Câmara e Câmara Sênior.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uma frente de trabalho:</li> </ul> <p>- Posto de atendimento ao público:</p> <p>a) Orientação quanto ao acesso a direitos, equipamentos e serviços públicos.</p> <p>b) Emissão de documentos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uma frente de trabalho:</li> </ul> <p>- Posto de atendimento ao público:</p> <p>a) Orientação quanto ao acesso a direitos, equipamentos e serviços públicos.</p> <p>b) Emissão de documentos.</p>
<b>Condições para a institucionalização</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformulação da legislação pertinente.</li> <li>• Realização de concurso público para formação de quadro técnico permanente.</li> <li>• Novas ações são implantadas gradativamente.</li> <li>• Aumento do corpo de servidores destinados ao CAC.</li> <li>• <i>Habitus</i> institucional.</li> <li>• Continuidade no tempo – 09 (nove) presidentes diferentes.</li> <li>• 20 (vinte) anos de existência.</li> <li>• Readequação dos recursos alocados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apropriação política de suas atividades.</li> <li>• Baixa expectativa de institucionalização.</li> <li>• Viés clientelista.</li> <li>• Falta de corpo técnico permanente e estável.</li> <li>• Atividades interrompidas em 2015.</li> <li>• Baixa readequação dos recursos alocados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificuldade para superar os obstáculos produzidos pelas condições político-institucionais.</li> <li>• Falta de corpo técnico permanente e estável;</li> <li>• Dificuldades de operacionalização.</li> <li>• Baixa readequação dos recursos alocados.</li> </ul>

Fonte: Elaboração do autor (2021).

O estudo desses casos de mudança institucional, registrados nos legislativos municipais de Juiz de Fora, Viçosa e Ubá, unidades subnacionais situadas na Zona da Mata mineira, ao focar o papel dos atores presentes na boca de cena e as condições político-institucionais vigentes, revelou a forma como são operados determinados mecanismos e dinâmicas, de acordo com as particularidades e as diferenças de contextos inerentes a cada um dos casos.

Nos três casos, dada as prerrogativas do cargo, a mudança institucional foi uma iniciativa do vereador que exercia a presidência da Mesa Diretora, o agente pivotal do processo de mudança. Contudo, a possibilidade de efetivação da agenda de mudança proposta está diretamente associada à habilidade desse ator para interagir na arena política institucional (administrando conflitos, buscando apoio e tentando a formação de coalizões favoráveis). Além disso, está associada a diferentes possibilidades de sanção e veto, a diferentes formas de manipulação das regras e à capacidade de mobilização em prol da agenda de mudança no decorrer do processo, tornando-a uma agenda institucional. Em outros termos, a posição de poder e de decisão que detém. Em suma, a capacidade desse agente pivotal em dominar tanto a *politics* quanto a *policy* é determinante para o processo.

Ademais, entendida a formulação de uma proposta de mudança institucional como um processo de *multiple streams* (KINGDON, 2007), o agente político necessita ser auxiliado por especialistas, agentes estatais com conhecimento adequado e suficiente para atuarem na operacionalização do processo, ou seja, capazes de identificar os gargalos, estudar e sugerir as alternativas a serem adotadas. A este segundo tipo de ator, também é recomendado conhecer os meandros da administração pública, condição que, conforme o grau, amplifica as possibilidades de avanço da agenda. A sinergia entre o agente político e o agente estatal conjugada à capacidade de contornarem as barreiras interpostas no ambiente institucional, considerando a arena política e o palco de operacionalização da proposta de mudança, ajudam a definir a institucionalidade da agenda. Em suma, cabe aos atores fazerem a leitura correta do ambiente institucional, identificando as condições político-institucionais existentes, a fim de articularem os apoios necessários à agenda de mudança e iniciarem a adequação dos recursos disponíveis, incluindo a reformulação das regras legais, a fim de implantarem a mudança. Dependendo da robustez dos recursos mobilizados, abre-se a possibilidade de institucionalização da agenda de transformação do legislativo. Ou seja, aos atores é necessário saber criar e aproveitar a “janela de oportunidades” para que a proposta de mudança institucional seja incorporada à agenda do legislativo, ampliando as possibilidades de sua institucionalização e tornando-se uma mudança gradual e incremental.

Por fim, é preciso ressaltar que esta pesquisa não encerra as investigações sobre as possibilidades de mudança institucional em legislativos municipais. Antes, procura revelar um caminho para a compreensão dessas instituições para além da produção legislativa. Ou seja, a forma como têm procurado se organizarem a fim de atenderem as novas demandas que o exercício da cidadania impõe, uma vez ser a cena política municipal um espaço de integração, no qual a vida cívica se revela. Neste sentido, os legislativos municipais têm a oportunidade

de firmarem-se como espaços institucionais necessários à vida política em busca do atendimento de demandas de uma cidadania inconclusa.

## BIBLIOGRAFIA DE REFERÊNCIA

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Os Barões da Federação**. Os Governadores e a Redemocratização Brasileira. São Paulo: Ed. Hucitec / USP, 1998.

ALMEIDA, Ronaldo de. Estudo de caso: foco temático e diversidade metodológica. In: **Método e Pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo**. Sesc São Paulo/CEBRAP. São Paulo, 2016, p. 60-72.

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: Editora FGV, 2001.

ARANHA, Ana Luiza e FILGUEIRAS, Fernando. Mudança institucional e incrementalismo. In: ARANHA, Ana Luiza e FILGUEIRAS, Fernando. **Instituições de *accountability* no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual**. Brasília: Enap, 2016. 51 p.: (Cadernos, 44).

ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. ANPOCS, n. 31, ano 11, 1996, p. 44-66.

BARDACH, Eugene. “Policy Dynamics”. In MORAN, Michael; REIN, Martin, e GOODIN, Robert. **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford University Press, 2006. Disponível em:  
<https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199604456.001.0001/oxfordhb-9780199604456-e-045>. Acesso em: 06 fev. 2020.

BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. Educação para a Democracia. **Lua Nova**, São Paulo, nº 38, 1996.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 4ª edição, 1986.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: 1988**. Câmara dos Deputados. 17ª edição. Brasília: Coordenação de Publicações, 2001.

BURLAMAQUI, Patrícia. Formação da Agenda: Atores e Instituições. In: BURLAMAQUI, Patrícia. **O caso da Política de Pacificação: Processo de formação da agenda da segurança pública do estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Editora Autografia, 2017.

\_\_\_\_\_. Formação da Agenda: Retorno de Lideranças Políticas, Ideias e Instituições. In: BURLAMAQUI, Patrícia. **O caso da Política de Pacificação: Processo de formação da agenda da segurança pública do estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Editora Autografia, 2017.

\_\_\_\_\_. “Política de Pacificação”: Mudança e/ou Continuidade? In: BURLAMAQUI, Patrícia. **O caso da Política de Pacificação: Processo de formação da agenda da segurança pública do estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Editora Autografia, 2017.

CARVALHO, Vânia Nunes de. **Escolas do Legislativo e a Educação para a Democracia**. E-legis, Brasília, nº 15, p. 46-61, set/dez 2014.

COSSON, Rildo. **Escolas do legislativo, escolas de democracia**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008. (Série Colóquios de Excelência; n. 1). Disponível em: [http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F/PV2V5XH9LVAC3U32LLBXJJEM9UEGIPCPTQDLQK99TCC34IIE4G-14321?func=direct&doc\\_number=000835794](http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F/PV2V5XH9LVAC3U32LLBXJJEM9UEGIPCPTQDLQK99TCC34IIE4G-14321?func=direct&doc_number=000835794). Acesso em: 16 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **Letramento político: trilhas abertas em um campo minado**. E-Legis, n.07, p. 49-58, 2º semestre 2011. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/viewFile/90/76>.

COUTO, Cláudio Gonçalves. "A longa Constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil". In: **Dados**, 41 (1): 51-86, 1998.

COUTO, Cláudio Gonçalves e ARANTES, Rogério Bastos. "Constituição, Governo e Democracia no Brasil". **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 21, nº 61, p. 41-62, junho/2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v21n61/a03v2161.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020.

DA MATTA, Roberto. "Você sabe com quem está falando? Um ensaio sobre a distinção entre indivíduo e pessoa no Brasil". In: "**Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**" (6ª ed.). Rio de Janeiro: Rocco, 1997. p. 179-248.

DUARTE, Felipe Marinho. Uma composição historiográfica para Juiz de Fora: leituras escolhidas (1958-2012). **Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada** – Vol. 10, nº 16, Jan-Jun 2014, p. 72-98. Universidade Federal de Juiz de Fora. Disponível em: <https://www.ufjf.br/heera/files/2009/11/Uma-composi%C3%A7%C3%A3o-historiogr%C3%A1fica-para-Juiz-de-Fora-para-pdf.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2019.

ENCICLOPÉDIA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS. Rio de Janeiro: IBGE, 1959. v. 27. p. 426-432. Disponível em: [http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv27295\\_27.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv27295_27.pdf). Acesso em: 12 out. 2020.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário suscinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 18, nº 51, fevereiro/2003, p. 21-29.

FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. São Paulo: Ed. FGV, 1999. Esfera Pública. Rio de Janeiro: Ed. Tempo Brasileiro, 1984.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Localização geográfica**. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/conteudo/conheca-minas/geografia/localizacao-geografica>. Acesso em: 27 nov. 2019.

HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, Nº 58, São Paulo, 2003.

JUIZ DE FORA. **Lei Municipal nº 9.650, de 26 de novembro de 1999.** Organizava a carreira de servidores do legislativo. Criando novos cargos de provimento efetivo. Juiz de Fora, Câmara Municipal [2018]. Disponível em: <https://www.camarajf.mg.gov.br/sal/norma.php?t=0&njn=9650&njc=&njt=LEI>. Acesso em: 13 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.709, 19 de janeiro de 2000.** Dispõe sobre a Estrutura Organizacional da Câmara Municipal de Juiz de Fora e dá outras providências. Juiz de Fora, Câmara Municipal [2018]. Disponível em: <https://www.camarajf.mg.gov.br/sal/norma.php?t=0&njn=9709&njc=&njt=LEI>. Acesso em: 13 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 12.789, de 24 de maio de 2013.** Reformula a estrutura organizacional da CMJF. Juiz de Fora, Câmara Municipal [2018]. Disponível em: <https://www.camarajf.mg.gov.br/sal/norma.php?t=0&njn=12789&njc=&njt=LEI>. Acesso em: 13 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 12.979, de 16 de abril de 2014.** Reformula a estrutura organizacional da CMJF. Juiz de Fora, Câmara Municipal [2018]. Disponível em: <https://www.camarajf.mg.gov.br/sal/norma.php?t=0&njn=12979&njc=&njt=LEI>. Acesso em: 13 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 13.093, de 06 de fevereiro de 2015.** Reformula a estrutura organizacional da CMJF. Juiz de Fora, Câmara Municipal [2018]. Disponível em: <https://www.camarajf.mg.gov.br/sal/norma.php?t=0&njn=13093&njc=&njt=LEI>. Acesso em: 13 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.387, de 23 de junho de 2016.** Cria novos cargos efetivos e extingue cargos comissionados. Juiz de Fora, Câmara Municipal [2018]. Disponível em: <https://www.camarajf.mg.gov.br/sal/norma.php?t=0&njn=13387&njc=&njt=LEI>. Acesso em: 13 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 1.133, de 28 de setembro de 2000.** Regulamenta o CAC. Juiz de Fora, Câmara Municipal [2018]. Disponível em: <https://www.camarajf.mg.gov.br/sal/norma.php?t=0&njn=1133&njc=&njt=RESOL>. Acesso em: 13 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 1.209, de 24 de setembro de 2008.** Cria a ELEJUF. Juiz de Fora, Câmara Municipal [2018]. Disponível em: <https://www.camarajf.mg.gov.br/sal/norma.php?t=0&njn=1209&njc=&njt=RESOL>. Acesso em: 13 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 1.212, de 24 de novembro de 2008.** Institui a Câmara Mirim. Juiz de Fora, Câmara Municipal [2018]. Disponível em: <https://www.camarajf.mg.gov.br/sal/norma.php?t=0&njn=1212&njc=&njt=RESOL>. Acesso em: 13 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 1.283, de 19 de fevereiro de 2014.** Institui a atividade legislativa Conheça a Câmara. Juiz de Fora, Câmara Municipal [2018]. Disponível em:

<https://www.camarajf.mg.gov.br/sal/norma.php?t=0&njn=1283&njc=&njt=RESOL>. Acesso em: 13 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 1.318, de 27 de setembro de 2017**. Regulamenta a Câmara Sênior. Juiz de Fora, Câmara Municipal [2018]. Disponível em: <https://www.camarajf.mg.gov.br/sal/norma.php?t=0&njn=1318&njc=&njt=RESOL>. Acesso em: 13 jun. 2018.

KERBAUY, Maria Teresa M. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, Vol. XI, nº 2, outubro, 2005, p. 337-365.

\_\_\_\_\_. Descentralização, municipalismo e elites locais. **XX Encontro Anual da ANPOCS**, outubro de 2001. Disponível em: <http://anpocs.org/index.php/papers-26-encontro/gt-23/gt14-15/4445-mkerbauy-descentralizacao/file>. Acesso em: 10 jan. 2019

KINGDON, John W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Publics Policies*. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). **Políticas Públicas – Coletânea Volume 1**. Traduzido: Como chega a hora de uma ideia (p. 219-224) e Juntando as coisas (p. 225-246). Disponível em: [https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/kingdon\\_1995\\_agenda-formation.pdf](https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/kingdon_1995_agenda-formation.pdf). Acesso em: 11 fev. 2021.

KUSCHNIR, K. 2007. **Antropologia da Política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

LAMARI, Roberto. O desafio do fortalecimento das Câmara Municipais. In: **Cadernos Adenauer XVII**, nº 3, 2016. Disponível em: [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=097d9303-fb9a-20e6-af8c-24a1654a8014&groupId=252038](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=097d9303-fb9a-20e6-af8c-24a1654a8014&groupId=252038). Acesso em: 10 dez. 2019.

LIMA, Márcia. O uso da entrevista na pesquisa científica. In: **Método e Pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo**. Sesc São Paulo/CEBRAP. São Paulo, 2016, p. 24-41.

MAHONEY, James and THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, James and THELEN, Kathleen. **Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power**. Cambridge University Press, 2010.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. N. 29, 1996, p. 5-34.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam and STOKES, Susan C. **Eleições e representação**. Lua Nova, 2006, n.67, p. 105-138.

MELO, Willian Maximiliano Carvalho de. **As escolas do Legislativo no contexto de modernização do Parlamento Brasileiro**: um estudo de casos múltiplos: EL-ALMG, CEFOR, ILB-INTERLEGIS. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciência Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

MIGUEL, Luís Felipe. **Representação Política em 3D**. Elementos para uma teoria ampliada da representação política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol.18, nº 51, p. 123-140, fevereiro/2003.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira. **Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica**. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 1. Brasília, janeiro-junho de 2009, p. 95-121.

PIERSON, Paul. **Retornos crescentes, dependência de trajetória (*path dependence*) e o estudo da política**. (2000). Tradução: Paula Regina de Jesus Pinsetta Pavarina. In: *Ideias – Rev. Inst. Filos. Ciênc. Hum. UNICAMP*, v.6, n.2, p. 335-392, jul/dez. 2015.

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

SANTOS, Fabiano. (org.). **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

SEINO, Eduardo; LOPES, Maira Gonçalves. **As Escolas do Legislativo nos municípios paulistas**. *Cadernos Adenauer XVIII*, Nº 2, 2017, p. 161-183. Disponível em: [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=f82aa3f6-b826-3ded-b34e-128e1b181a8e&groupId=265553](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=f82aa3f6-b826-3ded-b34e-128e1b181a8e&groupId=265553). Acesso em: 21 fev. 2020.

SILVA, Patrick Cunha. **O Poder Legislativo Municipal Estrutura, Composição e Produção**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do DCP-FFLCH da USP, São Paulo, 2014.

TRIVIÑOS, A. N. Silva. **Introdução a pesquisa de ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UBÁ. **Resolução nº 001, de 11 de fevereiro de 2015**. Regulamenta a Escola do Legislativo da CMU. Ubá, Câmara Municipal [2020]. Disponível em: <https://sapl.uba.mg.leg.br/norma/26>. Acesso em: 27 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 005, de 2019**. Regulamenta o CAC-CMU. Ubá, Câmara Municipal [2020]. Disponível em: <https://sapl.uba.mg.leg.br/norma/1507>. Acesso em: 27 jun. 2020.

VELHO, Gilberto. Observando o familiar. In: VELHO, Gilberto. **Individualismo e cultura: notas para uma antropologia da sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

VIÇOSA. **Resolução nº 013, de 25 de outubro de 2006**. Cria o CAC-CMV. Viçosa, Câmara Municipal [2018]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/mg/v/vicosa/resolucao/2006/2/13/resolucao-n-13-2006-regulamenta-o-funcionamento-do-centro-de-apoio-ao-cidadao-da-camara-municipal-de-vicosa-disciplina-sobre-sua-competencia-atividades-e-da-outras-providencias?q=resolu%C3%A7%C3%A3o+13+2006>. Acesso em: 20 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 002, de 01 de abril de 2011.** Reformula o CAC-CMV. Viçosa, Câmara Municipal [2011].

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 005, de 11 de março de 2015.** Extingue o CAC-CMV. Viçosa, Câmara Municipal [2018]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/mg/v/vicosa/resolucao/2015/1/5/resolucao-n-5-2015-revoga-a-resolucao-n-02-2011-e-da-outras-providencias?q=resolu%E7%E3o%20n%BA%2002%20de%202011>. Acesso em: 20 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 007, de 11 de março de 2015.** Cria a Escola do Legislativo da CMV. Viçosa, Câmara Municipal [2018]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/v/vicosa/resolucao/2015/0/7/resolucao-n-7-2015-cria-a-escola-do-legislativo>. Acesso em: 20 jun. 2020.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia.** Org. e Introdução: H. H. Gerth e C. Wright Mills. Tradução: Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 5ª edição, 1982.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** Tradução: Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookman, 2ª edição, 2001.



ENCERRAR A ENTREVISTA COM AQUELES QUE PARTICIPARAM DA CRIAÇÃO DO CAC.

P-13) Quais eram as atividades e/ou ações desenvolvidas pelo Centro de Atenção ao Cidadão? (perguntar sobre o período de realização das atividades e quais foram iniciadas e quais foram descontinuadas)

P-14) Como era o envolvimento de vereadores e servidores da Câmara com as ações do CAC?

P-15) Quais os recursos disponíveis para o desenvolvimento das ações do CAC?

P-16) A proposta inicial de criação do CAC se concretizou?

P-17) Gostaria de fazer outras considerações sobre ações desenvolvidas e atuação do CAC? (verificar as consequências do processo para as atividades da Câmara)