



ENTENDIMENTOS SOBRE O FAZER LEGISLATIVO E A INCLUSÃO SOCIAL NA CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE

MEANINGS OF LEGISLATIVE ACTION AND SOCIAL INCLUSION IN PORTO ALEGRE'S CITY COUNCIL

<i>Recebido em</i>	31/07/2025
<i>Aprovado em:</i>	10/02/2026

Laura dos Santos Boeira¹
Laura Silveira Sainz²
Ângelo Brandelli Costa³

RESUMO

O Poder Legislativo tem, entre suas atribuições, a possibilidade de criação de Leis que atendam às demandas de inclusão social e equidade da população, embora se observe um foco em propostas de baixa complexidade. Objetivou-se descrever as percepções de representantes da Câmara Municipal de Porto Alegre/RS acerca de um serviço-piloto de aconselhamento científico para avaliação de equidade e inclusão social, bem como explorar suas percepções sobre o fazer legislativo em torno destes temas. Foram realizadas 10 entrevistas semiestruturadas, cujo conteúdo foi objeto de análise temática. O serviço-piloto foi considerado aceitável e compatível com os objetivos do Legislativo, todavia há incertezas sobre a viabilidade, a fidelidade de implementação e a sustentabilidade. Nas entrevistas, foram explorados três temas: a) o paradoxo entre a utilidade e a viabilidade de um instrumento de avaliação de equidade dos projetos de Lei; b) as estratégias de conciliação entre o processo legislativo e o interesse eleitoral; e c) a desconexão entre os projetos de Lei e as necessidades da população. Os formatos de poder

¹ Doutora em Psicologia Social (PUCRS). Mestre em Bioética pela Universidade de Brasília. Psicóloga (UFRGS). Diretora executiva do Instituto Veredas.

² Graduanda em Psicologia (PUCRS). Mestranda do integra-pós (PUCRS).

³ Professor do Programa de Pós-Graduação em Psicologia, do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, e do Programa de Pós-graduação em Medicina e Ciências da Saúde da PUCRS. Graduado em Psicologia (UFRGS), mestre em Psicologia Social e Institucional (UFRGS) e doutor em Psicologia (UFRGS).



Institucional e Discursivo emergem nas entrevistas como aqueles que mais influenciam o Legislativo municipal, onde o espaço parece fechado para a participação e a tomada de decisão ainda ocorre nos bastidores. Iniciativas futuras de promoção de equidade e inclusão social devem levar em conta tais características do fazer legislativo, apostando não só na qualificação dos projetos de Lei, mas nas demais frentes de atuação.

Palavras-chave: Equidade; Projetos de Lei; Direitos sociais; Poder.

ABSTRACT

The Legislative Branch has, among its attributions, the possibility of creating laws that meet the demands of social inclusion and equity of the population, although a focus is observed on low-complexity proposals. The objective was to describe the perceptions of representatives of the Municipal Chamber of Porto Alegre/RS regarding a pilot service of scientific advice for the evaluation of equity and social inclusion, as well as to explore their perceptions about the legislative process around these themes. Ten semi-structured interviews were conducted, the content of which was subject to thematic analysis. The pilot service was considered acceptable and compatible with the objectives of the Legislative Branch, however there are uncertainties about its feasibility, fidelity of implementation and sustainability. In the interviews, three themes were explored: a) the paradox between the usefulness and viability of an instrument for evaluating the equity of bills; b) the strategies for reconciling the legislative process and electoral interests; and c) the disconnect between bills and the needs of the population. The Institutional and Discursive power formats emerge in the interviews as those that most influence the municipal legislature, where the space seems closed to participation and decision-making still occurs behind the scenes. Future initiatives to promote equity and social inclusion must take into account these characteristics of legislative work, focusing not only on the qualification of bills, but also on other areas of action.

Keywords: Equity; Legislative bills; Social rights; Power.

INTRODUÇÃO

No Brasil, as Câmaras Municipais possuem funções legislativas e fiscalizadoras do Poder Executivo, as quais, como sugere Silva (2010), podem ser sintetizadas em funções de representação, de legislação, de legitimação da ação governamental e controle, e de juízo político. No que tange à representação, vereadores e vereadoras são eleitos pela



população a cada quatro anos, constituindo um elo entre as demandas locais e a possibilidade de afirmação de direitos. Já no âmbito da legislação, às Câmaras é conferida a atribuição de criar o arcabouço legal do município, por meio de debate ampliado com a sociedade, apresentação, discussão e votação de projetos de Lei nas mais variadas matérias (Silva, 2010; Andrade; Nogueira, 2023).

A iniciativa legislativa, portanto, envolve um posicionamento parlamentar acerca das matérias que deseja converter em direitos assegurados em Lei (Silva, 2010), frequentemente relacionado às suas ideologias. O regimento da Câmara Municipal de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, em seu artigo 2º, destaca que estão entre as funções de seus parlamentares a elaboração de emendas à Lei Orgânica, leis complementares, leis ordinárias, decretos legislativos e resoluções (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2025). Há, no entanto, relevante debate acerca dos limites do Poder Legislativo no que tange à alteração ou criação de políticas municipais, com entendimentos diversos em relação a até que ponto estas ações são de competência estrita do Poder Executivo (De Lima; Silva, 2017; Silva, 2024).

Dessa forma, pode ser observada maior preponderância da atuação legislativa das Câmaras nas esferas de legitimação da ação governamental e controle do Poder Executivo (De Lima; Silva, 2017), ao debater e monitorar a formulação e implementação de políticas municipais, inclusive por meio de comissões, e de juízo político, de apuração de responsabilidades em casos de infrações político-administrativas (Silva, 2010). Estudos que observam a atuação das Câmaras municipais frequentemente descrevem cenários onde o processo legislativo é atravessado por cálculos políticos e eleitorais acerca de quais propostas podem avançar para o plenário (Lopez, 2004; Miranda, 2015; Peixoto; Araújo, 2019; Bazani, 2021), o que pode prejudicar a aprovação de legislações de maior impacto social.

Assim, parece haver barreiras para que o Legislativo atue na formulação de propostas que tenham o potencial de reduzir iniquidades e afirmar direitos sociais. Pesquisadores e pesquisadoras vêm explorando o potencial de oferecer aconselhamento científico a parlamentares como forma de aprimorar sua atuação, tendo em vista as



diferentes forças políticas, formais e informais, que exercem poder sobre o cotidiano do Legislativo (Kenny et al., 2017; Akerlof et al., 2019). No entanto, observa-se que é incipiente o uso de ferramentas de avaliação das propostas legislativas e que mesmo o uso de evidências é feito antes de forma tática e simbólica, por exemplo, para angariar simpatizantes a um projeto, do que como instrumento para informar a tomada de decisão (Akerlof et al., 2019; Ouimet et al., 2024).

Este artigo, portanto, visa a descrever a análise de representantes da Câmara Municipal de Porto Alegre/RS sobre a implementação de um serviço-piloto de aconselhamento científico para avaliação de equidade e inclusão social em projetos de Lei, explorando, adicionalmente, as visões acerca da atuação do Legislativo sobre esses temas.

1. METODOLOGIA

Esta pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética da PUCRS e está registrada na Plataforma Brasil sob o CAAE: 68039823.5.0000.5336. Foi adotado um percurso metodológico em duas etapas: a) implementação de um piloto de serviço de aconselhamento científico para análise de inclusão social e equidade em projetos de Lei; e b) análise qualitativa da implementação.

O piloto de serviço de aconselhamento científico para avaliação de equidade foi implementado durante três meses na Câmara de Vereadores de Porto Alegre. Foi adaptada a ferramenta *Poverty Impact Assessment*, na versão utilizada pelo governo da Irlanda (Office of Social Inclusion, 2008), a qual permite uma análise de projetos de Lei para verificar se teriam impacto significativo em termos de a) criação de nova política municipal; b) aumento das despesas envolvidas (nível ou proporção dos gastos); c) mudança robusta na política ou em processos atuais; ou d) relevância para grupos identificados como mais vulnerabilizados. O processo de adaptação e aplicação da ferramenta está descrito por Autores (no prelo).

Durante os três meses de implementação do serviço, que ocorreram de outubro a dezembro de 2023, a equipe de pesquisa esteve vinculada à Seção de Redação Legislativa



da Câmara, que é a primeira a receber os esboços de projetos enviados pelos Gabinetes para normatização. Para cada projeto recebido, a equipe acessava o respectivo SEI e conduzia a análise, enviando relatórios para os gabinetes com o resultado da análise e recomendações. Em 2024, para conduzir a análise qualitativa de implementação do serviço, a equipe realizou 10 entrevistas com representantes dos gabinetes e setores da Casa Legislativa, considerando os desfechos incluídos no Quadro 1.

Quadro 1 - Desfechos da análise de implementação

Desfecho	Descrição
Estabilidade	Percepção de que o serviço é aceitável, relevante ou satisfatório
Adoção	Intenção entre os representantes de adotar uma abordagem informada por evidências
Compatibilidade	Adequação do serviço aos objetivos do Legislativo
Viabilidade	Capacidade de incorporar o serviço ao cotidiano do Legislativo
Fidelidade	Avaliação do quanto o serviço implementado corresponde ao planejado
Sustentabilidade	Avaliação do quanto o serviço implementado poderia ser mantido ao longo do tempo

Fonte: elaboração própria, 2022. Adaptado de Proctor et al. (2011)

Frente ao baixo número de projetos incluídos na avaliação completa durante o serviço-piloto, a saber, apenas 20 dos 103 projetos submetidos durante o período, a equipe adicionou à entrevista, além do questionário de avaliação do serviço, sete perguntas semiestruturadas, de modo a compreender os entendimentos das pessoas entrevistadas em relação ao fazer legislativo e sua relação com a promoção da inclusão social de grupos mais vulnerabilizados. As perguntas eram adaptadas em sua redação a depender da pessoa respondente, mas abordaram o seguinte roteiro:



- . Qual a sua visão sobre a relevância e os fluxos dos projetos de Lei na Câmara Municipal de Porto Alegre? Quais são os elementos positivos e quais são os elementos negativos?
- . Quais apoios as Comissões, a Seção de Redação Legislativa e a Consultoria Legislativa oferecem atualmente para os gabinetes? Quais apoios você considera útil que fossem oferecidos?
- . Qual o papel que você diria que o Legislativo municipal desempenha na inclusão social e promoção de equidade? Quais são os facilitadores e quais são as barreiras para essa atuação?
- . Você poderia descrever algumas das principais ações do Legislativo municipal relacionadas à inclusão social e promoção de equidade?
- . Quais são os principais grupos sociais com os quais o Legislativo municipal dialoga?
- . O seu setor/gabinete mantém alguma relação próxima com universidades? Quais atividades são realizadas em parceria?
- . Você considera que um instrumento de avaliação de equidade pode ajudar o trabalho do seu setor? Em que momento do fluxo legislativo ele seria mais útil? Quais outras informações tornaram esse instrumento mais útil?

As entrevistas foram analisadas com técnicas de análise temática (Braun; Clarke, 2006), por meio de familiarização, codificação e agrupamento dos dados qualitativos, identificando padrões, repetições e significados. Os achados foram interpretados utilizando a *Health Equity Power Framework*, ferramenta que descreve tipos, formas e espaços de poder que transpassam o cotidiano das políticas públicas (Quadro 2).



Quadro 2 - *Health Equity Power Framework*

TIPOS DE PODER

- Estrutural - Estruturas da sociedade que moldam as ações ou o pensamento dos atores e influenciam o funcionamento das instituições.
- Institucional - A criação ou uso de regras e procedimentos de tomada de decisão para moldar o pensamento e a ação a fim de atingir um propósito específico.
- Econômico - O uso de recursos materiais (por exemplo, dinheiro) para moldar o pensamento e as ações de outros atores e influenciar o funcionamento das instituições.
- Físico - O uso, ou ameaça de uso, de força física por um ator para moldar o pensamento ou as ações de outros atores.
- Discursivo - O poder discursivo/ideacional é exercido quando os atores moldam a linguagem que outros usam para conceituar, enquadrar e, assim, definir e entender uma questão.
- Moral - O poder moral é exercido quando os atores moldam os princípios que outros acreditam ser certos ou errados e as ações que podem então seguir.
- Especialista - A legitimação do conhecimento e a influência sobre o que as pessoas entendem como factualmente verdadeiro ou correto.
- Coletivo (Rede) - O poder da rede é exercido quando os atores usam seus relacionamentos pessoais com outros para moldar seu pensamento e/ou ação.

FORMATOS

- Visível - Interesses visíveis em espaços públicos ou arenas formais de tomada de decisão, por exemplo, parlamentos, órgãos governamentais, fóruns consultivos e reuniões da sociedade civil.
- Oculto - Ao controlar os processos de políticas dos "bastidores", atores poderosos criam barreiras à participação, resultando em alguns atores sendo excluídos da mesa de tomada de decisões ou certas questões mantidas fora da agenda.
- Invisível - Por meio da internalização de ideologias, normas e valores dominantes, as pessoas controlam inconscientemente seu próprio comportamento para atender às expectativas sociais.

ESPAÇOS

- Fechado - Arenas onde as decisões são tomadas a portas fechadas, geralmente por um grupo de elite de atores sem consulta ou envolvimento mais amplo.



- Convidado - Espaços “convidados” também são controlados por atores de elite, mas estes convidam outros para discutir questões de interesse mútuo. Os atores de elite controlam a pauta e as atas das reuniões e podem usá-las para refletir seus interesses.
- Reivindicado - Espaços que atores estruturalmente menos poderosos criam: por meio de *lobby* para influenciar políticas e ganhar um assento à mesa e em reuniões formais e informais fora das arenas de políticas institucionalizadas.

Fonte: traduzido de Friel et al., 2021.

2. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Câmara de Vereadores de Porto Alegre foi fundada em 1773 e acumula funções legislativas, de fiscalização financeira e de controle externo do Executivo. Até 2024, era composta por 36 vereadores e vereadoras, com a legislatura eleita em 2020 possuindo 11 representantes do sexo feminino e 25 do sexo masculino, com 83.3% sendo pessoas brancas, a despeito de registrar a maior bancada negra, com 5 representantes. A oposição era composta por 10 vereadores e vereadoras, com 20 representantes pró-governo e 6 independentes (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2022).

A composição da Câmara Municipal de Porto Alegre para a legislatura 2021–2024 foi marcada pela grande pluralidade partidária e renovação política. Dos 36 vereadores eleitos, 18 partidos tiveram representantes, um aumento em relação à legislatura anterior, com 16 estreantes entre os parlamentares. As bancadas mais numerosas foram do PSOL, PT e PSDB, cada uma com quatro cadeiras, seguidas por MDB e PTB com três vereadores cada. Houve também a entrada do PCdoB com duas vagas, além de Solidariedade e PRTB. A presidência da Câmara também passou por mudanças no período: em 2021, foi liderada por Márcio Bins Ely (PDT), sucedida por Idenir Cecchim (MDB) em 2022, depois por Hamilton Sossmeier (PTB) em 2023, e por fim por Mauro Pinheiro (PL) em 2024. Esse rodízio reforça o caráter rotativo da Mesa Diretora e as articulações internas entre diferentes forças políticas ao longo do mandato, embora o alinhamento da Mesa Diretora com a Prefeitura tenha se mantido ao longo da legislatura. A estrutura da Câmara ainda conta com o apoio de servidores em seções como a Seção de Redação Legislativa, a Consultoria Legislativa e as Comissões.



Foram entrevistadas 10 pessoas, sendo 06 representantes dos gabinetes parlamentares e 04 servidores da Câmara Municipal de Porto Alegre. As pessoas entrevistadas representavam gabinetes de diferentes alinhamentos políticos, bem como diferentes setores da Casa. Após a apresentação inicial dos resultados da análise dos projetos, os participantes responderam à escala de Aceitabilidade, Adoção, Compatibilidade, Viabilidade, Fidelidade, e Sustentabilidade, em que partilhavam sua percepção sobre a implementação do serviço-piloto.

Tabela 1 - Média e mediana da classificação dos desfechos de implementação do serviço-piloto

Desfechos	Média	Mediana
Aceitabilidade	4,3	4,5
Adoção	2,9	3
Compatibilidade	4,3	5
Viabilidade	3,4	4
Fidelidade	3,4	3,5
Sustentabilidade	3,55	4

Fonte: elaboração própria, 2025.

Verifica-se que as maiores médias de concordância estiveram relacionadas aos desfechos de Aceitabilidade, ou seja, o quão aceitável e relevante os participantes consideram o serviço de aconselhamento científico para avaliação de equidade e inclusão social para o Legislativo, e de Compatibilidade com os objetivos da Câmara Municipal. No entanto, as médias relacionadas à Adoção, Viabilidade, Fidelidade de implementação e Sustentabilidade são consideravelmente mais baixas e frequentemente vinham acompanhadas de comentários pontuais sobre os desafios de transformar os processos já estabelecidos na Câmara e a dependência de uma vontade política da presidência da Casa.

“Há uma demora para visualizar uma coisa nova, o que pode significar que não falta intenção, só capacidade imediata de resposta - precisam perceber o que tem a ganhar com isso.”
(Servidor 4)



Um dos temas comuns às entrevistas, assim, foi justamente o *paradoxo entre a utilidade e a viabilidade de um instrumento de avaliação de equidade dos projetos de Lei*. Ao passo que a maioria das pessoas entrevistadas destacou o quão útil e compatível com os objetivos do Legislativo a ferramenta era, a dinâmica acelerada do Legislativo e a resistência à incorporação de novas práticas eram destacadas como barreiras consideráveis à implementação.

“Do ponto de vista da efetividade desta interação, para o processo legislativo como um todo é muito bom. [...] Poderia ser muito positivo em projetos de impacto.” (Servidor 1)

“É útil para ver de que forma pode sensibilizar os colegas na votação - seria um filtro bom para não perder tanto tempo com efemérides” (Gabinete 5)

“Seria fantástico se a gente debatesse nas comissões com base nessa ferramenta [...] ela ajudaria no convencimento para aprovar um projeto. Ajudaria, principalmente em projetos muito superficiais, a qualificar os projetos.” (Gabinete 6)

“Dentro do fluxo insano que vivemos, não funciona - eu não voltarei a rever esse projeto. Porém, pensando na qualidade do projeto de lei, faz todo o sentido aplicar essa ferramenta.” (Gabinete 1)

Embora reconheçam a importância de informar as propostas e decisões legislativas em dados e evidências, as pessoas entrevistadas consideram que a lógica eleitoral e a busca por visibilidade política são mais determinantes na formulação de projetos do que a avaliação do impacto social de suas iniciativas. Além disso, a relação entre o Legislativo municipal e as universidades é fraca e, na maioria dos casos, inexistente. Alguns gabinetes estabelecem parcerias pontuais para eventos, assessoria jurídica ou pesquisas sobre temas específicos, mas não há um fluxo contínuo de colaboração. A falta de envolvimento da academia no processo legislativo é vista como uma oportunidade perdida para qualificar os debates e fundamentar as propostas em evidências científicas.

“Não [temos parcerias com universidades]. Acabamos ficando meio isolados porque o legislativo funciona muito por demanda.” (Gabinete 5)



“Um dos grandes desafios é que as políticas públicas tenham pesquisa por trás, já que propomos grandes mudanças nas políticas e não são geradas pesquisas para verificar seus efeitos.” (Gabinete 6)

“Temos parcerias eventuais [...] para oferecer base científica em temas sugeridos por vereadores/as... Para não ficar muito no empirismo.” (Gabinete 3)

Assim, o tipo de poder Especialista parece menos relevante ao contexto do legislativo municipal do que outros tipos de poderes, como o Institucional (Friel et al., 2021). A baixa qualidade da informação utilizada para embasar projetos e pareceres também foi destacada em estudo sobre a Câmara de Deputados a nível nacional, indicando um uso mais utilitário das evidências para navegar os conflitos de interesses e advocacias de grupos políticos (Almeida, 2022). Ademais, porque as propostas e decisões do Legislativo são permeadas por valores morais e disputas sociais, pode haver uma resistência em se adotar ferramentas e evidências de forma mais sistemática, pelo receio de “administrativização” da atividade parlamentar (Simões Nascimento, 2021).

Nas entrevistas, embora a estrutura administrativa da Câmara seja considerada eficiente, em especial no suporte oferecido pelos servidores aos Gabinetes, há um reconhecimento das lacunas técnicas na formulação de projetos de Lei e pareceres legislativos. O apoio da Procuradoria e da Seção de Redação Legislativa é especialmente valorizado, mas, na visão das pessoas entrevistadas, poderia ser ampliado para oferecer assessoria desde a concepção das propostas. A Câmara Municipal também possui a seção de Consultoria Legislativa, todavia esta não foi mencionada nas entrevistas, o que segue um padrão que estudos nacionais já demonstraram sobre o baixo grau de conhecimento sobre e a subutilização destes setores cuja missão é oferecer apoio informacional e técnico aos parlamentares (Fantucci, 2013; Lopes, 2023).

Outro tema emergente das entrevistas diz respeito às *estratégias de conciliação entre o processo legislativo e o interesse eleitoral*. Embora a maior parte das pessoas entrevistadas tenha destacado que regimentalmente o fluxo legislativo é adequado, este é percebido como moroso e sem um uso efetivo de instâncias como as comissões, onde



deveria ocorrer o debate das propostas. Ainda, alguns dos instrumentos do processo legislativo, que deveriam ser utilizados de forma técnica e eficiente, podem ser utilizados para alterar ou barrar projetos.

“O substitutivo, por exemplo, tranca um projeto até andar por todos os setores. É uma manobra que está prevista, mas pode deixar um projeto parado por 2 anos.” (Servidor 3)

“Sobre o fluxo, a cadeia é interessante (formulação, avaliações da procuradoria, comissões), porém há demora elevada no andamento. Questionamos normalmente o parecer da procuradoria - é para ser técnico, mas encontramos argumentos políticos a depender de quem está propondo.” (Gabinete 3)

“A Câmara encontra um espaço muito reduzido para isso [*projetos com foco em equidade e inclusão social*] - muitas vezes esse tipo de projeto é visto como oposição à base do governo e não encontra aprovação. Para melhorar isso, precisaria melhorar os espaços das Comissões para aumentar o espaço de debate, para aumentar a participação. As audiências públicas também são muito esvaziadas.” (Servidor 4)

As pessoas entrevistadas destacam que o processo legislativo é fortemente influenciado por disputas ideológicas, o que leva ao bloqueio de propostas independentemente do seu mérito ou valor social. Assim, porque no ciclo eleitoral é necessário demonstrar aprovação de projetos para assegurar votos, é comum que parlamentares adotem a estratégia de focar suas proposições em temas secundários, como títulos e efemérides, em detrimento de políticas públicas com impacto social significativo, de modo a lograr mais êxito em sua aprovação em plenário. Como resultado, o número de projetos de Lei com potencial de contribuir para a garantia de direitos é reduzido e, quando estes são aprovados, há baixa capacidade de acompanhar a implementação dos projetos aprovados junto ao Poder Executivo.

“Os projetos são muito importantes porque realmente conseguem garantir direitos, especialmente junto aos grupos mais frágeis. [...] No entanto, projetos importantes são rejeitados simplesmente por serem de oposição. Às vezes, votam como ‘time de futebol’, sem considerar o mérito” (Gabinete 5)



“A tramitação permite ajustes e análises, mas se gasta muito tempo com projetos que não trazem benefícios reais, como títulos honoríficos e nomes de ruas [...] mas estes são os que conseguem ser aprovados.” (Servidor 2)

“Vamos legislar sobre o Executivo, e se o Executivo não está alinhado com o propósito de determinado campo político, pode até conseguir aprovar, mas não é executado.” (Gabinete 1)

“Para passar projetos muito importantes, tenta “disfarçar” de forma que não fique tão “afrontoso” ao Executivo.” (Gabinete 2)

Observa-se, assim, novamente os poderes Institucionais, com uso de regras e procedimentos para guiar quais propostas avançam, e Discursivos, com o uso estratégico de enquadramentos das proposições legislativas (Friel et al., 2021), desempenhando um papel prioritário no cotidiano do Legislativo Municipal. Também, nestes excertos, há as primeiras sinalizações de que, a despeito de estarem em uma instituição Visível de tomada de decisão, atores da Câmara lançam mão de um formato Oculto de poder, ou seja, são capazes de filtrar quais ideias e informações chegam ao público por meio de um controle de bastidores, consolidando um espaço Fechado de exercício de poder (Friel et al., 2021). Quando indagadas sobre quais grupos sociais estão em maior diálogo com a Câmara, as pessoas entrevistadas destacaram, além de órgãos do Poder Público, atores que defendem pautas específicas, como associações profissionais, sindicatos e coletivos sociais organizados, indicando, ainda, que há casos específicos onde o poder é Reivindicado por meio de *lobby* formal e informal.

No entanto, um terceiro tema comum foi a *desconexão entre os projetos de Lei e as necessidades da população*. Ao passo que todas as pessoas entrevistadas reconhecem o potencial do Legislativo de atuar sobre os temas de equidade e inclusão social, a análise dos projetos indica um desalinhamento entre as proposições dos vereadores e das vereadoras e a realidade das comunidades mais vulneráveis. Os exemplos utilizados para ilustrar como os gabinetes atuam nessa pauta são, em sua maioria, nos eventos institucionais ou em atuação pontual, motivada pela procura direta de cidadãos para a



solução de problemas individuais e não sistêmicos - por exemplo, consertos de buracos nas ruas, ou ajuste na iluminação de um conjunto de residências.

“Só conseguiria citar a celebração da semana da consciência negra, com um evento e feirinha” (Servidor 4)

“Hoje, como o Legislativo está apresentado, não repercute de forma alguma [*em equidade e inclusão social*]. A partir do momento que colocaram a blindagem de vidro no plenário, ocorreu uma blindagem para além dos muros. [...] No gabinete, a gente recebe pedidos de providências, tipo um cano estourado na rua - daí a gente consegue incomodar [*o Executivo*] para que isso aconteça.” (Gabinete 5)

“O gabinete vai às comunidades fiscalizar o que está acontecendo e tentar resolver de forma mais prática as demandas da população como luz, água e vagas em creches/escolas. [...] Também apoiamos por meio do voluntariado e de doações em comunidades” (Gabinete 1)

Observa-se, portanto, um fenômeno já descrito na literatura sobre a atuação do legislativo municipal (Lopez, 2004), de atenção a demandas de cunho individual de eleitores, quase assistenciais, em detrimento da proposição de Leis mais robustas ou de uma fiscalização do Poder Executivo. Assim, embora não tenhamos coletado relatos sobre o poder Econômico agindo para dentro da Câmara, parece haver indícios de que os poderes Econômico e de Rede permeiam a forma como os gabinetes se relacionam com os cidadãos.

Ainda que em menor escala, alguns gabinetes também apontaram a necessidade de suporte psicológico para colaboradores da Câmara, devido ao alto nível de estresse do trabalho legislativo. Assim, as dinâmicas de poder parecem afetar não apenas o acesso de cidadãos e cidadãs ao processo legislativo, mas das próprias pessoas que constituem o cotidiano da Casa.

“O que faz muita falta é o apoio psicológico para as equipes, as pessoas se robotizam pelo sistema. os vereadores fazem um teatro, mas assessores vivem aquilo mais visceralmente.” (Gabinete 5)



“A própria diretoria legislativa sofre muitas pressões políticas, sofrem ataques, tentam diminuir o poder deles. Eu, como parlamentar, não tenho forças para segurar isso. O canhão de comunicação deles com 24 vereadores [*da situação*] me atacando vai me fazer me desgastar.” (Gabinete 6)

Destaca-se, ainda, que foi comum, nas entrevistas, um tom de pessimismo/desesperança em relação ao real impacto do Poder Legislativo, o que acaba moldando os fazeres dos próprios gabinetes e dos servidores. Foi destacado o uso mais proeminente das mídias sociais e dos projetos de Lei representando mais um posicionamento político na batalha discursiva do que uma intenção real de aprovação. Para gabinetes mais antigos, ao longo do tempo, esse “teatro” se converte em desestímulo para apresentar novas proposições.

“O legislativo trabalha sinalizando virtudes e ideais nas redes sociais mais do que entregas reais nos impactos.” (Gabinete 6)

“Na prática, no final, o efeito é pouco, mas determinados temas são utilizados mais como cavalo de batalha para uso político.” (Servidor 2)

“Na Câmara, fizemos menos projetos nesse mandato, porque os projetos não passam - a gente sempre perde.” (Gabinete 2)

A sensação de atrofia do Poder Legislativo Municipal, expressada nas entrevistas, já era descrita em estudos como o de Miranda (2015), que aponta para propostas de iniciativa das Câmaras cada vez menos complexas em termos de endereçamento de desafios sistêmicos e iniquidades. Dessa forma, o cenário desenhado pelas pessoas entrevistadas é de concordância sobre a relevância de se estabelecer maiores parcerias com universidades e se adotar ferramentas e processos que apoiem a qualificação de projetos de Lei rumo à inclusão social e a equidade, ao mesmo tempo que reconhecem as barreiras institucionais e as dinâmicas de poder que impedem uma atuação mais afirmativa de direitos.

O presente estudo tem como fortalezas o aprofundamento qualitativo nas dinâmicas do Legislativo a partir de uma experiência concreta de serviço-piloto, bem como na escuta



de vozes de colaboradores dos gabinetes parlamentares e de servidores da Câmara Municipal. A saturação foi atingida, com temas se repetindo em quase todas as entrevistas de forma similar, a despeito de terem sido convidadas pessoas de espectros políticos distintos. No entanto, desafios metodológicos como a interrupção do período de entrevistas por uma enchente e uma janela eleitoral tornaram mais difícil a escuta de uma abrangência maior de informantes, de sorte que algumas perspectivas podem ter sido negligenciadas. Ainda, verificamos um quantitativo pequeno de estudos sobre o fazer legislativo no âmbito municipal, o que restringe a possibilidade de comparação dos achados com outras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou analisar qualitativamente a implementação de um serviço-piloto de avaliação de equidade e inclusão social de projetos de Lei, no âmbito da Câmara Municipal de Porto Alegre/RS, considerando, também, perspectivas sobre o fazer legislativo em torno destes temas. Ao passo que o serviço-piloto foi considerado aceitável e compatível com os objetivos do Legislativo, as pessoas entrevistadas expressaram incertezas sobre a viabilidade, a fidelidade de implementação e a sustentabilidade deste modelo. Os formatos de poder Institucional, com regras e procedimentos definindo os limites de atuação dos parlamentares, e Discursivo, com uma utilização ideacional dos projetos de Lei, emergem como preponderantes em um cenário de Legislativo municipal, onde o espaço parece fechado para a participação social e acadêmica, e a tomada de decisão ainda ocorre nos bastidores.

Há de se considerar o enxugamento das ações do Legislativo na direção de afirmação de direitos, com baixa aposta no instrumento dos projetos de Lei devido às burocracias de tramitação. Como estratégia para conciliar as aspirações eleitorais com o cotidiano legislativo, a atuação de gabinetes parece focada na proposição de Leis de baixa complexidade e maior chance de aprovação, e no atendimento a demandas pontuais de cidadãos de caráter assistencial. Assim, iniciativas futuras de promoção de equidade e



inclusão social devem levar em conta tais características do fazer legislativo, apostando não só na qualificação dos projetos de Lei, mas nas demais frentes de atuação.

REFERÊNCIAS

AKERLOF, Karen et al. A collaboratively derived international research agenda on legislative science advice. *Palgrave Communications*, v. 5, n. 1, p. 1–13, 17 set. 2019. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/s41599-019-0318-6>. Acesso em 20 nov. 2024.

ALMEIDA, Acir. Heterogeneidade de preferências e o uso de evidências na Câmara dos Deputados. In: Koga, N. et al. *Políticas Públicas e Usos de Evidências no Brasil: Conceitos, Métodos, Contextos e Práticas*. Brasília: Ipea, 2022. p. 407-426.

ANDRADE, Gabriele de Aquino; NOGUEIRA, Diego Avelino. Poder Legislativo Municipal: As Atribuições do Vereador das Políticas Públicas de Garantia dos Direitos Sociais. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, v. 9, n. 8, p. 1570–1581, 14 set. 2023. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/10971/4726>. Acesso em 20 nov. 2024.

BAZANI, A. A. O. Legislativo Municipal e Políticas Públicas. *Revista de Estudos Interdisciplinares*, v. 3, n. 2, 15 jul. 2021. Disponível em: <https://revistas.cceinter.com.br/revistadeestudosinterdisciplinar/article/view/129>. Acesso em 20 nov. 2024.

BRAUN, Virginia; CLARKE, Victoria. Using Thematic Analysis in Psychology. *Qualitative Research in Psychology*, Londres, v. 3, n. 2, p. 77–101, 2006. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1191/1478088706qp063oa>. Acesso em 20 nov. 2024.

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Resolução nº 1.178, de 16 de julho de 1992. Aprova o Regimento da Câmara Municipal de Porto Alegre. Atualizado até Resolução nº 2.871, de 20 de dezembro de 2024. Janeiro de 2025. Disponível em: <https://legislacao.camarapoa.rs.gov.br/regimento/>. Acesso em 20 fev. 2025.

Câmara Municipal de Porto Alegre. *Wikipédia, a enciclopédia livre*, 2023. https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=C%C3%A2mara_Municipal_de_Porto_Alegre&oldid=64520394. Acesso em 20 set. 2023.



DE LIMA, Eduardo Martins; SILVA, Samira Souza. Os limites do Poder Legislativo para atuar sobre políticas públicas. *Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas*, Florianópolis, Brasil, v. 3, n. 1, p. 101–118, 2017. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistadsp/article/view/1935>. Acesso em 20 nov. 2024.

FANTUCCI, Simone. *Consultoria técnico-legislativa em políticas sociais no âmbito das Câmaras Municipais*. 2013. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://tede.pucsp.br/handle/handle/17643>. Acesso em: 20 nov. 2024.

FRIEL, Sharon et al. Power and the people's health. *Social Science & Medicine*, v. 282, p. 114173, 2021. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0277953621005050?via%3Dihub#sec2>. Acesso em 20 nov. 2024.

KENNY, Caroline et al. Legislative science advice in Europe: the case for international comparative research. *Palgrave Communications*, v. 3, n. 1, p. 1–9, 10 maio 2017. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/palcomms201730#Sec12>. Acesso em 20 nov. 2024.

LOPES, Larissa Aparecida. *Consultoria legislativa e a questão informacional na Câmara dos Deputados: um estudo sobre o potencial do assessoramento técnico legislativo*. 2023. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Ciências Aplicadas, Campinas, 2023. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/1373518>. Acesso em: 20 nov. 2024.

LOPEZ, F. G. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama. *Revista de Sociologia e Política*, n. 22, p. 153–177, jun. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/5MvJRZcM4gzPqGpRZB4pMSd/?lang=pt>. Acesso em: 20 nov. 2024.

MIRANDA, Aline Vons. *Legislar? Um estudo do papel do legislativo municipal na produção de leis no interior do Paraná*. 2015. 103 f. Dissertação (Mestrado em Fronteiras, Identidades e Políticas Públicas) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2015. Disponível em: <https://tede.unioeste.br/handle/tede/2024>. Acesso em: 20 nov. 2024.

OUIMET, M. et al. Use of research evidence in legislatures: a systematic review. *Evidence & Policy*, v. 20, n. 2, p. 226–243, maio 2024. Disponível em: <https://bristoluniversitypressdigital.com/view/journals/evp/20/2/article-p226.xml>. Acesso em: 20 nov. 2024.



PEIXOTO, Edson Maciel; ARAÚJO, Vania Carvalho de. O processo legislativo e as políticas públicas educacionais: uma análise a partir do Legislativo Municipal de Vitória (ES). *Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 18, n. 29, p. 213–245, 2016. Disponível em: <https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/cadernos-ele/article/view/115/87>. Acesso em: 20 nov. 2024.

SILVA, Carlos Magno da. *Poder Legislativo e reserva de administração: limites do legislador na normatização de atividades do Poder Executivo*. 2024. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-21012025-183840/>. Acesso em: 20 nov. 2024.

SILVA, João Afonso da. Estrutura e funcionamento do poder legislativo. *Revista de informação legislativa*, v. 47, n. 187, p. 137–154, jul. 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198698/000897822.pdf>. Acesso em 20 nov. 2024.

SIMÕES NASCIMENTO, Roberta. Legislação baseada em evidências empíricas e o controle judicial dos fatos determinantes da decisão legislativa. *Revista Eletrônica da PGE-RJ*, v. 4, n. 3, 30 dez. 2021. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/253>. Acesso em 20 nov. 2024.