

## Conflito entre poderes marca início do novo governo em Belo Horizonte

Decorridos quase cem dias desde a posse de prefeito e vereadores em Belo Horizonte, persiste uma considerável dificuldade de se entender a intensa movimentação no cenário político da capital mineira. As eleições de outubro do ano passado conduziram ao poder um grupo diverso daqueles que, há anos, administravam a Prefeitura. Uma nova conjuntura se abriu e, para os diversos partidos que atuam na Capital, tornou-se indispensável encontrar formas para se reposicionarem de modo a manter (e, eventualmente, ampliar) sua força e seu espaço políticos.

Esta edição de *Contextus* é dedicada à descrição e análise das condições peculiares da política local, tornadas explícitas nos embates que estão se dando nestes meses. Parece possível supor que esses aspectos conjunturais podem contribuir para revelar melhor a forma como aqui acontecem as relações entre o Poder Executivo e a Câmara Municipal na cidade. Ao mesmo tempo, para além do alcance local das questões, na exposição dos reverses dessa relação, podem cintilar importantes características do modo como se faz política no Brasil.

No início de janeiro, com a posse do prefeito Alexandre Kalil (PHS) e do novo Parlamento municipal, predominava na imprensa a expectativa de que seu governo conseguiria manter e, talvez, ampliar a base no Legislativo, necessária para a aprovação de seus projetos. O antecessor, o prefeito Marcio Lacerda (PSB), havia conseguido o apoio de 32 vereadores em seus últimos anos de governo. Esperava-se que Kalil haveria de conseguir um número ainda maior de apoiadores, podendo chegar a 35 parlamentares. Houvesse ele atingido esse patamar, estaria garantida, com folga, a maioria absoluta dos votos.

Essa expectativa de conquista de maioria contrariava a avaliação feita durante a campanha eleitoral. As críticas que Kalil fazia aos “políticos” e seu discurso de que não negociaria cargos e favores em troca de apoio já levantavam, naquela

época, a suspeita de que – se ele agisse coerentemente com suas afirmações de campanha – as relações entre Executivo e Legislativo seriam carregadas de tensão.

No entanto, como costuma acontecer em início de mandato, nos primeiros dias de governo assinalava-se como possível o alcance de apoio amplo no Legislativo, mas já havia sinais da crise que, depois, se manifestou fortemente. Uma entrevista dada pelo vice-prefeito a um jornal da capital, em meados de janeiro, pode ser vista como o marco simbólico de uma batalha que, até então, ocorria apenas no subterrâneo da política.

Na referida entrevista, Paulo Lamac (Rede) deu a entender que a relação entre os dois poderes municipais deveria acontecer em patamares diversos do que habitualmente ocorre. Retomando o discurso da campanha eleitoral, afirmou que não haveria, no Governo Kalil, o “loteamento do Executivo”. Indicou, com isso, que não seriam distribuídos cargos, como se cada vereador tivesse a sua “cota” pessoal nos órgãos e serviços da prefeitura.

O vice-prefeito também deu a entender que a relação entre a comunidade e a prefeitura – que muito comumente é mediada pela intervenção de um vereador – seria reformulada. Lamac não chegou a problematizar, na entrevista, a relação espúria pela qual os serviços da prefeitura são prestados mais rapidamente ao cidadão quando intermediados por um vereador.

Tal personalização dos serviços é estranha na medida em que procedimentos e normas deveriam estar previstos e universalmente acessíveis a qualquer cidadão que demandasse um serviço da administração municipal. Não se encontra entre os papéis de um vereador realizar semelhantes atravessamentos nas competências dos órgãos do Poder Executivo. A interveniência de um vereador em tais situações o transforma em uma espécie de despachante. O serviço alcançado em razão de sua influência se torna depois uma mo-

eda de barganha, para que ele possa esperar, do cidadão, o pagamento por esse “favor” em forma de reconhecimento convertido em voto nas eleições posteriores. Dessa forma, o direito do cidadão a um serviço público se converte em benevolência de alguém supostamente mais poderoso (o vereador).

Além disso, o vice-prefeito informou que haveria extinção de sessenta por cento dos cargos comissionados nas administrações regionais. Segundo Lamac, a gestão, em cada uma dessas regiões, passaria a ser feita por um servidor, sem o *status* de secretário, diferentemente do que ocorria em governos anteriores. Esse preposto técnico teria, então, a função de coordenar o trabalho dos servidores de carreira. De fato, ao começar seu mandato, o novo governo já teria exonerado 2800 servidores em cargos comissionados.

No entanto, a proposta de prover esses cargos de recrutamento amplo baseando-se no perfil técnico (e não por indicação política) enfrenta um modelo já consagrado em gestões passadas. As regionais se transformaram em espaços controlados por partidos e vereadores. Não faltam, na imprensa, registros críticos de que os administradores regionais exercem o papel de despachantes subordinados a parlamentares. Há casos em que se registra rotatividade dos administradores, substituídos por novos correligionários, controlados por líderes políticos, em cujo interesse se faz a gestão.

Em tempos recentes, a possibilidade de indicar apadrinhados para ocuparem cargos públicos se tornou ainda mais vital para os políticos. As eleições de 2016 se deram sob a nova regra que proíbe doações feitas por empresas para financiamento de campanha. A forma tradicional de se fazer política, baseada na oferta de favores em troca de apoio, deixa o político ainda mais dependente da colocação de seus partidários.

Torna-se uma questão de sobrevivência política o uso do emprego público como moeda de troca. Não é apenas retribuição pelo apoio recebido na campanha. Cada cargo ocupado se torna um meio de ampliar a força e, eventualmente, de estabelecer o domínio em uma região da cidade ou sobre um segmento social. Por isso, uma das questões em debate nestes meses é justamente a prestação de serviços simples, como a capina de

lotes ou a poda de árvores. No início de março, a disputa por território levou dois vereadores a uma enérgica discussão (e quase ao uso da força física) no plenário da Câmara, porque, supostamente, um deles havia invadido a base eleitoral do outro.

Em meados de janeiro, apenas dez por cento dos servidores haviam sido recontratados, segundo o governo, observando-se o “critério da necessidade”. Teriam sido reconduzidos os servidores que ocupam “funções vitais para a administração”. Conforme declarou o vice-prefeito, o governo espera diminuir, em toda a Prefeitura, quarenta por cento dos cargos comissionados. Lamac defendeu uma redução de custos que não afete os serviços prestados diretamente ao cidadão.

No entanto, em meio a uma disputa de versões sobre os fatos, também essa política de nomeações tem suscitado críticas. Há quem afirme que está em jogo mais uma ação de marketing do que uma medida efetiva de contenção de gastos. Supostamente, além da recontração dos demitidos, novos cargos estariam sendo criados. Como muitos interesses estão sendo contrariados por essa política do novo governo, é bastante difícil apurar veracidade entre informações e contrainformações.

Entretanto, uma outra declaração feita por Lamac foi recebida por alguns parlamentares como uma provocação. O vice-prefeito disse que, havendo pressão dos vereadores por cargos comissionados, o assunto seria “tratado publicamente”. Tal afirmação teve um efeito explosivo, na medida em que a política das trocas de favores e privilégios supõe a condução de negociações longe dos olhos e ouvidos dos cidadãos. A exposição do modo de funcionamento do balcão de serviços em que, por vezes, a Câmara é transformada, soa como uma ameaça a certo entendimento da política como jogo de privilégios, de poderes e de distribuição seletiva dos serviços públicos.

Como analisado em seguida, há uma queda de braços acontecendo entre os vereadores e a Prefeitura de Belo Horizonte. Multiplicam-se acusações feitas pelos parlamentares de que a prática de contratações em andamento no Governo estaria na contramão daquilo que é dito oficialmente. Há reclamações de que a recontração para os

cargos de recrutamento amplo não tem sido feita com a imparcialidade que o Executivo municipal propaga. O vice-prefeito e deputados próximos a

Kalil estariam tendo possibilidade de indicar pessoas para a composição dos quadros.

## A composição da mesa diretora na Câmara Municipal de Belo Horizonte

A eleição da mesa diretora da Câmara Municipal de Belo Horizonte foi um dos primeiros atos desta legislatura iniciada em 2017. Prenúncio do período de turbulência política na Casa, essa votação ocorreu em meio à instabilidade gerada pela *Operação Santo de Casa* que, no início de dezembro, levou ao afastamento do então presidente da Câmara, o vereador Wellington Magalhães (PTN).

Em parceria com outros órgãos, a referida operação foi conduzida pelo Ministério Público de Minas Gerais com o apoio da Polícia Civil. Embora ainda sob sigilo de Justiça, sabe-se que estão sendo investigadas contratações de publicidade feitas pela Câmara, sobre as quais pairam suspeitas de irregularidade. De acordo com o Ministério Público, há indícios de corrupção ativa e passiva, desvio de dinheiro público, enriquecimento ilícito e lavagem de dinheiro.

O impedimento do referido vereador aconteceu no início de dezembro. Já em fevereiro, a pedido do Ministério Público do Estado (MPE), o Tribunal de Justiça de Minas (TJMG) prorrogou seu afastamento das atividades parlamentares por mais sessenta dias. Os salários seguem sendo pagos normalmente ao parlamentar afastado. Em março, quando Dimas da Ambulância (PTN) assumiu a cadeira vacante, como suplente de Wellington Magalhães, a Câmara municipal passou a remunerar um vereador a mais, além dos 41 regularmente existentes.

A justificativa oficial para essa decisão de manter o pagamento de salários é que o regimento do Legislativo e a Lei Orgânica municipal não determinam o que deve ser feito num caso de afastamento judicial de um vereador. Dada essa omissão, decidiu-se seguir o que está prescrito na Lei de Improbidade Administrativa: o agente público só perde sua função (e, portanto, o salário correspondente) após o trânsito em julgado, ou seja, depois de ter sido condenado e não restar possibilidade de recurso judicial.

Consta que, antes da prisão, Wellington Magalhães, reeleito em outubro para um novo mandato, aspirava a ser reconduzido à presidência da Casa no primeiro biênio desta nova legislatura. No período que sucedeu às eleições de outubro, na imprensa local havia quem desse como certa (ou pelo menos provável) a sua eleição. Portanto, a determinação judicial não só levou esse vereador ao afastamento da presidência da Casa e do cumprimento do mandato; também retirou do páreo o candidato que gozava de favoritismo na disputa pelo comando do Legislativo em Belo Horizonte.

Esse fato produziu uma reviravolta na correlação das forças em disputa. Vários postulantes emergiram no vácuo deixado pela súbita retirada do principal candidato. A nova mesa diretora foi eleita, no primeiro dia do ano, em meio a acusações de compra de voto e ameaça de anulação da sessão.

Venceu a disputa o vereador Pastor Henrique Braga (PSDB) que, no biênio anterior (2015-2016), era o primeiro vice-presidente da Casa e um importante aliado do então presidente Wellington Magalhães. Atuando na Câmara Municipal há quase vinte anos, Braga assumiu, em 2017, o seu sétimo mandato como vereador.

Poucos meses antes, o PSDB havia protagonizado uma campanha repleta de agressões pessoais contra o candidato (depois consagrado nas urnas) Alexandre Kalil (PHS). Em se perpetuando a truculência da disputa lançada durante o período eleitoral, a eleição de Henrique Braga poderia ser lida como o prenúncio de uma tumultuada relação entre os dois poderes nos próximos anos. Para o Governo Kalil, esse fato poderia indicar a possibilidade de enfrentar uma intensa oposição, capitaneada pelo presidente do Legislativo municipal. Na melhor das hipóteses, esse evento representa a necessidade de intensas negociações entre ambos.

A votação que escolheu o novo presidente, para um mandato de dois anos, foi decidida em segundo turno, num momento em que estavam fora da sala os vereadores que tencionavam votar na chapa adversária. O grupo vencedor argumenta que o regimento interno foi observado. A moralidade na condução do processo suscitou, porém, críticas e questionamentos. Houve quem considerasse uma manobra a decisão de fazer a votação na ausência dos adversários.

Seja como for, a chapa apoiada pelo prefeito Alexandre Kalil (PHS) foi derrotada. Esse fato se tornou o estopim dos primeiros sinais de insatisfação na Câmara. Diferentes grupos começaram a se autodeclarar como independentes, entendendo-se que não pretendem se tornar base do governo e tampouco vão exercer oposição aberta.

Há pelo menos três grupos em que se dividem os 41 vereadores, embora o número de componentes em cada um deles possa variar na leitura dos diferentes analistas políticos.

Um dos grupos é composto por cerca de 15 vereadores que haviam trabalhado para eleger como presidente o vereador Dr. Nilton (Pros) que contava com o apoio do prefeito Alexandre Kalil. Esse grupo começou a se mostrar insatisfeito com a atuação do prefeito, do qual esperavam um engajamento mais explícito nessa campanha interna da Câmara. Esses vereadores acusam secretários de governo municipais de articular em favor da chapa adversária que conduziu Henrique Braga à vitória.

O conteúdo da reclamação que esses vereadores sempre apresentam é a suposta escassez de diálogo. Dizem que o Governo Kalil não ouve o que eles têm a dizer. Como forma de pressão, esses vereadores ameaçam não aprovar a reforma administrativa que o Executivo deve submeter a votação na Câmara.

Tal reforma administrativa consiste nos vários reordenamentos na estrutura e no funcionamento da Prefeitura que são propostos por um prefeito ao assumir seu mandato. Essa reestruturação costuma ser necessária para adaptar a máquina pública ao projeto de governo vencedor nas urnas. Para fazer tal adequação, no entanto, é necessária a aprovação pela Câmara.

Em declarações públicas, já houve vereador que prometeu examinar detalhadamente a proposta, numa ameaça mais ou menos velada de

fazer a matéria tramitar demoradamente na Casa. Quase sempre que vereadores ditos “independentes” demandam mais diálogo, comparecem à pauta as nomeações para autarquias e outros cargos públicos. Eles também desejam ser consultados sobre as composições políticas e a atuação das regionais administrativas da cidade.

A julgar pelo que dizem alguns vereadores, esse discurso não se restringe ao grupo que perdeu a eleição interna, mas é praticado também por aqueles que elegeram o novo presidente da Casa, com cerca de vinte vereadores. Também esse grupo possui seus próprios pontos de tensionamento. Nem mesmo a atuação do presidente Henrique Braga é objeto de consenso. Diversos vereadores questionam as posições dele e se ressentem do pouco poder que lhes foi atribuído dentro da Casa.

Declarações feitas à imprensa revelam uma tendência de se fortalecer a identidade entre o primeiro e o segundo grupos. Mesmo que não convirjam politicamente, as distinções entre eles são muito mais pragmáticas do que devidas aos valores que cada um dos dois grupos defende.

Ambos os grupos partilham da reclamação contra a falta de diálogo e o pouco prestígio de que dizem gozar junto ao Governo Kalil. Diálogo e prestígio se traduzem, na concepção política de tais vereadores, na obtenção de cargos e, conseqüentemente, na concentração de mais poder. Não parece que a divergência se deva à existência de projetos diversos para a cidade. Isso deixa a sensação de que a disputa é mais pragmática do que programática.

Há ainda um terceiro grupo, composto por pelo menos cinco vereadores, associados pelos analistas ao campo da esquerda. Também esse grupo entende que há maiores possibilidades de negociação com Kalil do que podiam esperar do governo anterior. A proposta sustentada por Kalil de garantir o funcionamento de certas políticas públicas (como a saúde, a educação e a segurança) pode encontrar pontos de convergência com ideias preconizadas por esses partidos. Contudo, essa possível consonância de propósitos não é alheia à ocupação de espaço político e da partilha de cargos públicos.

O fato é que, mesmo por razões possivelmente diversas, os três grupos têm em comum o fato de que – exceto pelo posicionamento individual

de vereadores – nenhum desses grupos se definiu até agora como base ou como oposição. Todos parecem perceber que têm algo a ganhar com a decisão de compor o Governo Kalil. Em razão disso, as fronteiras pragmáticas e ideológicas entre esses grupos podem oscilar em alguns mo-

mentos, ampliando ou diminuindo o número de componentes que integram cada um deles. Eventualmente, a proximidade no discurso entre os três grupos também pode variar, conforme a questão que estiver em debate.

## A dispersão dos partidos políticos no Legislativo municipal

Chama a atenção na composição da atual mesa diretora o predomínio de partidos com pouca tradição na política local. Com exceção do presidente, os demais componentes pertencem a partidos que não possuem uma clara demarcação ideológica. A formação da mesa, aliás, parece reproduzir a dispersão de forças políticas no Legislativo municipal: os 41 vereadores representam 21 partidos políticos diferentes.

Apenas dois desses partidos congregam quatro vereadores (PHS e PTN), mas não são legendas tradicionalmente conhecidas do eleitorado por um histórico na defesa de uma plataforma ideológica. Alguns se fizeram conhecidos exatamente por negar a política, como é o caso do PHS que elegeu o prefeito com a bandeira da antipolítica.

Entre os partidos mais conhecidos pelos eleitores, PSDB e PSB possuem bancada de três vereadores cada. Apenas dois parlamentares foram eleitos pelo PMDB. Partidos associados ao campo de esquerda conseguiram agrupar cinco vereadores distribuídos em três partidos (PCdoB, Psol e PT). Mais da metade das legendas conseguiu eleger um único vereador.

Uma consequência da proliferação de legendas é que os partidos, em si, ficam enfraquecidos nas disputas que ocorrem no Legislativo. Acabam prevalecendo as articulações pessoais feitas pelos vereadores. Desse protagonismo pessoal do vereador (e não do grupo político que ele representa) resultou que, na disputa pela presidência das comissões existentes na casa, acabaram concentrando maior poder os vereadores veteranos ou os mais capazes de organizar-se e de reunir apoios entre seus pares. Exemplo disso é o caso das

comissões mais cobiçadas – as que analisam projetos de lei mais relevantes, como a comissão de orçamento e a de legislação e justiça. A primeira é presidida pelo vereador Léo Bргуês (PSL) que está em seu quarto mandato; a segunda, pelo vereador Autair Gomes (PSC), pastor da Igreja Quadrangular, reeleito para exercer seu terceiro mandato, apresentando-se como “defensor dos valores da família”.

Dados como esses, levaram a imprensa da Capital a noticiar, ainda durante as negociações, que as nove comissões da Câmara seriam presididas por vereadores que apoiaram o pastor Henrique Braga (PSDB) na eleição que o conduziu à presidência da Casa. Um jornal chega a afirmar que Braga teria conduzido o processo de composição das comissões de modo a assegurar, em cada uma delas, a presença majoritária de seus apoiadores e, com isso, a escolha de um aliado como presidente nesses coletivos. Como na prática legislativa esses apoios oscilam consideravelmente, é difícil apurar a precisão de tal análise.

A dispersão acaba por redundar em pouca densidade ideológica nos embates realizados no Parlamento. Nasce daí a necessidade de se fazerem alianças táticas com vistas ao exercício da atividade legislativa. Não é raro que, em cenários como esse, os parlamentares acabem por formar coalizões pouco estáveis, a depender da questão que estiver em pauta. Isso tende a resultar em uma dificuldade a mais para o Poder Executivo que fica à mercê do apoio de uma base flutuante e se vê forçado a negociar constantemente em meio ao varejo das demandas e interesses apresentados pelos parlamentares.

## Os agrupamentos de poder na Câmara

A eleição do atual presidente da Casa exigiu o apoio de 21 vereadores, majoritariamente ligados ao seu antecessor, atualmente afastado. Declarações feitas por vereadores à imprensa dão conta de que, inicialmente, esse grupo se dispunha a constituir a base de apoio ao prefeito Alexandre Kalil. A atuação em conjunto com vistas à composição da mesa diretora, entretanto, pode não ter força suficiente para aglutinar um bloco estável e duradouro. Já na semana após a eleição a imprensa noticiava a existência de insatisfações e possível dissidência.

Os descontentes já reclamam da “falta de diálogo” da presidência da Câmara com os vereadores, assim como se ressentem, alegadamente pela mesma razão, em relação ao prefeito. Declarações dadas por parlamentares à imprensa têm explicitado a natureza do “diálogo” que é reclamado. Em seu discurso, tais vereadores se dizem, por vezes, à espera de “promessas” ou “incentivos” do Executivo para efetivar o apoio.

Nesse contexto, os contornos dos blocos vão se tornando menos demarcados do que pareciam ser quando estava em questão a formação da mesa da Câmara. Tanto entre os vereadores que compunham o grupo responsável pela eleição do presidente Henrique Braga como entre os vereadores que defendiam a outra candidatura, apoiada pelo prefeito, houve alguns que se declararam como oposição ao Governo Kalil. Parte deles migrou para um grupo autodesignado como “independente”. No momento, não são muitos os que se alinham abertamente como base do governo.

Nas declarações realizadas por vereadores desse grupo parece predominar a lógica da troca de favores. Até mesmo atos administrativos como a regulamentação, pelo prefeito, do projeto de lei que proíbe a cobrança de taxas de estacionamento nos *shoppings centers*, foi interpretada por alguns parlamentares como um favorecimento ao autor do projeto de lei em questão e causou disputas. Um vereador chegou a declarar a um jornal da Capital que essa “sanção” de Kalil à proposta se deveria à amizade entre o prefeito e o autor do projeto de lei. O prefeito nega que tenha havido “ação entre amigos”, mas que sua decisão observa o interesse público do projeto.

Não é propriamente uma novidade a formação desse terceiro bloco. Aliás, trata-se de um fenômeno bastante comum, repetido em inúmeros governos. Mais recentemente esse mesmo movimento aconteceu na Assembleia Legislativa, no início da atual legislatura. Tradicionalmente, as negociações na base de casuísmos e de interesses político-eleitorais (quando não em proveitos pessoais diretos) costumam determinar parlamentares que operam dessa forma. Como constituem um bloco significativo, torna-se difícil para o Executivo resistir ou recusar submissão a essa lógica.

No caso de Belo Horizonte, a insatisfação de parte dos vereadores com o prefeito, segundo consta, começou ainda em janeiro, porque – dizem – Kalil não teria feito um intervenção incisiva de modo a garantir a eleição de seu candidato à presidência do Legislativo. Na verdade, ao longo desses meses, as queixas vão adquirindo roupagens diversas, ainda que se repita, como um mantra, a crítica pela suposta falta de diálogo. Por trás dessa reclamação preserva-se sempre, entre os vereadores, a mesma ideia: o Executivo deveria usar de seu poder para criar benefícios, oferecer cargos, reforçar o poder daqueles que o apoiam.

Na forma como vereadores dos diferentes grupos vêm defendendo seu posicionamento frente ao governo, não é raro que a apreciação favorável aos projetos enviados pelo prefeito se torne uma moeda de troca. Em alguns momentos, chegam a adquirir a conformação de chantagem. Um parlamentar ligado ao grupo que se autodenomina independente declarou a um jornal que a prefeitura não conversa igualmente com todos os vereadores. A interlocução promovida pelo Executivo não estaria sendo feita de forma igualitária, pois secretários municipais estariam dando maior atenção a vereadores com mais poder. Em seguida, o mesmo parlamentar afirma que o jogo terá de mudar, pois o prefeito depende da aprovação da reforma administrativa e forçosamente terá de negociar.

Tal como elaborado por alguns que se dizem “independentes” (e mesmo na voz de alguns que se dizem “oposição”), a questão do apoio ao Executivo deixa transparecer um desejo latente de se

tornarem base. No entanto, condicionam o apoio dado ao governo com o recebimento de uma contrapartida que, nos melhores casos, é cobrado em forma de espaço político junto ao Executivo.

Esse desenho não é, certamente, uma exclusividade da Câmara Municipal de Belo Horizonte. Repete-se em toda a parte, nos diversos municípios, assim como nas casas legislativas estaduais e federais. A própria existência de um terceiro bloco que, comumente, se instala nos parlamentos – situação, oposição e independente – é indício de que os posicionamentos não são ideológicos, mas apenas pragmáticos.

Todavia, o discurso adotado por parlamentares que defendem independência produz um incômodo, quando se considera que, em princípio, todo parlamentar deveria gozar semelhante autonomia para avaliar as propostas do Executivo. Quando argumentam que vão utilizar como critério para apreciar as propostas oriundas da prefeitura o “interesse da população”, parece inevitável questionar-se sobre que outros critérios poderiam existir ou, dito de outra forma, com que outros critérios governistas e oposição costumam votar. Dificilmente o cidadão crítico consegue abafar a suspeita de que interesses menores – meramente eleitoreiros ou outros eventualmente ainda mais suspeitos – podem ser determinantes na atuação de tais parlamentares.

Nesse contexto, parece que, nas votações, não são prioridade os benefícios para a sociedade

que advêm de um determinado projeto. Ao contrário, tem-se a impressão de que os acertos e conchavos políticos prevalecem sobre o bem comum que – pelo menos no plano do discurso – os parlamentares sustentam como prioritário.

Torna-se bastante difícil para o cidadão compreender como é possível que um parlamentar possa ser favorável a uma medida proposta pelo Executivo por fazer parte da base do governo, mas ser contra a mesma medida se este parlamentar fizer parte da oposição. Ainda mais incompreensível torna-se o posicionamento daqueles que se dizem “independentes”, quando começam a exigir contrapartidas do Governo para votar em favor de um projeto. Alheio às disputas e jogos políticos, é difícil ao cidadão, baseando seu raciocínio apenas no bom senso, compreender tamanha volubilidade.

Uma das funções principais da Câmara – a fiscalização do Executivo – parece então perdida ou, pelo menos, debilitada pela subjetividade e pela pouca clareza dos critérios que determinam os julgamentos e decisões tomados pelos parlamentares. Resta saber se, ao aprovar (ou reprovar) as contas de um prefeito, pode-se confiar na lisura empregada na interpretação dos dados. De outro modo, fica apenas a suspeita de que o resultado de uma votação é sempre o espelho do número de vereadores que tal prefeito conseguiu atrair para sua base.

## O “centrão”

Houve recentemente, no plano nacional, um fenômeno análogo ao que se observa em andamento no Legislativo municipal. Formou-se, na atual legislatura, na Câmara dos Deputados um grupo capitaneado pelo (agora cassado e preso) deputado Eduardo Cunha (PMDB). Defendendo uma plataforma frequentemente descrita como conservadora, a atuação desse grupo responde a diversas acusações de haver condicionado o voto parlamentar ao recebimento de apoios políticos e outros favorecimentos mais ou menos escusos. Há casos que, inclusive, são objeto de processos judiciais. Designado como “centrão” esse grupo tirava sua força do fato de que seus componentes

votavam coesos nas propostas de interesse para Eduardo Cunha.

No caso do Câmara Federal, vários estudos já permitem traçar um perfil da forma como votam os parlamentares que compõem o “centrão”. Até mesmo a grande imprensa tem divulgado reportagens em que distinguem, na Câmara dos Deputados, diferentes bancadas caracterizadas por suas fontes de financiamento de campanha e/ou pela defesa de determinadas ideologias. É o caso das já conhecidas bancadas do boi, da bala e da Bíblia.

Considerando exclusivamente a forma como se posicionaram esses deputados em votações

polêmicas recentes, identifica-se um compromisso de tais forças com a restrição de direitos cidadãos em questões como a de segurança pública, a inserção social das mulheres, a defesa das minorias e dos direitos humanos.

Tendem a defender, por exemplo, uma ideia de segurança como endurecimento de penas e aumento da vigilância e da violência de Estado, ao invés da garantia dos direitos básicos universalizados a todos os cidadãos. Costumam defender direitos para os “cidadãos de bem”, mas não parece claro, nesse tipo de discurso, o que significa ser “cidadão de bem”, já que o envolvimento em casos de corrupção ou financiamento eleitoral escuso nem sempre tem sido motivo para excluir alguém dessa categoria. Na contramão, algumas políticas defendidas por esses parlamentares implicam o recrudescimento da violência de Estado contra os mais pobres e, em particular, os jovens, negros e pobres.

Há semelhanças e também diferenças importantes entre o caso ocorrido no plano Federal e aquele que ora se vê na Câmara Municipal. No entanto, chama a atenção o fato de que não apenas analistas na imprensa, mas também vereadores utilizaram o termo “centrão” para descrever o modo de ação que se dispunham a estabelecer no plano municipal.

Objetivamente, é preciso perguntar se, neste início de mandato, já é possível identificar a ten-

dência de coalizão de um grupo com características semelhantes ao que se viu no caso dos deputados e que possam construir alianças em torno de pautas e interesses comuns.

Diversas reportagens publicadas nos jornais da Capital tentaram delinear a composição de tal bloco composto por um número de dez a quinze vereadores. Não há consenso entre os analistas nem quanto ao número, nem quanto aos nomes de vereadores que conformariam tal bloco. O único consenso é que, juntos, tais parlamentares teriam força para pressionar o Executivo, caso a base de Kalil não consiga atingir, com coesão, pelo menos a maioria simples (21 vereadores).

A aglutinação e permanência do grupo é bastante sensível a outras disputas que ocorrem subterraneamente na Câmara. Como exemplo pode-se citar a própria posição do atual presidente em relação a seu antecessor. A decisão de Henrique Braga de assumir de fato seu papel de liderança política no Parlamento (e de não se reduzir a um preposto de seu antecessor) é um ponto de tensionamento e pode motivar a migração de parlamentares de um grupo para outro, ao sabor dos rearranjos de forças entre os grupos. Muito depende, portanto, da capacidade de Braga para angariar e reorientar apoios para manutenção de uma convergência.

## A bancada evangélica

Um caso particular de convergência conservadora, nos moldes descritos na seção anterior, é a formação de uma bancada que se identifica como “evangélica”. Na edição publicada em outubro de 2016, *Contextus* já constatava que nas eleições ocorridas naquele mês, muitos eleitores apresentaram a identidade religiosa como justificativa para escolha de um dado candidato.

Foram consideradas, naquela análise, as situações em que o eleitor escolhe um candidato por julgar que se trata de “um homem de Deus”. Em casos assim, o eleitor não espera ouvir qualquer proposta concreta de seu candidato. Julga apenas que o fato de compartilharem a fidelidade a uma dada religião já é garantia de que o eleito defenderá seus interesses no espaço público.

Esse não é apenas um fato local, nem tampouco um caso exclusivamente brasileiro. Ao contrário, trata-se de um fenômeno que se multiplica em diversas partes do Globo. No entanto, é inevitável reconhecer um crescimento desse tipo de representação política na cidade de Belo Horizonte.

Com relação à forma de atuação de parlamentares que compõem esse bloco, constata-se que a solidariedade que se forma entre eles se deve a pautas e interesses comuns em um determinado momento. Isso significa que podem votar em grupo quando há um tema de interesse próprio, mas se dispersar frente a temas menos relevantes do ponto de vista deles.

Nesta legislatura, a Câmara Municipal conta dezesseis vereadores evangélicos. Dentre eles, já houve quem declarasse à imprensa que não deixará passar projetos contrários aos “princípios da família brasileira”. Ressalvado o fato de que temas com semelhante teor raramente são da alçada do Legislativo municipal, essa menção aponta para a forma como tendem a atuar parlamentares vinculados a uma bandeira única.

Vale ressaltar que a menção a esse segmento não implica que apenas os evangélicos manifestem, no Parlamento, o tipo de comportamento aqui descrito. Como discutido acima, os acontecimentos na Câmara Federal mostram que outros perfis, religiosos ou não, contribuem para o avanço de uma pauta mais conservadora.

## Clientelismo, coronelismo e a ação política dos vereadores

Interesses eleitorais predominam entre os parlamentares. O conflito que se estabeleceu, neste início de ano, diz respeito à necessidade dos vereadores de ocuparem cargos, atribuindo-os a seus indicados. Esses cargos são fundamentais para alimentar o clientelismo e o controle coronelista sobre bases eleitorais. Segundo dizem, está em jogo a possibilidade de reeleição daqui a quatro anos ou, antes disso, a condução para cargos mais altos nas eleições de 2018. Diversos vereadores já são listados como prováveis postulantes dos cargos de deputados estaduais ou federais.

No modo como atualmente se organizam as disputas políticas, ocupar espaços e cargos nos serviços públicos se converte, para os mandatários, em uma questão de sobrevivência eleitoral. Como já descrito acima, nesses casos, o mandato acaba sendo exercido em função da perpetuação em eleições futuras. O clientelismo se configura quando há intenção de mediar o atendimento de demandas imediatas do eleitor, de modo a criar neste último uma espécie de obrigação moral de retribuir o favor por meio do voto. Por isso, o vereador se transforma em uma espécie de despachante. Não é raro que o cidadão, para alcançar um serviço público simples – como a poda de uma árvore em via pública, a regulação do trânsito em seu bairro ou a colocação de um quebra-molas em sua rua – consiga atendimento mais

Há, contudo, características comuns que permitem descrever como um padrão a atuação de parlamentares de tais segmentos: autodesignados defensores de uma certa causa, não é raro que atuem de forma a atender interesses localizados de seu segmento e se alheiam da defesa dos interesses da sociedade em sentido amplo.

Essa atuação casuística e impermanente não impede, porém, que sua coalizão adquira maior estabilidade e que eles se constituam uma força constante de disputa. A depender de sua definição como base ou como oposição ao governo municipal, não se pode desconsiderar a possibilidade de que constituam mais um núcleo de tensionamento dentro da Câmara Municipal.

rápido junto à repartição pública responsável se a solicitação for mediada por um vereador. No jargão dos vereadores, as solicitações de serviços são chamadas de “demandas comunitárias”. Parece não haver constrangimento nessa mediação do Legislativo na realização de serviços que poderiam ser diretamente solicitadas ao Executivo.

Curiosamente, em fevereiro foi noticiado que a Prefeitura passaria a ter representantes atuando dentro da Câmara para atender essas demandas da população que são mediadas por vereadores. Servidores das superintendências de limpeza (SLU) e de obras (Sudecap) tratariam de agilizar a solução para essas demandas que a população apresenta a vereadores. Ao que parece, a forma que o Governo Kalil encontra para lidar com questão é oficializar esse desvio da função do Poder Legislativo.

Por outro lado, Kalil tem buscado romper a barreira das influências políticas criada pelo modelo de atuação parlamentar aqui discutido. Em diferentes situações, tem chamado para si a tarefa de encaminhar as soluções. O caso mais notório são as negociações para que o Hospital do Barreiro atinja seu pleno funcionamento. Em fevereiro, a mídia noticiava a visita do prefeito e sua comitiva à Praça do Papa para tratar da segurança no local. Mais recentemente, já em abril, Kalil visitou as ocupações na Região Isidoro, de-

pois de a prefeitura haver desistido das ações judiciais que pediam reintegração de posse.

O alcance de ações como essas é discutível, mas podem representar uma forma de esvaziar o atravessamento exercido por parlamentares que desejam se apresentar como mediadores entre o Executivo e a população. Em razão de tais fatos, como já considerado acima, o modelo de gestão que o Governo Kalil diz pretender para Belo Horizonte pode estar em rota de colisão com a dinâmica que caracteriza o funcionamento e os jogos políticos presentes na Câmara Municipal. Desde a campanha eleitoral, Kalil já anunciara que a atribuição dos cargos no município obedeceria a critérios técnicos e não a usual indicação política ou trocas de apoios e favores.

Essa perspectiva passa a gerar uma forte tensão entre os dois poderes, pois contraria costumes já cristalizados na política local.

Seguindo essa lógica, nestes meses o eleitor vem assistindo à investida de diversos vereadores que pretendem demonstrar que a Prefeitura não é tão imparcial como o governo municipal quer fazer crer. Parlamentares de matizes políticos diversos começam a levantar acusações de que um grupo ou outro foi beneficiado por indicações políticas, contra o discurso oficial segundo o qual esse tipo de alocação em cargos comissionados não aconteceria mais. Chega a haver a reclamação de que o vice-prefeito e secretário de governo, Paulo Lamac (Rede), conversa mais com os parlamentares ligados ao presidente da Câmara. É bastante difícil apurar quanto há de verdade nessas acusações, visto o contexto de disputa em meio ao qual elas são feitas.

## A escolha do líder de governo

Nos três primeiros meses do mandato, foi um ponto de tensionamento entre o Executivo e o Legislativo a indicação do vereador que deveria exercer a função de líder do governo. Somente no final de março é que, finalmente, o vereador Léo Burguês (PSL) foi escolhido para a função. No entanto, o longo percurso até essa indicação constitui mais um capítulo na história dos embates que estão sendo travados na Câmara Municipal.

Em meados de fevereiro, o Prefeito começou a adotar uma tática de aproximação entre governo e vereadores, com vistas a consolidar uma base parlamentar para seu governo. No noticiário, afirmou-se que se trata de uma substituição da moeda de troca: ao invés de cargos, a prefeitura ofereceria a realização de obras e projetos nas áreas de votação dos vereadores. Supostamente, esse desenho pretende ser mais favorável à sociedade e ao próprio Executivo. Os vereadores teriam sido chamados em grupos, considerando a regional onde têm atuação de modo a se estabelecerem prioridades.

É inevitável constatar que essa tratativa não implica uma mudança efetiva na forma como se dão as relações entre Executivo e Legislativo. Ao que parece, os vereadores continuarão se apresentando como autores de obras públicas que são direito do cidadão e uma obrigação do Poder Executivo. Eles continuarão exorbitando de suas atribuições ao reclamarem para si o direito de aplicar verbas públicas. Seja como for, ainda resta saber se esse novo patamar de relações atenderá às demandas de espaço e de poder dos parlamentares.

Diante de tudo isso, parece cada vez mais remota aquela expectativa que havia, no início do ano, de que Kalil conseguiria formar um ampla base de apoio. Tal crença foi cedendo espaço a um temor difuso de que Kalil contará com uma base de apoio notavelmente volátil.

Inicialmente, havia uma suposição de que o vereador Gabriel Azevedo (PHS) poderia ocupar esse cargo. Eleito para seu primeiro mandato, ele foi o coordenador de campanha de Kalil. A julgar pelas notícias divulgadas na imprensa local, houve resistências a sua indicação, motivada pelo confronto por ele aberto com o ex-presidente da casa, o vereador (atualmente afastado pela Justiça) Wellington Magalhães (PTN).

Como aconteceu com todos os espaços de poder na Câmara, a indicação do líder de governo

pelo prefeito também foi, desde o início, muito disputada pelos vereadores. Em meados de janeiro, o grupo que mais tarde passou a se definir como “independente” já reivindicava o posto. A justificativa é que Kalil precisaria estabelecer interlocução com o grupo que havia garantido a eleição do presidente da casa. Outros parlamentares mais próximos ao prefeito sustentavam, porém, que se Kalil atendesse essa demanda e alguém do grupo fosse o escolhido para a função, o Executivo se tornaria refém de insaciáveis interesses daqueles vereadores.

A escolha de Gilson Reis (PCdoB) como líder de governo na Câmara Municipal não contribuiu para apaziguar os conflitos existentes na Casa. Na imprensa relataram-se diversos argumentos que expressam o estranhamento com a escolha protagonizada por Kalil. Por um lado, dizia-se que a atuação combativa que o vereador Gilson Reis desempenhara durante o governo de Marcio Lacerda (PSB) estava em desacordo com o perfil conciliador que se espera de um líder de governo. Outros explicaram seu estranhamento com a indicação de um vereador da esquerda, convidado pelo próprio prefeito, sem haver construído politicamente tal indicação junto aos partidos. Outros ainda diziam abertamente que o prefeito deveria mostrar “gratidão” ao grupo que o apoia e escolher, entre seus apoiadores, o seu líder parlamentar.

Em meados de fevereiro, o desempenho do líder do governo na votação do projeto que pretendia criar o Fundo Municipal de Esporte e Lazer parece ter aumentado o tensionamento entre o Executivo e o Legislativo. Vários vereadores começaram a pedir a substituição do líder, assim como exigiram que o vice-prefeito, Paulo Lamac (Rede) fosse retirado da Secretaria de Governo. Ambos os cargos respondem diretamente pela interlocução entre Prefeitura e Câmara.

Contra Paulo Lamac pesava a reclamação, por parte de diversos vereadores, de que nomeações baseadas em critérios políticos estariam sendo realizadas por ele, contrariando o discurso oficial do Executivo. Acusavam-no de “estar aparelhando a prefeitura”. Um vereador que, no início do ano, estava entre os principais aliados potenciais de Kalil afirmou publicamente que dezenas de militantes do PT e da Rede estariam sendo nomeados em cargos públicos. Um outro afirmou

que as nomeações estariam sendo feitas sem o conhecimento do prefeito.

Em meio à pressão, o vereador Gilson Reis entregou seu cargo menos de um mês após haver assumido a função. Ao que parece, durante a vacância, o prefeito chamou para si, diretamente, a tarefa de interlocução com os parlamentares. Paulo Lamac continua na pasta de Governo, mas foi dito que também as “demandas comunitárias” estariam sendo tratadas diretamente pelo próprio prefeito. O fato é que, decorridos quase três meses de mandato, Kalil ainda não havia escolhido, entre os vereadores, o novo líder de governo.

Para não se dizer que Kalil havia capitulado frente às exigências apresentadas pelos vereadores, permanecia a promessa de que aqueles nomeados seguindo critérios políticos seriam exonerados. Com essa mudança tática, Kalil pode ter conseguido preservar ou, pelo menos, diminuir os ataques a seu vice.

Do outro lado, entre as sugestões de pauta apresentadas pelos vereadores está a proposta de uma emenda à Lei Orgânica para que seja implantada no município o orçamento impositivo. Isso significa que os vereadores teriam garantido o dinheiro para as chamadas “emendas parlamentares”, independentemente da aprovação do Executivo. Tais “emendas” constituem uma espécie de janela que se abre no orçamento do Executivo para que parlamentares indiquem obras a serem realizadas. Na prática, eles arrogam para si a tarefa (típica do Executivo) de destinar verbas públicas.

Usualmente, a execução das obras indicadas pelos parlamentares depende da determinação do Poder Executivo. A proposta dos vereadores é transformar essas emendas em orçamento impositivo, de modo que a Prefeitura seja obrigada a fazer as obras que cada um deles indicar como prioritárias.

Outra pauta que vem sendo apresentada por vereadores é a retirada de Paulo Lamac do comando da Secretaria de Governo. Isso tem sido apresentado como uma condição para que tais vereadores passem a integrar a base do governo.

Em um episódio ligado a esse último embate, a Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor da Câmara Municipal convocou o vice-prefeito e secretário de governo, Paulo Lamac (Rede), para prestar esclarecimentos sobre

os critérios empregados ao nomear servidores para cargos comissionados na prefeitura. Dias depois, o requerimento de convocação foi anulado, sob a alegação de invasão das competências do colegiado de administração pública. Em outras palavras, a Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor exorbitou de suas funções. Julgou-se que ela não tem competência para tratar desse assunto. A convocação teria, então, resultado do protagonismo exacerbado de um vereador, instigado pelas disputas relacionadas às nomeações no Executivo.

No centro desse embate está uma disputa entre o vereador Gabriel Azevedo (PHS) e o vice-prefeito Paulo Lamac (Rede). Para o prefeito Alexandre Kalil, a rixa pode representar um imbróglio a mais para resolver, dado que ambos tiveram papel de destaque na campanha que levou Kalil à vitória. Gabriel Azevedo foi o coordenador da campanha do atual prefeito. Finalmente indicado em março, o novo líder do governo no Parlamento, o vereador Léo Burguês, assume também a árdua tarefa de equacionar essa relação agora desgastada.

Embora a questão possa ser mais complexa e nem sempre se admita abertamente o que está em jogo, a distribuição de cargos é o ponto nevrálgico no tensionamento entre Legislativo e Executivo. Vereadores falam até mesmo no estabelecimento de uma cota de cargos para cada um deles. Chegam a dizer que essa gestão política por meio do rateamento dos espaços de poder é parte da cultura política nacional e está disseminada nas três esferas de governo em todo o país.

Durante o processo de definição do novo líder, entre os vereadores parecia haver um consenso:

o líder de governo não deve ser “de esquerda”. Vários nomes foram sendo apresentados como candidatos ao posto. Logo após a saída de Gilson Reis, o vereador Juliano Lopes (PTC), que inicia seu segundo mandato na Câmara, era citado como o favorito. Sob o argumento de que o líder de governo precisaria de mais experiência, o vice-presidente da Casa, vereador Léo Burguês (PSL) foi se tornando um dos nomes cotados para o cargo.

Léo Burguês deve enfrentar graves dificuldades para conseguir reunir em torno da mesma mesa parlamentares que têm na pauta mais os seus interesses de perpetuação eleitoral do que um projeto para a cidade.

Finalmente indicado o líder, pode-se esperar que a proposta de reforma administrativa seja apresentada na Câmara. Há vereadores que julgam que ela será votada apenas no segundo semestre. Seja como for, muitas negociações serão necessárias.

As opções colocadas para Kalil como solução para o tensionamento são pouco palatáveis. Para agradar boa parte dos vereadores, ele teria de destituir da secretaria de governo o vice-prefeito. Outra ação possível seria exonerar aqueles que – segundo os mesmos vereadores – foram indicados com critérios políticos por Lamac e outros líderes. Há ainda a possibilidade de aumentar o espaço concedido aos vereadores na atribuição de cargos e no uso personalista da máquina pública. Esta última opção contraria frontalmente o discurso de campanha feito por Kalil quando candidato a prefeito.

## A produtividade da Câmara Municipal em números

O ex-prefeito Marcio Lacerda (PSB) encerrou seu mandato com duas medidas consideradas impopulares. A primeira delas foi o aumento das passagens de ônibus autorizada no crepúsculo de seu mandato. A outra diz respeito ao aumento dos salários de vereadores, secretários, prefeito e vice-prefeito. Essa medida havia sido aprovada na Câmara Municipal no final do ano passado e também sancionada por Marcio Lacerda no fim de seu mandato.

A medida vem sendo questionada por quem a considera inadequada à atual conjuntura econômica do país: o salário mínimo foi reajustado com um índice inferior à inflação do último ano e os gastos sociais no país estão congelados pelos próximos vinte anos. Contudo os dados oficiais apontam que o reajuste salarial concedido aos mandatários terá um impacto anual de R\$ 29,2 milhões no orçamento municipal.

O reajuste de 9,3% que os vereadores aprovaram elevou seus próprios salários para R\$ 16.545. Esse custo para o cidadão, no entanto, não parece estar associado à qualidade da representação popular que deveriam realizar. Segundo um levantamento publicado no jornal *O Tempo*, houve 110 reuniões ordinárias na Câmara em 2016. No entanto, 62 sessões (56%) se estenderam por menos de uma hora. A falta de quórum no plenário fez com que 43 sessões durassem cinco minutos ou menos.

Do total de 41 vereadores, para que uma sessão se realize 21 devem estar presentes. Para evitar descontos em salários, é comum que vereadores registrem sua presença e, em seguida, saiam do plenário. São dez sessões a cada mês, excetuando-se o período das férias de janeiro. O jornal destaca que, em setembro passado, durante o período eleitoral, nenhuma sessão ultrapassou 16 minutos de duração.

É importante considerar que a brevidade de uma reunião ordinária pode ser resultado de táticas políticas, como a obstrução da pauta pela oposição ou mesmo a derrubada do quórum para evitar que um projeto seja aprovado. Portanto, não se pode avaliar a qualidade do trabalho reali-

zado com base apenas nesses dados. Por outro lado, multiplicaram-se, em 2016, as sessões especiais e solenes, cuja relevância para a população é menos fácil de perceber. Foram 128 as reuniões realizadas para conceder homenagens a cidadãos ou entidades ou comemorar a passagem de alguma data marcante.

A reportagem, publicada em dezembro, ouviu do presidente da casa, o vereador Henrique Braga (PSDB), que, naquele momento, ocupava o cargo em razão do afastamento de Wellington Magalhães (PTN) e que viria a ser mantido no cargo na eleição interna ocorrida em janeiro. Segundo a declaração do presidente, reproduzida na reportagem, a súbita diminuição do quórum seria algo normal: “o quórum cai mesmo. Sempre foi assim”. Para garantir a continuidade da presença dos vereadores nas sessões, negociações são necessárias no início de cada legislatura. O presidente teria de se reunir com o colegiado para traçar “um plano estratégico”.

No ano passado, 953 proposições foram apreciadas pelos parlamentares, entre requerimentos feitos pelas comissões internas da Casa, projetos de lei, matérias de autoria do Poder Executivo e outros.

## Créditos

A análise publicada em *Contextus* não representa a opinião da PUC Minas ou da Arquidiocese de Belo Horizonte. Sua publicação, sob responsabilidade exclusiva do Nesp, obedece ao propósito de estimular a reflexão sobre a conjuntura política e outros aspectos de interesse social.

### Núcleo de Estudos Sociopolíticos

Avenida Dom José Gaspar, 500 – Prédio 05 – Sala 205

30.535-901 - Belo Horizonte – MG

Site: [www.pucminas.br/nesp](http://www.pucminas.br/nesp) | E-mail: [nesp@pucminas.br](mailto:nesp@pucminas.br) | Telefone: 3319-4978

### Grupo Gestor

Representantes da PUC:

Adriana Maria Brandão Penzim

Claudemir Francisco Alves

Robson Sávio Reis Souza (Coord.)

Representantes da Arquidiocese de Belo Horizonte:

Frederico Santana Rick - VEASP

José Zanetti Gonçalves – RENSE

### Conselho Editorial

Adriana Maria Brandão Penzim

Claudemir Francisco Alves

Robson Sávio Reis Souza

### Redator

Claudemir Francisco Alves