

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CAMPUS DE SÃO BERNARDO  
CURSO DE LICENCIATURA EM CIÊNCIAS HUMANAS – SOCIOLOGIA

**ISMAEL ARAUJO LIMA**

**O PODER LEGISLATIVO NA PRODUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA  
CIDADE DE SANTA QUITÉRIA-MA: um estudo sobre a atuação dos vereadores  
(2017-2019)**

Monografia apresentada a Universidade Federal do Maranhão- UFMA como requisito para a obtenção do título de graduação em Licenciatura Interdisciplinar em Ciências Humanas- Sociologia.

Orientador: Prof.º Dr. Thiago Pereira Lima

São Bernardo - MA  
2019

ISMAEL ARAUJO LIMA

**O PODER LEGISLATIVO NA PRODUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA  
CIDADE DE SANTA QUITÉRIA-MA: um estudo sobre a atuação dos vereadores  
(2017-2019)**

Monografia apresentada a Universidade Federal do Maranhão - UFMA como requisito para a obtenção do título de graduação em Licenciatura Interdisciplinar em Ciências Humanas- Sociologia.

Orientador: Prof.º. Dr. Thiago Pereira Lima

Monografia aprovada em \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Thiago Pereira Lima (Orientador)

---

Prof.ª. Dra. Ana Caroline Amorim Oliveira (1ª examinadora)

---

Prof. Ms. Hugo Freitas de Melo (2º examinador)

São Bernardo – MA  
2019

Aquilo que foi criado para se tornar instrumento de democracia direta não deve ser convertida em mecanismo de opressão simbólica.

Pierre Bourdieu.

*Para minha mãe Francisca das Chagas da Silva Araujo que assim como Ariadne, entregou-me o fio condutor para que eu não me perdesse.*

## **AGRADECIMENTOS**

Ofereço meus agradecimentos primeiramente a Deus por permite a realização deste momento, aos meus pais, Francisca das Chagas da Silva Araujo e Antônio Marques de Lima Filho, pelo incentivo aos estudos como base de um futuro mais coerente, ao meu irmão Antônio Victor Araujo Lima por sempre acreditar em mim.

Á minha esposa Louis Leny pela compreensão e paciência desde o inicio do curso ate sua finalização.

Agradeço com grande respeito e admiração ao meu orientador Thiago Pereira Lima, pelo apoio, perseverança, paciência, pelo incentivo em momentos decisivos a cada etapa desta trajetória.

Aos meus colegas e amigos que compartilhamos em vários momentos das mesmas dificuldades, preocupações e alegrias.

## LISTA DE FOTOS

<b>Foto 1: Frente da Câmara Municipal de Santa Quitéria-MA .....</b>	<b>31</b>
--	-----------

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1: O ciclo das Políticas Públicas .....</b>	<b>20</b>
---	-----------

## **LISTA DE TABELAS**

**Tabela 1: Vereadores e vereadoras de Santa Quitéria-MA, legislatura (2016 - 2020) ....32**

**Tabela 2: Propostas apresentadas pelos vereadores da Câmara Municipal de Santa Quitéria-MA, entre os anos de 2017 a 2019 .....39**

## **RESUMO**

A pesquisa analisa a atuação do poder legislativo no processo de formulação e implementação das políticas públicas municipais na cidade de Santa Quitéria-MA, região do Baixo Parnaíba Maranhense. Para tanto, descrevemos a dinâmica de funcionamento do Poder Legislativo na esfera Municipal, levando em consideração a atuação dos Vereadores e seus projetos de políticas para o município entre os anos de 2017 a 2019. Como resultado da pesquisa, apontamos que mesmo com a ampliação dos espaços públicos de participação da sociedade brasileira nas últimas três décadas, nós identificamos um debate ainda limitado em torno das políticas públicas em âmbito municipal. Partimos da hipótese de que isso se deve a permanência de uma cultura política marcada pela busca de interesses privados no âmbito local, associado à ausência de instrumentos de transparência pública e de escassa participação social.

Palavras – Chave: Poder Legislativo, Políticas Públicas, Vereadores.

## **ABSTRACT**

The research analyzes the performance of the legislative power in the process of formulation and implementation of municipal public policies in the city of Santa Quitéria-MA, region of Baixo Parnaíba Maranhense. To this end, we describe the dynamics of the Legislative Power in the Municipal sphere, taking into account the performance of the Councilors and their policy projects for the municipality from 2017 to 2019. As a result of the research, we point out that even with the expansion of Public spaces for the participation of Brazilian society in the last three decades, we identified a still limited debate about public policies at the municipal level. We assume that this is due to the permanence of a political culture marked by the pursuit of private interests at the local level, associated with the absence of instruments of public transparency and scarce social participation.

Keywords: legislative power, public policies, councilors.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS: O DEBATE NAS CIÊNCIAS SOCIAIS</b> .....	15
<b>2.1 Concepções</b> .....	15
<b>2.2 O Ciclo das Políticas Públicas</b> .....	18
<b>3 O PODER LEGISLATIVO NA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS</b> .....	24
<b>3.1 Os estudos sobre o Poder legislativo e a relação com as políticas públicas</b> .....	24
<b>3.2 Ação e impacto do poder legislativo nas políticas públicas municipais</b> .....	27
<b>4 O PODER LEGISLATIVO EM SANTA QUITÉRIA DO MARANHÃO E A PRODUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	31
<b>4.1 Perfil do Legislativo Municipal (2017-2019)</b> .....	31
<b>4.2 O funcionamento da Câmara Municipal de Santa Quitéria – MA</b> .....	34
<b>4.3 Mapeamento e análise dos projetos do legislativo municipal e atuação dos/as vereadores/as (2017-2019)</b> .....	36
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	45
REFERÊNCIAS	
APÊNDICE	

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende discutir a atuação do poder legislativo na produção das políticas públicas, destacando a atuação dos Vereadores, no período de 2017 a 2019, tomando como referência o Município de Santa Quitéria do Maranhão. Abordamos a dinâmica do legislativo na construção das políticas, o perfil e percepção dos vereadores.

A justificativa para realização deste trabalho se dá por dois motivos. O primeiro, por eu ser morador, nativo, da cidade de Santa Quitéria-MA, região do Baixo Parnaíba. A cidade encontra-se em um quadro de aprofundamento da violência urbana, o baixo crescimento econômico, o atraso no salário dos servidores e uma baixa participação popular na discussão sobre os rumos do município.

O segundo motivo se refere à inexistência de trabalhos no campo da Ciência Política, no âmbito do Curso de Licenciatura em Ciências Humanas/Sociologia, do Campus de São Bernardo. Em nosso Projeto Político-Pedagógico, não há a referida disciplina, nem trabalhos ou pesquisas que discutam a dinâmica do poder político local.

A Ciência Política é uma Ciência Humana que tem como objeto de estudo o *político*. Cabe destacar que a ideia de *político*, não se restringe ao *institucional*, ou aos processos que vêm do Estado; a partir dos anos dos anos 70 do século XX, a ideia do *político* foi ampliada: *O político se define atualmente... De forma que se possa abarcar outras áreas da vida social, tais como gênero, raça ou classe. A política se entende como um aspecto das relações sociais, mais que como uma atividade que tem lugar nas instituições da administração pública* (Gamble, 1990, p.412 apud STOKER, Gerry. p, 17, 1995).

Além disso, segundo Lefwich (apud STOKER, p.17, 1995), a Ciência Política contemporânea não está mais sustentada somente nos estudos das instituições públicas; atualmente, há uma definição dinâmica da *política*, não baseada em um só âmbito ou conjunto de instituições de onde tem lugar certas atividades, senão em um processo generalizado nas sociedades humanas. Nessa perspectiva, a política não está separada da atividade e da vida pública. Pelo contrário, compreende todas as atividades de cooperação e de conflito, dentro das sociedades e entre elas, ali onde a espécie humana organiza o uso, produção e distribuição dos recursos humanos, naturais e de outro tipo no processo de produção e reprodução de sua vida biológica e social (Leftwich, 1984, p.64-5 apud STOKER, Gerry, p.17, 1995).

De acordo com Stoker (1995, p.19), a *política* é uma atividade difundida que tem lugar em todos aqueles âmbitos nos quais os seres humanos se ocupam de produzir e reproduzir suas vidas. Esta atividade pode envolver tanto enfrentamento como cooperação, de forma que os problemas se apresentem e resolvam através de decisões tomadas coletivamente.

A Ciência Política é uma disciplina acadêmica que pretende descrever, analisar e explicar de forma sistemática esta domada de decisões, assim como seus valores e pontos de vista subjacentes. Mas, a Ciência Política deveria prestar uma especial atenção ao âmbito coletivo que conformam as atividades da administração pública no Estado moderno, dada a amplitude e o caráter coercitivo da autoridade que as ditas atividades apresentam. Da mesma forma, deveria reconhecer que se a política “normal” se racha, a atividade política pode manifestar-se de uma maneira mais violenta e brutal.

Concordamos com a perspectiva apontada acima por Stoker (1995). Entendemos que o *político* também é e está no *cotidiano*. No entanto, a nossa opção metodológica foi restringir o nosso trabalho de monografia à análise da política local institucional. Ou seja, pretendemos analisar a atuação do poder legislativo e dos agentes deste campo político na produção de ações que possuem um impacto coletivo, ações que estamos chamando de *políticas públicas*.

Por *campo político*, compreendemos a partir do sociólogo francês Pierre Bourdieu (2003):

O campo do poder [...] é o espaço de relações de força entre os diferentes tipos de capital ou, mais precisamente, entre os agentes suficientemente providos de um dos diferentes tipos de capital para poderem dominar o campo correspondente e cujas lutas se intensificam sempre que o valor relativo dos diferentes tipos de capital é posto em questão (BOURDIEU, 2003, p. 52).

Bourdieu (1998, p.153) fala em campos de força, isto é, o autor aborda que o mundo social é multidimensional, há um conjunto de campos com relativa autonomia nos seus subespaços, há ocupantes nas posições dominantes e ocupantes nas posições dominadas do campo, que estão, por sua vez, disputando e criando diferentes formas de lutas. Entre eles, há o *campo político*, os agentes que disputam neste campo e que ocupam diferentes posições.

Neste trabalho utilizamos como metodologia a pesquisa bibliográfica, visto que nos baseamos em livros, dissertações, artigos para a construção do referencial teórico. Registramos que há poucos estudos, tanto no campo da Ciência Política, quanto da Sociologia Política, quanto da Antropologia Política que etnografam ou que estudem a dinâmica de poder Câmaras dos Vereadores locais, em pequenas cidades do interior do Brasil.

Ainda como parte da metodologia da pesquisa, realizamos trabalho de campo, através da coleta de entrevistas com vereadores e vereadoras locais. O acesso aos vereadores se deu porque conhecemos todos do cotidiano da cidade, e também por ter relações de amizade com eles. A Câmara municipal de Santa Quitéria conta atualmente com onde (11)

vereadores, sendo que nove (9) moram na cidade e os dois (2) em *povoados*. Entrei em contato com os nove vereadores, porém obtive contato com cinco (5) para as entrevistas. O trabalho de campo ocorreu entre os meses de março de 2018 até julho de 2019.

O nosso trabalho está dividido da seguinte forma: na primeira seção abordamos o significado da palavra *política* para assim podemos compreender as concepções da *política pública* e o debate teórico no âmbito das Ciências Sociais. Também destacamos o processo dinâmico e conflituoso de construção das políticas públicas para sociedade, o chamado *ciclo de políticas públicas* e os diversos agentes envolvidos neste processo.

Na segunda seção abordamos a relação entre o poder legislativo e a produção das políticas públicas, bem como os instrumentos no processo de fiscalização, aprovação e de execução orçamentária para as políticas e o acompanhamento dos resultados para a sociedade.

Na terceira seção, abordamos o estudo ao perfil do legislativo Municipal, a Câmara e seus vereadores como agentes de atuação na representação e na construção das políticas. O funcionamento da Câmara Municipal de Santa Quitéria – MA na sua organização política – administrativa tendo como ferramenta a Lei Orgânica e o Regimento Interno, bem como o mapeamento e análise dos projetos do legislativo Municipal e atuação dos Vereadores a partir da análise de suas entrevistas.

## 2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS: O DEBATE NAS CIÊNCIAS SOCIAIS

### 2.1 Concepções

Considerada uma área do conhecimento contida na Ciência Política. As Políticas Públicas foram adquirir autonomia a partir de meados do século XX na Europa e Estados Unidos. “Em 1936, Harold D. Lasswell publica o livro: quem ganha o quê, quando e como, título considerado uma das definições de políticas públicas” (RODRIGUES, 2010, p. 8 e BIRKLAND, 2010, p. 6). “Já nos Estados Unidos, bem como no Brasil, a ênfase se deu na ação dos governos” (RODRIGUES, 2010, p. 29).

Entretanto, foi em 1951, que a Política Pública se estabelece como área disciplinar, com a publicação de dois livros de estudos: “O processo governamental” (de David B. Truman) e “As Ciências Políticas” (de Daniel Lerner e Harold D. Lasswell) (SECCHI, 2010, p. XIII). No Brasil, “apenas no final dos anos de 1970 e começo dos anos de 1980 tiveram início efetivo os estudos de políticas públicas, com a publicação de trabalhos sobre a formação histórica das ações do governo” (DIAS, MATOS, 2017, p. 11).

No processo de construção de política pública é importante que se compreenda o conceito de *política*, ao qual existe uma grande predominância da literatura e teóricos no campo da Ciência Política. Deve ser levado em consideração que, tanto a *política* como as *políticas públicas*, estão relacionadas com o poder social, com o mecanismo de organização institucional e estrutura do funcionamento da sociedade. “A política não se revela pelo surgimento de uma instituição central, e sim pela existência de um “relacionamento estrutural” de antagonismos persistentes e equilibrados” (KUSCHNIR, 2007, p. 13).

A palavra *política*<sup>1</sup> é polissêmica e pode fazer menção a tudo que está vinculada ao Estado, administração, ao exercício do poder, bem como pode fazer menção “[...] à política entendida como a construção do consenso e luta pelo poder; desse modo, podemos nos referir à política de uma organização, de uma empresa, de um clube, de uma família ou de um grupo social e específico”; (DIAS, MATOS, 2017, p. 03). [...] a política não se revelava pelo surgimento de uma instituição central, e sim pela existência de um “relacionamento estrutural” de antagonismos persistentes (KARINA KUSCHNIR, 2017, p. 12). Assim, a ideia de *política* no contexto das *políticas públicas*:

---

<sup>1</sup>A política é “como atividade através da qual são conciliados os diferentes interesses, dentro de uma participação no poder, proporcional à sua importância para o bem – estar e a sobrevivência de toda a comunidade” (Dias, Matos, 2017, p. 03).

[...] A política relacionada com o estudo das políticas públicas é “justamente a atividade que busca, pela concentração institucional do poder, sanar os conflitos e estabilizar a sociedade pela ação da autoridade; é o processo de construção de uma ordem”, que permita a pacífica convivência entre pessoas diferentes, com interesses particulares e que buscam a felicidade para si, condição que lhes é assegurada (ou pelo menos deveria ser) pela ação política do Estado (DIAS, MATOS, 2017, p. 03).

O campo da *política* refere-se ao conjunto de interações nas quais os atores constroem múltiplas estratégias tanto para construção do consenso quanto para luta pelo poder (BOBBIO et al, 1993, p. 954). O conceito de *política* é derivado do adjetivo original de *polis* (politikós), que significa tudo que se refere à cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público e até mesmo sociável e social; “é habitualmente empregado para indicar atividade ou conjunto de atividades que tem de algum modo, como termo de referência, a polis, isto é, o Estado” (BOBBIO, 2000, p. 160).

A *política* é um conceito amplo, e relacionado com o estudo das políticas públicas, concebe a dinâmica do poder<sup>2</sup>, na qual agentes da sociedade disputam e, ao mesmo tempo, convergem com o Estado. Nesse sentido, no contexto das políticas públicas, a *política* pode ser compreendida como um agrupamento de procedimentos que expressam relação de poder, ao qual, o poder é um elemento básico na implementação das políticas. Nessa perspectiva, as políticas públicas constituem um elemento da política e das decisões do Estado.

As *políticas públicas* podem ser conceituadas como “[...] o planejamento do Estado na prestação de serviços públicos ao qual está obrigado pelo texto constitucional” (ALESSANDRA BENEDITO, DANIEL MENEZES, 2013, p. 60). Ou ainda, as “Políticas públicas mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o lócus onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos” (CELINA SOUZA, 2006, p. 25). Também podem ser definidas “como sendo o conjunto de princípios, critérios e linhas de ação que garantem e permitem a gestão do Estado na solução dos problemas nacionais” (DIAS, MATOS, 2017, p. 12).

É a combinação de decisões básicas, compromissos e ações feitas por aqueles que detêm ou influenciam cargos de autoridade do governo (LARRY GERSTON, 2010, p. 7). “São a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municípios) traçam para alcançar o bem – estar da sociedade e o interesse público”

---

<sup>2</sup> O poder pode ser considerado um meio que o grupo ou indivíduo tem de fazer com que sejam realizadas por outros indivíduos ou grupos. Nesse sentido, o poder é um elemento básico na implementação das políticas (Dias, Matos, 2017, p. 03-04).

(SEBRAE, 2008, p. 5). “É a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por meio de agentes e que influenciam a vida dos cidadãos” (PETERS, 1993, p. 4).

SECCHI (2014, p. 124) destaca que “são diretrizes elaboradas para enfrentar um problema público”. Souza (2006, p. 26) “define política pública como o campo do conhecimento que busca ‘colocar o governo em ação’ e analisar essa ação a fim de propor mudanças em seu curso”. Arretche (1998, p.30) compreende as políticas públicas como “o exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas [...] de forma a dar sentido e entendimento ao caráter errático da ação pública”.

A Política pública visa definir uma situação específica do processo político: a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (CELINA SOUZA, 2006, p. 26). Para Dias e Matos (2017, p.61) “a participação da sociedade deve ser considerada de fundamental importância para a implantação e implementação de políticas públicas que atendam às reais necessidades da população e estabeleçam seus limites e alcances”.

A expressão políticas públicas engloba vários ramos do pensamento humano, sendo interdisciplinar, pois sua descrição e definição abrangem diversas áreas do conhecimento como as Ciências Sociais Aplicadas, Ciências política, a Economia e a Ciência da Administração Pública, tendo como objetivo o estudo do problema central, ou seja, o processo decisório governamental (BUCCI, 2008, p. 227).

As políticas públicas no Brasil têm sido objeto de grande discussão, não apenas no campo científico, mas em relação ao papel do Judiciário, às decisões políticas e os programas de ação dos governos<sup>3</sup>. Para compreender o sentido que as atuais políticas públicas assumem na relação entre Município e sociedade, é necessário voltar no ano de 1980 quando elas se intensificam devido à dinâmica política e às transformações que o país enfrentava, com reformas econômicas e políticas nas áreas de saúde, educação, previdência e saneamento.

Com o aumento da participação da sociedade civil, veio uma maior diversidade das demandas para com o Estado, ao tornar-se necessária a implementação de políticas públicas, como ações dirigidas a resolver determinadas necessidades. As políticas se expressam em programas concretos, critérios, linha de ação para o governo, pois o caráter público dessas políticas, é identificado pelo agregado social que o bem que elas produzem, no

---

<sup>3</sup> A palavra “governo”, por sua vez, se refere somente à organização específica de poder ao serviço do Estado, ou seja, àqueles que gerenciam os negócios do estado pó um determinado período de tempo.

sentido de “entender a maneira pela qual elas atingem a vida cotidiana, o que pode ser feita para melhor formatá-las e quais as possibilidades de se aprimorar sua fiscalização” (RODRIGUES, 2010, p. 8).

A *política pública* é o resultado da atividade política, requer ações estratégicas destinadas a implementar os objetivos desejados. O governo é o principal gestor dos recursos, ao qual leva adiante o processo de planejamento, elaboração e implementação das políticas públicas, em uma perspectiva coercitiva, com repercussões sobre a sociedade.

Por outro lado, a discussão permanente das políticas pública é importante para a compreensão e problematização do papel do Estado na elaboração de metodologias que identificam as prioridades, racionalizam a aplicação de investimentos e utilizam o planejamento como forma de se atingir os objetivos. As políticas públicas constituem um meio de concretização dos direitos, ao qual implica o estabelecimento de estratégias orientadas à solução de problemas públicos, pois elas são respostas contingentes à situação de um Estado, município, região ou um país.

Dias e Matos (2017) chama atenção que no debate sobre as políticas públicas se deve considerar três grandes tendências que ocorrem em escala planetária e que, segundo eles, inter – relacionam e têm impactos sobre a produção das políticas públicas nacionais: a globalização neoliberal da economia, a transformação do Estado e o processo de descentralização.

Essas megatendências influenciam os programas nacionais de desenvolvimento, alteram o papel das instituições públicas, reorientam os processos de intregação nacional, pressionam por mudanças organizacionais, alteram a relação público – privado, promovem o surgimento de novos atores políticos e fortalecem a territorialidade dos processos socioeconômicos (DIAS, MATOS, 2017, p. 15).

Saraiva (2006, p.29), chama atenção para o fato de que “o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta. Não é uma ordenação tranquila na qual cada ator conhece e desempenha o seu papel esperado”. Dessa forma, o processo da política pública é conflituoso, envolve diferentes visões de mundo em confronto. Saraiva salienta ainda, que “os atores administrativos, políticos e analistas constataam a extrema complexidade das políticas públicas e das aparentes debilidades do Estado para cumpri-las” (2006, p.29).

## 2.2 O Ciclo das Políticas Públicas

O *ciclo* ou processo de políticas instituem um modelo que decompõe a política pública em um esquema de visualização ou uma série de etapas que configura uma sequência lógica, estabelecendo uma ferramenta proposta pela primeira vez por Charles Jones em 1970.

“São cinco as fases na vida ou desenvolvimento de uma política pública que mais são utilizadas: Identificação de um problema, formulação de soluções, tomada de decisões, implementação e avaliação” (DIAS, MATOS, 2017, p. 63). Na concepção do ciclo de políticas, a política pública é considerada a resultante de uma série de atividades que, agrupadas, formam o processo político (RUA, 2014, p. 34).

Este modelo de análise é importante para organizar e compreender as políticas públicas sobre uma abordagem clássica e racional da política, ao qual, envolve diferentes cenários e atores, é aplicável na análise de qualquer política (FREY, 2000, p. 226). Segundo Frey (2000, p.226) “as várias fases (etapas ou estágios) correspondem a uma sequência de elementos do processo político – administrativo e podem ser analisadas levando em consideração as relações de poder, as redes políticas e sociais e as práticas políticas – administrativas que correspondem a cada face”.

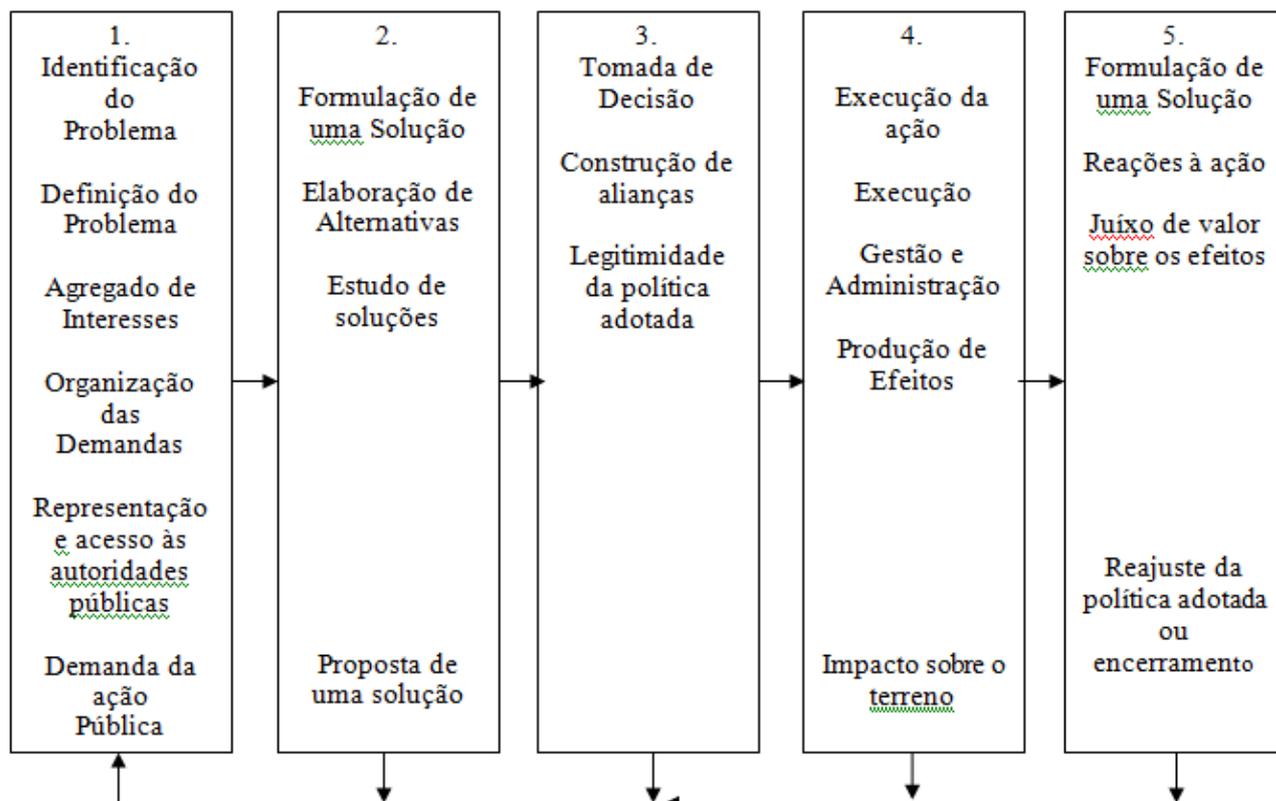
Reinaldo Dias e Fernanda Matos em seu livro, Políticas Públicas, enfatizam sobre as fases e estágios, nos apresenta diversas propostas de fases do ciclo de elaboração de política pública, elaborado por diferentes autores.

- Anderson (2003) – cinco fases: agenda política; formulação; adoção (desenvolvimento de suporte para uma proposta específica pela qual uma política poder legitimada ou autorizada); implementação; e avaliação.
- Fernández (2008) – cinco fases: identificação do problema; formulação de uma solução; tomada de decisão; aplicação da ação; avaliação dos resultados.
- Frey (2000) – cinco fases: percepção e definição de problemas; agenda; elaboração de programas e de decisão; implementação de políticas; avaliação de políticas e correção de ação.
- Heidemann (2010) – quatro fases: decisões políticas tomadas para resolver problemas previamente estudados; depois de formulação, as políticas implementadas; verificar se as partes interessadas numa política foram satisfeitas; as políticas devem ser avaliadas com vista à sua continuidade, aperfeiçoamento, reformulação ou descontinuidade.
- Kingdon (2003,apud Capella, 2007, p. 88) – quatro fases: o estabelecimento da agenda; a consideração das alternativas para a formulação de políticas publicas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis; implementação da decisão.
- Pasquino (2010) – seis fases: identificação do problema; agenda; alternativas; decisão; execução; avaliação.

- Rodrigues (2010) – seis fases: preparação da decisão política; agenda; formulação; implementação; monitoramento; avaliação.
- Saraiva (2006) – sete fases: agenda; elaboração (delimitação de um problema); formulação (seleção e identificação da alternativa); implementação (planejamento e organização necessários para executar a política); execução (por em prática a política); acompanhamento; avaliação.
- Sebrae MG (2008) – cinco fases: formação da agenda; formulação de políticas; processo de tomada de decisões; implementação; avaliação.
- Secci (2010) – sete fases: identificação dos problemas; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisões; implementação; avaliação; extinção.
- Souza (2006) – seis fases: definição da agenda; identificação de alternativas; avaliação das opções; seleção das opções; implementação; avaliação.
- Subirats et al. (2008) – cinco fases: surgimento e percepção dos problemas; incorporação á agenda; formulação da política; implementação; avaliação.
- Vallès (2008) – quatro fases: iniciação (construção do problema e incorporação á agenda); elaboração (formulação de alternativas e seleção de respostas); implementação; avaliação e sucessão da política.

Na literatura não há um entendimento sobre o número de fases ou estágios, mas o que se sabe é que há uma diversificação do modelo de ciclo. Como demonstra Dias e Matos, são apresentadas diversas propostas do ciclo para a elaboração de uma política pública, no qual todas tem o mesmo objetivo, pois permite uma compreensão mais substantiva sobre o tema, delimitar os problemas, bem como, formular alternativas (SECCI, 2010, p. 35). “Nas fases sucessivas de formulação das alternativas e, principalmente, na implementação, os problemas públicos podem ser redefinidos e adaptados por alguns dos atores envolvidos”. (SUBIRATS et al, 2008, p. 135, Fernández, 2008, p. 506). Nesse sentido, “nem todos os problemas se convertem em problemas públicos, e nem todos os problemas públicos alcançam a categoria de temas pelos quais se inicia um processo que pode culminar em decisões públicas”.

Abaixo, um esquema didático do ciclo, desenvolvido por Fernandez (2008):



**Figura 1: Ciclo das políticas públicas.**

**Fonte: (FERNÁNDEZ, 2008, p. 504).**

1. A identificação do problema público: pode ser agregado de interesses ou entrada na agenda<sup>4</sup> pública, como também pode ser determinada questões que os cidadãos acreditam que deve ser melhorado.
2. Formulação de uma solução: é o estudo de soluções em que são estabelecidos os mais diversos objetivos da política pública e os interesses em relação às estratégias mais convenientes e adequadas ao objetivo que se deseja atingir.
3. Tomada de Decisão: é a Construção e a adequação em que os recursos financeiros, matérias serão definidas, é a Legitimidade da política adotada.
4. Execução da ação: é a produção de efeitos, ou seja, ações efetivas de intervenção na realidade do problema, logo são muitas os obstáculos e falhas que podem surgir, daí a importância do monitoramento.

<sup>4</sup> “Compreende a formação de uma agenda que pode refletir ou não os interesses dos setores majoritários da população, a depender do grau de mobilização da sociedade civil para se fazer ouvir e do grau de institucionalização de mecanismos que viabilizem sua participação. É preciso entender composição de classe, mecanismos internos de decisão dos diversos aparelhos, seus conflitos e alianças internas da estrutura do poder, que não é monolítica ou impermeável às pressões sociais, já que nela se refletem os conflitos da sociedade” (TEIXEIRA, 2002, p.5).

5. Formulação de uma solução: consiste no julgamento da validade dos objetivos da política e estratégias utilizadas na sua consecução.

A *avaliação* é um mecanismo fundamental para as políticas públicas e é importante para as instituições e governo, pois seu uso implica em medir a utilidade e benefícios da intervenção pública ao fundamentar sua legitimidade nos resultados. “A avaliação é um processo transversal a todas as políticas, implica a definição da finalidade, metodologia da política e consequente tomada de decisão em relação a possíveis modificações” (DIAS, MATOS, 2017, p. 84).

As políticas públicas são um processo dinâmico, e o ciclo é um esquema que facilita sua apresentação em uma abordagem clássica e racional, ao qual pode ser analisada levando em consideração as relações de poder. Desta forma, o ciclo não pode ser idealizado de forma simples e linear, na prática, é formado por redes complexas de inúmeros atores que concedem sustentação à política adotada. As fases ou etapas do ciclo passam “a estar fortemente imbricadas em estruturas de governança (*governance*). Governança entendida enquanto regras do jogo e arranjos institucionais que dão sustentação à cooperação, à coordenação e a negociação” (SILVA E MELO, 2000, p. 13-15).

O *ciclo* é uma ferramenta analítica que contribui para tornar possível a produção e organização das políticas públicas. Subirats et al (2008) compreende e salienta que o ciclo envolve a “análise profunda dos pontos – chaves para a compreensão da política pública: atores, recursos e quadro institucional dentro do que ocorrem as interações” (SUBIRATS et al, 2008, p. 47).

O *ciclo* atua na perspectiva da retroalimentação ao longo do processo, ou seja, no decorrer da análise das políticas públicas para que, problemas reais entrem na agenda de governo, a partir da mobilização política:

Um problema chama a atenção pública porque afeta um interesse ou direito público de forma que: viola compromissos legítimos; enfraquece a condição comum de cidadãos; vai contra os valores comuns que sustentam a comunidade; causa danos aos bens sociais de forma que eles apenas podem ser protegidos através da ação coletiva ou, ainda, vai contra a justiça, a equidade ou interesse comum (DIAS, MATOS, 2017, p. 68).

Existem problemas que não incidem na formação de políticas públicas por não adquirir certo nível de generalidade como um problema público e político, e também por não adquirir reconhecimento social, no qual não se torna susceptível de ser parte da agenda política a ser institucionalizada. Um problema social, como por exemplo, a pedofilia ou outro

como o trabalho infantil, passa por um processo de transformação, tanto na percepção coletiva, quanto na percepção do Estado; então, para entrar na agenda política e pública de um país, envolve um processo político, discursivo, histórico e complexo.

Dias e Matos (2017) reitera que “o modelo proposto de ciclo de políticas é um tipo ideal e, na prática, as coisas não ocorrem exatamente como o proposto pelo modelo. No entanto, o modelo é útil como um instrumento de análise, pois fornece um quadro de referência para a análise processual.” (DIAS, MATOS, 2017, p. 67). Jenkins – Smith afirma que existe fragilidade no ciclo, ao alertar para a necessidade de não se considerar as fases como rígidas etapas sequenciais. Segundo Jenkins, é possível que as sequências se alternem e as fases se misturem.

- (a) Os diferentes estágios não são ligados por um componente causal;
- (b) Não oferece uma base clara para testes empíricos;
- (c) A sucessão de estágios não descreve o processo de forma acurada;
- (d) O foco legalista e top – down leva os analistas a negligenciar outros fatores descritos – explicativos importantes;
- (e) O ciclo de políticas é tomado de forma imprópria como a unidade temporal de análise, quando o foco deveria ser em ciclos múltiplos e interativos, que envolvem múltiplos níveis de governo;
- (f) Há uma falha na integração da análise de política com o aprendizado orientado por políticas (JENKINS – SMITH, 1993, p. 44).

Jenkins – Smith (1993) admite a fragilidade no modelo do ciclo de políticas públicas. Todavia, a proposta do ciclo aponta para todo o processo das políticas públicas, ao identificar os problemas como mais prioritários e decidir quais políticas públicas são adequadas para combatê-los. “A definição de um problema público a ser resolvido, a escolha entre as várias alternativas para sua resolução, seu desenvolvimento e implementação dependem das medidas a serem adotadas para a sua solução e do grau de agregação dos interesses dos envolvidos” (SUBIRATS, 2006, p. 206).

### 3 O PODER LEGISLATIVO NA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

#### 3.1 Os estudos sobre o Poder legislativo e a relação com as políticas públicas

O poder legislativo é compreendido como o poder do Estado e segundo a separação dos poderes, de acordo com teoria clássica de Charles de Montesquieu que descreve o princípio da separação dos poderes, tem funções específicas. A atuação e organização do Poder Legislativo estão ligadas ao sistema representativo de governo, uma vez que a função original do Parlamento foi à da representação política, cuja relevância permanece reconhecida até hoje.

Estudar a atuação do poder legislativo<sup>5</sup> municipal é um exemplo para demonstrar e conhecermos o potencial político que ele detém, além da relevância e a responsabilidade de suas atribuições em uma cidade. Legislar é a principal função da Câmara Municipal, ao qual são elaboradas as normas relacionadas aos assuntos de competência do Município.

[...] Esta autonomia está edificada sobre quatro capacidades básicas: 1) capacidade de auto – organização – poder de se auto – organizar mediante documento próprio, qual seja, a Lei orgânica, e não mais através de documento editado pelo Estado – membros, que produziram uma única lei de organização para todos os Municípios que se estivessem dentro de seus limites territoriais; 2) Capacidade de autogoverno – poder de dispor sobre seu poder Legislativo e Executivo; 3) capacidade de autolegislação – poder para editar suas próprias normas jurídicas, dentro das competências conferidas pela Constituição; 4) Capacidade de auto – administração – competência para administrar seus interesses. (ADRIANA MAURANO, 2008, p. 74).

“O processo legislativo pode ser concebido como o conjunto ordenador e sucessivo de atos que visam à produção de normas jurídicas pelo Parlamento” (CORRALO, 2008, p. 44). Segundo Malheiros (2006), “a ideia de representação foi, pois, o móvel que causou não só o surgimento, mas também a estruturação do Poder Legislativo” (MALHEIROS, 2006, p. 58). “A função Legislativa é considerada como a função primordial, típica do Poder Legislativo” (SARAIVA, 2001, p. 358).

A técnica legislativa compreende a elaboração dos textos legislativos, na busca de uma uniformização da linguagem e da técnica utilizadas na construção das espécies legislativas em todo o território nacional. Não se persegue uma linguagem rigorosa, exata, mecânica – pois tal desiderato seria buscar o absurdo -, mas, sim, uma melhor compreensão e interpretação dos textos jurídicos (CORRALO, 2008, p. 45).

---

<sup>5</sup>A função legislativa é a mais antiga e, sem dúvida, a de maior importância, pois diz respeito à consentaneidade política das escolhas normativas fundamentais, isto é, à legitimidade finalística na norma legal [...] (FARLEI OLIVEIRA, 2008 P. 65).

A figura do poder legislativo no Brasil está associada à elaboração de leis como no sistema político, para legitimar ações do governo ao qual regem sobre os estados e municípios. O legislativo é parte integrante<sup>6</sup> do poder político, no qual detém funções de representação, legislação, legitimação da ação governamental. O papel desenvolvido pelo legislativo mediante a elaboração de políticas públicas, está no âmbito da legitimação, fiscalização, elaboração, na deliberação e produção de leis que permitam a implementação de políticas públicas.

O poder legislativo expressa as normas<sup>7</sup> legais incidentes nos parlamentos e câmeras, tradicionais e reconhecidos como expressão do poder no Brasil, ao qual segue os modelos históricos das ordenações da coroa portuguesa. “Tais ordenações foram o resultado de um grande esforço de compilação das mais diversos textos legais, como um grande mosaico jurídico, levado a cabo nos séculos XVI e XVII” (CORRALO, 2008, p. 12) eis a importância do poder legislativo para efetividade de autonomias constitucionais no Brasil.

Na atualidade, no campo das políticas públicas, o poder legislativo está inserido em um contexto de disputas e no planejamento político, bem como na apreciação e aprovação dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais. Atua no processo relacionado ao plano plurianual (PPA), a Lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a Lei orçamentária anual (LOA). Essa forma de organização do poder legislativo passou a constituir o cerne do conceito dos municípios, uma característica determinante no controle das políticas públicas, relacionado à inspeção e fiscalização, como instrumento de controle político.

Entre as funções do poder legislativo: a representação, a legislação, a articulação, a acomodação de interesses, a garantia de legitimidade e o controle do Executivo. As duas primeiras – a representação e a legislação – são as que estão mais diretamente ligadas ao processo de formulação de políticas públicas (DIAS, MATAS, 2017, p. 45).

Na formulação das políticas públicas, um dos principais mecanismos institucional de orientação é a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que define as prioridades a serem incluídas na Lei Orçamentária Anual do ano fiscal seguinte. O poder legislativo é apresentado as linhas gerais da proposta orçamentária para discorrer sobre as prioridades e metas da administração, como estrutura e organização do orçamento, para discussão e votado pelo legislativo autorizando a elaboração e execução do orçamento.

---

<sup>6</sup>“A relação que liga o indivíduo e a instituição repousa, portanto sobre uma espécie de ‘raciocínio prático’ pelo qual, para estabelecer uma linha de ação, o indivíduo utiliza os modelos institucionais disponíveis ao mesmo tempo em que os confecciona” (HALL E TAYLOR, 2003, p. 210).

<sup>7</sup> Normas jurídicas podem instituir políticas públicas, definem o que os governos podem fazer e fixam a alocação dos recursos públicos. (Fogaça, 2015, p. 65)

De acordo com a Constituição federal, “as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração do Orçamento (Lei orçamentária Anual), dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento” (BRASIL, Art. 165, S 2º).

São necessárias as políticas públicas, no qual se estabelecem as prioridades das ações dos Estados e Municípios em função das demandas decorrentes da ação política da sociedade. A política pública, como sendo o principal mecanismo de ação estatal, está baseada em Leis como os programas e projetos do governo que precisa das Leis Orçamentárias para seu andamento. O Poder Legislativo se desenvolveu como órgão de representação destinado a controlar os responsáveis pela aprovação e controle das *políticas públicas* em todos os níveis. A “execução de qualquer política pública é um processo complexo que revela a estruturação e o modo de funcionamento de um sistema político-institucional, a verdadeira repartição do poder político entre os diversos interessados na decisão ou envolvidos nela” (PASQUINO, 2010, p. 302-303).

O poder de emendar – que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis – qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em ‘*numerus clausus*’, pela Constituição Federal”. (...)Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar - que é inerente à atividade legislativa -, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência com o objeto da proposição legislativa<sup>8</sup> (SÃO PAULO, 2018).

A relação do poder legislativo com as políticas públicas é direta e se expressa na utilização de mecanismos legais e coercitivos e na dinâmica do processo para sua aprovação. Atende ao objetivo de sancionar e promulgar as normas estabelecidas pela autoridade pública. No processo político, a legislação tem um papel importante nos sistemas democráticos, que são baseados na legalidade estrita (DIAS, MATOS, 2017, p. 45).

---

<sup>8</sup>[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria\\_Juridica/Controle\\_Constitucionalidade/ADIns\\_3\\_Pareceres/TJ%20-%202072082-44.2013.8.26.0000%20-%20SOROCABA](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Controle_Constitucionalidade/ADIns_3_Pareceres/TJ%20-%202072082-44.2013.8.26.0000%20-%20SOROCABA) / acessado em 18/08/2018

### 3.2 Ação e impacto do poder legislativo nas políticas públicas municipais

O processo de formulação das políticas públicas é a tradução dos programas do governo, ao qual a ação do poder legislativo nas políticas tem como iniciativa a elaboração de leis que instituem as políticas, matéria que deriva de norma constitucional, ao qual impõe que os programas do governo sejam legislativamente desenvolvidos com base na Constituição. O legislativo possui recursos institucionais como emendas e substitutivos que permitem promover alterações nos textos das proposições apresentadas. “A arena legislativa é capaz de encontrar acordos estáveis, duradouros e bem – sucedidos quanto ao tipo de política que privilegia a comunidade nacional” (RICCI, 2003, p. 06).

A elaboração e cumprimento dos programas são atividades desenvolvidas pelo Poder Legislativo municipal, ao qual é ordenado por leis que permite a formulação de políticas públicas. É fundamental problematizarmos o papel do Legislativo sobre matéria de políticas, como em “atividades dos órgãos do Estado cujo objetivo direto e imediato é a conservação da sociedade política e a definição e prossecução do interesse geral mediante a livre escolha dos rumos ou das soluções consideradas preferíveis” (ALMEDINA, 2003, p. 172).

Nesse contexto, a ação do poder legislativo municipal na fiscalização dos gastos públicos é fundamental para garantir que a sua aplicação esteja de acordo com os interesses coletivos. É importante salientar que o vereador, quando controla a atuação do gestor público municipal, está, na verdade, cumprindo uma obrigação fixada pelo texto da Constituição Federal Brasileira de 1988, a qual estabelece em seu art. 31 que a fiscalização do município será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo. (O VEREADOR, 2009, p.8).

O governo Municipal, integrado pelo executivo e legislativo, são agentes políticos na produção das políticas públicas. A Constituição Federal (1988) assegura relevante participação ao poder legislativo nas políticas públicas, ao permite que ele possa intervir no planejamento e avaliação, é uma função que o Legislativo exerce com a colaboração do Poder Executivo. “O legislativo é um espaço privilegiado de deliberação dos projetos, arena onde se constrói o consenso necessário – entre a maioria – para a aprovação da matéria, consenso construído através do processo de alteração” (FREITAS, E CEBRAP, 2013, p. 05).

As instituições são centrais no estudo da política não apenas pela importância do Estado como ator e autor de ações específicas. Mas porque ele, assim como as demais instituições políticas. Influenciam diretamente a cultura política, a estratégia dos atores e a produção da própria agenda de questões a ser objeto de políticas, enquadrando a luta política através das suas instituições (Marques, 1997, p. 19).

O legislativo acompanha e avalia o processo de execução orçamentário, ao qual conduz mudanças e promove novas medidas a fim de aprimorar a utilização dos recursos. É ele que depois julga as contas apresentadas pelos/as chefes do Executivo e prefeitos. O controle de competência do legislativo é previsto pela Constituição Federal, conforme a lei orgânica de cada ente federado, instrumento que permite ao poder legislativo, a função de fiscalizador e de controle, concernentes à estrutura institucional que o organiza. “A Lei Orçamentária disciplina todos os programas e ações do governo, detalhando – os de acordo com os demais instrumentos orçamentários anteriores. Nenhuma despesa pública pode ser executada sem estar consignado no Orçamento” (LEITE E FONSECA, 2008, p. 25-26).

O poder legislativo cumpre o papel de controle e de fiscalização das políticas públicas de duas maneiras, primeiro, por meio da aprovação de leis de iniciativa do poder executivo, que ocorre após a análise, debate e possíveis alterações aos textos de projetos de lei no decorrer do processo legislativo. O segundo aspecto aponta a prerrogativa constitucional do poder legislativo de fiscalizar os atos do poder executivo, suas contas e execução das políticas públicas (BRIGIDO, 2017, p. 53).

Tal ação do poder legislativo sobre as políticas públicas é compreendida como *controle externo*, e ocorre com o auxílio do Tribunal de Contas, que abrange a realização da fiscalização orçamentária. “Por *processo legislativo* entende – se um conjunto ordenador e sucessivo de atos que visam à produção de normas jurídicas pelo parlamento. Trata-se de um alicerce da autonomia legislativa dos municípios, capazes de produzir sistemas normativos locais autônomos” (BRIGIDO, 2017, p. 54).

A Constituição Federal definiu a atuação do poder legislativo em diversas áreas de atuação da administração pública, ao qual se torna mais viável a ação do poder legislativo no atendimento das novas políticas que surgem na sociedade e que exigem a intervenção de instrumentos legais.

As políticas públicas são voltadas para a solução de determinados problemas, no qual as necessidades e objetivos são previamente definidos, e a ação do legislativo é observar suas normas, ao conduzir à necessária transparência da fiscalização e análise, possibilitando o controle dos atores que participa do processo de formulação de uma política (DIAS, MATOS, 2017, p. 62). Para Bernal (2010, p.91-92), “um problema de âmbito público apresenta componentes estruturais que estão relacionados às necessidades e demandas sociais, implicando um conjunto de contradições e que por isso é objeto de controvérsia pública” (Bernal, 2010, p. 91-92) “envolvendo uma série de atores ou agentes sociais na sua construção e formulação”.

A existência do legislativo no processo de formulação de políticas públicas está no apoio e assessoria, no alcance do fortalecimento institucional de longo prazo e da qualidade as políticas. Ao qual são feitas considerações sobre as limitações do instrumental atual, tais como a ausência de informações confiáveis sobre o acompanhamento de políticas públicas e sobre a necessidade do envolvimento de atores externos ao Poder Legislativo para superar os problemas detectados.

A Saúde, Educação, Saneamento básico, Planejamento urbano, Transporte municipal, Segurança pública, Proteção ao meio ambiente, Proteção ao patrimônio, Construção de moradias populares, Realização de atividades de assistência social, são algumas das políticas adotadas pelos municípios. O legislativo é o espaço para “Deliberar sobre os temas relacionados, estabelecem acordos e alianças, explicitam conflitos, ou seja, atuam em espaços que permitem a negociação e a construção de consensos que viabilizam a implantação das políticas públicas” (CUNHA E CUNHA, 2002, p.19). O legislativo pode ser conceituado, portanto, “como instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade, tendo por escopo assegurar condições materiais de uma existência digna a todos os cidadãos”. (APPIO, 2005, p. 32).

A lei é expressa ao estabelecer a responsabilidade do Município para executar as políticas públicas de desenvolvimento urbano. O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) estabelece diversos mecanismos jurídicos para que o município execute suas políticas públicas de desenvolvimento urbano.

Os impactos da ação do legislativo sobre as políticas públicas devem ser analisados em sua efetividade e eficiência, conforme Corralo (2008, p.105).

A avaliação do impacto legislativo (AIL) tem por objetivo o aumento da quantidade e da qualidade das informações disponíveis no processo de tomada de decisões políticas. Consiste numa análise sistematizada dos impactos econômicos, sociais e ambientais associados a um projeto de lei ou a uma lei já existente. Dentre os principais objetivos da AIL, destacam-se: estabelecimento dos objetivos da norma; identificação dos problemas que a norma pretende equacionar; desenvolvimento das principais proposições alternativas; análise dos impactos das opções; comparação das opções; monitoramento e avaliação futura de políticas (ANDRADE; SANTANA, 2017, p. 793).

As políticas públicas se caracterizam como programas da ação do governo estaduais ou municipais para atender necessidades e problemas na área pública, e necessita de uma base institucional para seu desenvolvimento, ao qual é prioritariamente atribuída ao legislativo. Analisar o processo das políticas serve para examinar os efeitos que serão

causados por determinados projetos de lei, de forma a identificar se a ação do poder legislativo como um todo está favorecendo ou obstruindo seu andamento.

O processo elaborativo de uma lei inicia com a redação da proposição, passa por uma tramitação vinculada a regras constitucionais e regimentais e é concluído com a promulgação e aplicação material. Esse ritual não leva em consideração, porém, uma avaliação prévia sobre a necessidade de edição dessa lei, sequer uma avaliação de impactos esperados. O processo legislativo igualmente não se preocupa com uma avaliação posterior, no sentido de ratificar a efetividade da norma e a necessidade de correções (BLANK, 2018, p. 10).

O impacto da ação do poder legislativo está na efetividade<sup>9</sup> da legislação sobre as políticas públicas, na amplitude e eficiência dessas ações, no qual as políticas públicas se materializam através de uma construção normativa, baseada em projetos de lei de autoria do legislativo. Segundo Kassmayer, carecemos, portanto, de um instrumento efetivo de avaliação de impacto legislativo em decorrência de uma série de fatores, como a inexistência de uma cultura de avaliação legislativa no País e o não reconhecimento, pelos próprios juristas, da importância da fase pré-legislativa (KÄSSMAYER, 2017, p. 25-26).

O poder legislativo, ao analisar a lei orçamentária proposta pelo poder Executivo, “poderá referendar a lei orçamentária, modificá-la, alterando a destinação dos recursos, podendo incluir ou modificar as políticas públicas sugeridas [...]” (Luna, 2012, p. 49). Nesse contexto, o legislativo irá analisar e não limitar a execução, desde que não vá além dos limites e não viole a separação dos poderes. “Nesse aspecto, a obtenção de recursos é crucial para o sucesso de um plano, [...] os recursos são disponibilizados segundo alguns critérios importantes para análise e financiamento de projetos” (DIAS, MATOS, 2017, p. 157).

---

<sup>9</sup> “Não pode o Legislativo, por iniciativa própria, aprovar leis que caracterizem ingerência na atividade tipicamente administrativa, como são exemplos diplomas que impõem a celebração de contrato ou a prática de ato, ou condicionam o aperfeiçoamento destes ao consentimento do Legislativo, ou, mesmo, leis que determinem ao Executivo o exercício de competência que lhe é exclusiva” (FILHO, 2003, p. 29).

## 4 O PODER LEGISLATIVO EM SANTA QUITÉRIA DO MARANHÃO E A PRODUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Nesta seção, apresentamos os resultados da nossa pesquisa junto à Câmara Municipal de Santa Quitéria. Descrevemos a dinâmica de funcionamento da Câmara, o perfil dos vereadores e a produção das políticas públicas locais.

### 4.1 Perfil do Legislativo Municipal (2017-2019)

Em 1971, com a criação da nova sede da Prefeitura Municipal de Santa Quitéria do Maranhão, o então Prefeito Jose Ribamar Castelo Branco Pedro, cedeu um espaço para o funcionamento da Câmara Municipal, no prédio da Prefeitura. No ano de 2002, na gestão da Prefeita Jenilda de Sousa Lopes, foi criado a nova sede da Câmara dos Vereadores, tendo como primeiro Presidente Osmar Alves Viana.



**Foto 01: Frente da Câmara Municipal de Santa Quitéria-MA.**

**Fonte:** <https://www.blogdoantoniomartins.com/justica-obriga-camara-a-instalar-cpi-para-apurar-atos-na-prefeitura-de-santa-quitéria/>

O atual Prefeito de Santa Quitéria-MA é Norberto Moreira Rocha do PDT – Partido Democrático Trabalhista; o atual Presidente da Câmara é o Vereador Wilson Garcia da Silva também do PDT. No município de Santa Quitéria do Maranhão, a Câmara Municipal

é composta por onze vereadores eleitos no ano de 2016, para uma legislatura de quatro anos, com início em 2017 e término em 2020. A Câmara é representada por sete Vereadores do sexo masculino e quatro Vereadoras do sexo feminino.

<b>NOME DO/A VEREADOR/A</b>	<b>PARTIDO</b>
Auriete Lima Costa	Partido Trabalhista Nacional – PTN
Antonio Jose dos Santos Araujo	Partido Verde – PV
Domingos do Nascimento Viana	Partido Verde – PV
Francisco das Chagas Silva Cavalcante– conhecido como <i>Chico Motorista</i> ;	Partido da República – PR
George Ricardo Caldas Pimentel	Partido Humanista da Solidariedade – PHS
Joerbert Sousa – conhecido como <i>Herbim</i> ;	Partido Democrático Trabalhista – PDT
Janete Santos Viana – conhecida como <i>Irmã Janete</i> ;	Partido Trabalhista Nacional – PTN
Josemar dos Santos Carvalho – conhecido como <i>José</i> ;	Partido da República – PR
Kassilene Fernandes Ramos da Silva – conhecida como <i>Kassilene Chagabina</i> ;	Partido Democrático Trabalhista – PDT
Maria das Dores da Conceição	Partido Socialista Brasileiro – PSB
Wilson Garcia da Silva	Partido Democrático Trabalhista – PDT

**Tabela 1: Vereadores e vereadoras de Santa Quitéria-MA, legislatura (2016 - 2020)<sup>10</sup>.**

**Fonte:**<https://www.todapolitica.com/eleicoes-2016/candidatos-santa-quiteria-do-maranhao-ma/>

A Constituição Federal estabeleceu, de forma geral, o limite mínimo e máximo de Vereadores de acordo com o número de habitantes (MAURANO, 2008, p. 127). Segundo a Constituição Federal:

**Art. 29 IV** – Número de Vereadores proporcional à população do município, observados os seguintes limites:

**a** – mínimo de nove e máximo de vinte e um nos Municípios de até um milhão de habitantes;

<sup>10</sup>Fizemos pequenas adaptações na tabela, pois colocamos os apelidos como os vereadores são conhecidos em Santa Quitéria-MA.

- b** – mínimo de trinta e três e máximo de quarenta e um nos Municípios de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes;
- c** – mínimo de quarenta e dois e máximo de cinquenta e cinco nos Municípios de mais de cinco milhões de habitantes.

Ainda, segundo o Artigo 18 da Constituição Federal “O poder Legislativo no Município é exercido pela Câmara Municipal, composta de vereadores com mandato de quatro anos, eleitos pelo sistema proporcional, obedecido quanto ao numero de seus membros, disposto no art. 152 da Constituição Estadual”.

Segundo a *Lei Orgânica da Câmara Municipal de Santa Quitéria*, no artigo 42, o papel do poder legislativo municipal está na elaboração de:

- I** – emendas à lei orgânica municipal;
- II** – leis complementares;
- III** – leis ordinárias;
- IV** – leis delegadas;
- V** – resolução; e
- VI** – decretos legislativos

**Art. 1º**- O poder Legislativo local é exercido pela Câmara Municipal que tem funções legislativas, de fiscalização financeira e de controle externo do executivo, de julgamento político – administrativo, desempenhando ainda as atribuições que lhes são próprios, atinente à gestão dos assuntos de sua economia interna.

O Município de Santa Quitéria como em qualquer outro, que gera despesa e consome recurso para programas sociais que serão desenvolvidos, demandam despesas de duração continuada. A *Lei de Diretrizes Orçamentárias* (LDO) atua nesta questão, pois “estabelece as metas e prioridades do governo, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientando as bases de elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária, sobre o equilíbrio entre receitas e despesas [...]” (DIAS, MATOS 2017, p. 144).

Este mecanismo é de grande relevância para a vida do município<sup>11</sup>, na medida em que determinam quais serão as fontes de custeio e qual será o destino dos recursos públicos para cobrir as despesas de órgãos públicos, programas sociais, serviços públicos, pagamento de dívidas, entre outros investimentos que envolvem a cidade. O legislativo acompanha o processo de execução orçamentário, no sentido de conduzir mudanças e promover a criação de novas medidas a fim de aprimorar a utilização dos recursos.

A *Lei de Diretrizes Orçamentárias* (LDO) foi introduzida no sistema orçamentário brasileiro pela Constituição de 1988. É um projeto de lei que o Executivo submete ao Legislativo estabelecendo as regras para a elaboração do orçamento do

---

<sup>11</sup> “Tal estruturação depende das especificidades do Poder Legislativo em questão, o que inclui a análise dos limites orçamentários” (GIOVANE, 2006, p. 30).

ano/exercício seguinte. Portanto, a apresentação da LDO ao Legislativo, para sua aprovação ou rejeição, antecede a remessa da *Lei de Orçamento Anual* – LOA: “os orçamentos de todos os órgãos autônomos que constituem o setor público devem se fundamentar em uma única política orçamentária estruturada uniformemente e que se ajuste em um método único” (KOHAMA, 2008, p. 41).

Para o desenvolvimento das políticas públicas, a LDO é imprescindível na identificação das ações prioritárias, metas e objetivos para as propostas de projetos elaborados na Câmara Municipal dos Vereadores, um planejamento necessário para o cumprimento do preceito constitucional. Assim, são estabelecidos os parâmetros necessários para alocação dos recursos, permitindo a realização das políticas públicas e demais programas do governo municipal.

#### **4.2 O funcionamento da Câmara Municipal de Santa Quitéria – MA**

Falar sobre a organização político-administrativa da Câmara Municipal significa observar os dispositivos constitucionais, compreender o desempenho de suas atribuições, que contemplam as dimensões legislativa<sup>12</sup>, de fiscalização<sup>13</sup> e administrativa<sup>14</sup>. Tal trabalho sistematiza o papel desenvolvido pela Câmara ao conduzir os interesses do Município. A *Lei Orgânica Municipal* consiste em uma ferramenta da Câmara, é a Constituição do município, é “a unidade dos sistemas normativos municipais”, e expressa o “ápice do ordenamento jurídico local, enquanto condição de validade de todas as demais normas” (CORRALO 2008, p. 70).

A Constituição estabeleceu que os Municípios devem reger-se por uma lei orgânica elaborada e aprovada pela Câmara Municipal. A lei orgânica do município (LOM) é um conjunto de leis, normas e regras de um Município; que organiza e regula o seu funcionamento. É a lei maior nos limites do Município; no entanto, seu conteúdo deve respeitar as determinações e os limites impostos pelas Constituições Federal e Estadual. (DIAS, MATOS, 2017, p. 30).

A *Lei Orgânica da Câmara Municipal de Santa Quitéria* foi criada em 05/04/1990 e tinha como Presidente Osmar de Jesus da Costa Leal e diz que:

<sup>12</sup> “A função legiferante abrange toda atividade legislativa da Câmara Municipal, com base no processo legislativo e nas espécies definidas no art. 59 da CF. sujeitas à manifestação do Plenário” (CORRALO, 2008, p.36).

<sup>13</sup> “A função fiscalizadora da Câmara efetiva-se através de vários mecanismos, dentre os quais destacam-se: pedido de informações ao Prefeito, convocação dos auxiliares diretos do Prefeito para prestar informações à Câmara ou às suas Comissões” (MAURANO, 2008, p. 123).

<sup>14</sup> “A função administrativa da Câmara diz respeito à competência para estabelecer a sua organização interna (composição da Mesa de suas Comissões, à regulamentação de seu funcionamento e à estruturação e direção de seus serviços auxiliares), através de atos normativos que revestem da forma de decreto legislativo, resolução, portanto instrução ou modalidade equivalente” (MAURANO, 2008, p. 125).

Art. 1º - O Município de Santa Quitéria do Estado do Maranhão, pessoa jurídica de direito público interno, no pleno uso de sua autonomia política, administrativa e financeira, rege-se pelas Constituições Federal, Estadual e por esta Lei Orgânica. Art. 18 – O poder Legislativo no Município é exercido pela Câmara Municipal, composto de Vereadores com mandato de quatro anos, eleitos pelo sistema proporcional, obedecido quanto ao número de seus membros, o disposto no art. 152 da Constituição Estadual.

Existe outro ato normativo da Câmara Municipal, o *Regimento Interno*, que serve como uma série de regras sobre o funcionamento *da casa*, e tem como finalidade regular os trabalhos da Câmara e delinear sobre o poder legislativo (CORRALO, 2008, p. 115). Segundo Maurano (2008, p.97) “o regimento interno é o instrumento disciplinador do funcionamento da Câmara Municipal de vereadores em todas as suas funções: administrativa, legislativa, fiscalização e controle externo, julgamento e assessoramento”. Como afirma Maurano (2008, p. 97) cabe “à Câmara Municipal, através de seu Regimento Interno, disciplinar os trabalhos legislativos e administrativos”.

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Santa Quitéria foi criado em 19/03/1993.

Art. 79 – Compete a Comissão de Constituição, Legislação e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos nos aspectos constitucionais e legais, quando já aprovados pelo Plenário, analisá-los sob os aspectos lógicos gramaticais, de modo adequar ao bom vernáculo o texto das proposições.

1º - Salvo expressa disposição em critério deste Regimento, é obrigatório a audiência da Comissão de Constituição, Legislação e Redação em todos os projetos de lei, decretos legislativos e resoluções que tramitem pela Câmara.

No que concerne às funções das Câmaras municipais, reflete-se sobre as competências do parlamento municipal, que são as atividades legislativas, que consistem em espaço para reger sobre assuntos de suas competências, como a análise dos limites orçamentários e a produção de leis e políticas públicas. Como diz Maurano (2008, p. 92) “com o reconhecimento do Município como ente federado, a Constituição de 1988 conferiu à Câmara Municipal as funções típicas do poder legislativo municipal, com atribuições de legislar e fiscalizar as atividades desenvolvidas pelo Executivo”.

“As sessões da Câmara são as reuniões dos vereadores em Plenário e podem ocorrer durante as sessões legislativas ou em recesso. As sessões da Câmara são: ordinárias, extraordinárias e solenes” (CORRALO, 2008, p. 177).

As sessões ordinárias da Câmara, disciplinadas no regimento interno, são aquelas que se realizam em dias e horários predeterminados, sem a necessidade da convocação específica dos parlamentares. As sessões extraordinárias podem ocorrer tanto durante a sessão legislativa quanto no recesso. Caracterizam-se pela sua convocação específica, determinada e vinculada às proposições que necessitem da

apreciação do plenário. Já as sessões solenes são destinadas à realização de homenagens e entrega de condecorações, dentre outros fins análogos (CORRALO, 2008, p. 178).

As sessões legislativas da Câmara municipal de Santa Quitéria-MA ocorrem uma vez por semana, às quintas feiras de cada semana do mês, das 07h30min às 11h30min da manhã<sup>15</sup>; mas, segundo o Regimento Interno, os horários de início são às 9h, com término às 11h30min.

No total, os vereadores participam de quatro sessões<sup>16</sup> por mês; os outros dias da semana, a Câmara fica aberta ao público no horário das 07h30min da manhã às 17h30 min. “O regimento interno deve definir a periodicidade das sessões ordinárias da Câmara, os respectivos dias da semana e horários da sua realização, o que deve levar em conta a complexidade e a demanda dos trabalhos legislativos” (CORRALO, 2008, p. 177).

#### **4.3 Mapeamento e análise dos projetos do legislativo municipal e atuação dos/as vereadores/as (2017-2019)**

Nesta seção do texto, fazemos um mapeamento dos projetos apresentados pelos Vereadores no período de 2017 a 2019.

A Câmara Municipal de Santa Quitéria do Maranhão aprovou, entre os anos de 2017 a 2019, a criação de cinco (5) projetos de leis. O trabalho de campo ocorreu entre os meses de março de 2018 até julho de 2019. Direcionamo-nos à Câmara Municipal para obter os projetos de lei. Na Câmara, o Presidente, naquele momento, o Joerbert (Herbim), nos informou que os projetos possuem duas cópias, uma na Câmara e outra na Prefeitura. Porém, todas as cópias estavam na Prefeitura.

Hoje o ex-Secretário de Administração e Planejamento do Município e Presidente do Comitê de Coordenação do Plano Municipal de Saneamento Básico<sup>17</sup> (PMSB), Manoel Gonçalves, cedeu os documentos por intermédio de uma quitação de um débito que o vereador possuía com a nossa empresa particular. Para termos acesso aos documentos

<sup>15</sup> Informação coletada com os vereadores Kassilene, Auriete e o Joerbert (Herbim).

<sup>16</sup> “O número de sessões da Câmara na quinzena ou semana deve ser o suficiente para que os trabalhos legislativos transcorram com normalidade, especialmente para que as proposições que necessitem da manifestação do Plenário possam recebê-la dentro dos prazos regimentares de tramitação” (CORRALO, 2008, p. 177).

<sup>17</sup> O Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) de Santa Quitéria se refere a um conjunto de políticas públicas municipais voltadas para o saneamento básico local. Segundo a Prefeitura Municipal de Santa Quitéria, “o plano visa obedecer o exposto na Lei nº 11.445/2007, que é considerada um marco regulatório para o setor de saneamento no Brasil e estabelece as diretrizes nacionais e os princípios à universalização do acesso ao saneamento básico em todos os municípios brasileiros e deve ser implantado até dezembro de 2019”. Fonte: <http://santaquiteria.ma.gov.br/blog/2018/12/14/santa-quiteria-ma-prefeitura-e-tecnicos-da-universidade-federal-fluminense-uff-discutem-diretrizes-a-elaboracao-do-plano-municipal-de-saneamento-basico-pmsb/>.

públicos para a construção da nossa pesquisa, utilizamos esta estratégia. Após a negociação, o Ex-secretário Manoel Gonçalves<sup>18</sup>, nos deu acesso às três leis: Lei n.º 423/2017, Lei n.º 424/2017 e a Lei n.º 425/2017. As leis n.º 426/2017 e a Lei 427/2017 foram entregues pelo Advogado Arthur Maxwell Moraes Marinho, que trabalha juntamente com o Procurador Municipal, na Prefeitura Municipal de Santa Quitéria-MA.

Não obtivemos informações sobre os projetos de leis nos anos de 2018 e 2019. Os nossos informantes-chave da pesquisa, como o Ex-secretário Manoel Gonçalves e o Advogado Arthur Maxwell Moraes Marinho, informaram que os únicos projetos elaborados foram os listados aqui na pesquisa. Já os vereadores afirmaram que para termos acesso aos projetos, era necessário entrarmos com um requerimento na Prefeitura. Devido aos limites da pesquisa, não tivemos condições de fazermos os pedidos.

Além disso, fizemos pesquisas no site oficial da Câmara Municipal de Santa Quitéria: <http://www.cmsantaquiteria.ma.gov.br/>. O Manoel Gonçalves nos informou que alimentava o site com as informações e projetos, porém o site não estava funcionando e nenhum documento público podia ser acessado<sup>19</sup>.

Abaixo, mapeamos as propostas apresentadas na Câmara Municipal da cidade de Santa Quitéria, no período de 2017 a 2019, período desta pesquisa:

---

<sup>18</sup>Manoel Gonçalves não ocupa mais o cargo de Secretário de Administração e Planejamento do Município, desde novembro de 2018.

<sup>19</sup>No site <http://cmsantaquiteria.ma.gov.br/>, dava o seguinte aviso: “Domínio não encontrado!”.

LEI/POLÍTICA	ANO DE CRIAÇÃO	OBJETIVOS/DIRETRIZES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Lei n.º 423/2017:</b> Cria no município de Santa Quitéria do Maranhão o Incentivo por desempenho – PMAQ/AB, com base na portaria GM/MS n.º 1.658, de 12 de setembro de 2016.</li> </ul>	2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Homologa a contratualização/recontratualização dos municípios ao terceiro ciclo do Programa Nacional de Melhoria de Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ), devido aos profissionais das equipes de Estratégia Saúde da Família (ESF), Agentes Comunitários de Saúde (ACS), Estratégia de Saúde Bucal (ESB) e Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF) do Município e dá outras providências.”</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Lei n.º 424/2017</b></li> </ul>	2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispõe sobre controle e bem-estar das populações animais, bem como sobre prevenção e controle de vetores, animais sinantrópicos e zoonoses no município de Santa Quitéria do Maranhão.</li> </ul>
<p><b>Lei n.º 425/2017</b></p>	2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revoga a Lei n.º 219/2007 que criou o Conselho Municipal de Saúde, ao qual atualiza os objetivos, as competências e a composição do referido Conselho e dá providências.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Lei n.º 426/2017</b></li> </ul>	2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institui a política Municipal do Meio Ambiente, o sistema Municipal do Meio Ambiente e o Uso Adequado dos Recursos Naturais do Município de Santa Quitéria do Maranhão e dá outras providências.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Lei n.º 427/2017</b></li> </ul>	2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMDEMA, e da outras providências. Art. 1º. – Fica criado, no âmbito da Secretaria Municipal de Meio Ambiente o Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMDEMA. Parágrafo Único. – O COMDEMA é um órgão colegiado, consultivo de assessoramento ao Poder Executivo Municipal e deliberativo no âmbito de sua competência, sobre as questões ambientais propostas nesta e demais leis correlatas do Município.</li> </ul>
---	------	--

**Tabela 2: Propostas apresentadas pelos vereadores da Câmara Municipal de Santa Quitéria-MA, entre os anos de 2017 a 2019.**

**Fonte: Dados coletados durante a pesquisa de campo em 2018-2019.**

No processo de mapeamento dos projetos desenvolvidos na Câmara Municipal, foram constatados que apenas projetos aprovados no ano de 2017, não existindo projetos atuais do segundo semestre de 2018 a 2019. Na nossa interpretação não existem projetos nos anos de 2018 e 2019. A nossa constatação se dá pelo fato de termos ido à Prefeitura, onde ficam as cópias dos projetos de lei, e não termos encontrado nenhum registro; ainda, reiteramos que o então Secretário Manoel Gonçalves e o Advogado da Prefeitura Arthur Maxwell Moraes Marinho, nos entregaram somente projetos de 2017.

O legislativo expressa a diversidade de interesses na sociedade que representa. A estratégia de pesquisa de mapeamento dos projetos do legislativo permitiu demonstrar a capacidade institucional do legislativo na produção de leis para o Município de Santa Quitéria.

Além do mapeamento, foi realizado um trabalho de campo para a coleta de dados sobre o trabalho desenvolvido pelos Vereadores na Câmara Municipal. A metodologia utilizada foi a aplicação de um roteiro de perguntas. Entre os onze Vereadores que representam a Câmara, nove residem no município, dois possuem casa na zona rural,

impossibilitando entrevista com estes últimos, devido à distância geográfica. Fomos nas casas dos 9 vereadores tentar articular a entrevista.

No ato de realizar as entrevistas, procurei contactar os nove Vereadores que residem na cidade, entre eles, quatro mulheres e cinco homens. Quatro dos nove vereadores disseram que não responderiam sem primeiro comunicar o advogado que representa a Câmara. Fomos na casa do vereador Francisco das Chagas Silva Cavalcante, que foi um dos que se negaram a responder ao questionário. Segundo ele, isso se dava por motivo de serem *representantes do município, qualquer assunto, documento ou relato para trabalhos escolares, seria preciso primeiramente comunicar o advogado para autorizar*<sup>20</sup>.

Os cinco (5) vereadores que permitiram realizar a entrevista são três (3) vereadores e duas (2) vereadoras. No ato da entrevista, apenas um, o Vereador Joerbert Sousa responde, das cinco perguntas, duas; com relação aos demais vereadores, as respostas se desviavam da pergunta, não permitindo uma compreensão coerente com o roteiro desenvolvido para a entrevista.

Os cinco (5) vereadores entrevistados foram: a Vereadora Auriete Lima Costa (Partido Trabalhista Nacional – PTN), o Vereador George Ricardo Caldas Pimentel (Partido Humanista da Solidariedade – PHS), o Vereador Joerbert Sousa (Partido Democrático Trabalhista – PDT) e a Vereadora Kassilene Fernandes Ramos da Silva (Partido Democrático Trabalhista – PDT) e o Vereador Josemar dos Santos Carvalho (Partido da República - PR).

O roteiro se estruturou a partir das seguintes questões: 1 - Qual foi a motivação ou motivo que lhe levou a se candidatar ao cargo de Vereador? 2 - Quantos projetos foram desenvolvidos por sua autoria na Câmara Municipal na atual gestão? 3 - Quais dificuldades são enfrentadas pelos vereadores para levar a frente os problemas do Município? 4 - Como é a relação na Câmara com os demais Vereadores sobre os temas trabalhados nas sessões? 5 - Existe conflito de poder ou divisão entre os Vereadores (ver APÊNDICE)?

Auriete Lima Costa é Vereadora no município de Santa Quitéria do Maranhão pelo PTN (Partido Trabalhista Nacional) coligação *Santa Quitéria para todos*. Nascida em 12/11/1973, tem 47 anos, solteira, grau de instrução ensino médio completo.

As respostas da Vereadora Auriete Lima Costa foram as seguintes:

1. *Foi meu pai, Manuca Gineis, quando prefeito ele procurava ajudar a todos, e da mesma forma sou eu agora, tenho também outros motivos mais é outra história (risos).*

---

<sup>20</sup>Depoimento dado pelo próprio vereador, em sua casa, no mês de Julho de 2019.

2. *Apenas um, foi para fechar o matadouro ilegal que existia na entrada da cidade.*
3. *Não diria problemas, mais pessoas que não compreende as reais necessidades e o real motivo para que fomos eleitos.*
4. *Posso dizer com toda sinceridade, não é a mais amigável, como há poucos dias, o vereador Domingos Viana, entrou com um projeto para mudar o nome de um baixo, acredito que a problemas muito mais sérios a serem resolvidos.*
5. *Não diria conflito, mais uma divisão dos vereadores que apoiam a atual gestão e os que são contra o prefeito Alberto Rocha.*

George Ricardo Caldas Pimentel é vereador no município de Santa Quitéria do Maranhão pelo PHS (Partido Humanista da Solidariedade) coligação *Santa Quitéria para todos*. Nascida em 10/08/1979 tem 41 anos, casado, ocupação enfermeiro, grau de instrução superior completo.

As respostas do Vereador George Ricardo Caldas Pimentel foram as seguintes:

1. *Sou formado em Enfermagem e durante a minha atuação como enfermeiro nos postos de saúde na zona rural, acompanhei muitos casos de famílias que vive em situação desumana, as escolas não tinham nem o básico, então como enfermeiro não poderia fazer muito, então esse foi um motivo pelo qual me candidatei.*
2. *Um projeto foi de melhoria nas escolas rurais, para colocar ar-condicionado, e o motivo de ser apenas este esta na demora da aprovação dos projetos.*
3. *Não vejo dificuldades, a questão são os companheiros que não concorda, a minha visão quase sempre é de ataque ao prefeito, se existe problemas, acredito que deve ser colocado em pauta para ser resolvido.*
4. *De certa forma, as reuniões que realizamos, ou seja, as sessões são para se falar sobre os principais temas, ninguém concorda com tudo, então é uma relação normal.*
5. Não quis se pronunciar

Joerbert Sousa é Vereador no Município de Santa Quitéria do Maranhão pelo partido PDT (Partido Democrático Trabalhista) coligação de *Santa Quitéria para todos*. Nascido em 08/04/1976 tem 46 anos, casado, grau de instrução, ensino fundamental incompleto.

As respostas do Vereador Joerbert Sousa foram as seguintes:

1. *O que me levou a ser vereador foi mais a razão da cidade não ter pessoas capazes de brigar pelos motivos certos, brigar pelo povo, resolver os problemas com administração pública.*
2. *Ainda não desenvolve nem um projeto, por motivos pessoais*
3. *As dificuldades estão por parte do presidente da câmara, se não me engano, ate hoje apenas cinco projetos foram aprovados nesses dois anos.*
4. *A relação atual é de grande divisão, o motivo é único, todos querem atender os povoados que mais deram votos para se eleger, enquanto existe varias questões na cidade para ser atendida.*
5. *Sim, atualmente temos três grupos formados na câmara, não é para ser assim, mais fazer o que.*

Joerbert Sousa: *Quando aliado ao prefeito, a criação de projetos de lei para a reforma de uma rua, atendimento a determinado povoado sobre transporte dos mesmos, era aprovado, não havia problemas em realizarmos o nosso papel.*

Joerbert Sousa: *Levar para câmara projetos que atendam o município e povoados vizinhos não é o problema, mais a demora pelo presidente da Câmara, ate o envio ao procurador. O prefeito Alberto rocha, colocou como presidente da Câmara um representante dele, e qualquer matéria, documento ou projetos passados que desejamos olhar, o presidente exige um requerimento esclarecendo o motivo e para autorizar. entende, aconteceu de um colega propor um projeto que já tinha sido aprovado, por que desse problema. Uma copia tem que ficar nos arquivos da Câmara e o outro na Prefeitura, as duas copias estão com o prefeito, e se quiser olhar os projetos ou algo assim, tem que fazer um requerimento, e nunca da certo, é uma vergonha de como as coisas estão sendo feitas.*

Josemar dos Santos Carvalho é vereador no município de Santa Quitéria do Maranhão pelo PR (Partido da República) pela coligação *Santa Quitéria para todos*. Nascido em 18/11/1983 tem 37 anos, solteiro, grau de instrução Ensino Fundamental Incompleto.

As respostas do Vereador Josemar dos Santos Carvalho foram as seguintes:

1. *Meu irmão não poderia se candidatar, então ele me apoio para lhe representar, e o segundo motivo foi para ajudar minha comunidade em questões de problemas que estavam acontecendo como transporte dos alunos para a sede da barra da onça, era umas das promessas.*
2. *Tenho dois projetos, um aprovado e outro está em andamento desde 2018.*

3. *As dificuldades que vejo, é apenas na demora para ser aprovado e o interesse do Prefeito que sempre alega a falta de verba, acho que é isso.*
4. *Não sei sobre os outros, mais eu não tenho problemas com nem um dos Vereadores, por que isso não pode existe, temos que ajudar e se unir.*
5. *Sim, existe, logo agora que vários vereadores deixaram de apoiar o Prefeito, ele é o culpa, não quer atender os nossos pedidos, então procuramos apoio para poder atender nossos eleitores, não podemos tira do nosso salário para pagar contas de energia aguar ou viagens para Parnaíba ou São Luís, é um problema, mais é a verdade.*

Kassilene Fernandes Ramos da Silva é Vereadora no município de Santa Quitéria do Maranhão pelo PDT (Partido Democrático Trabalhista) coligação *Santa Quitéria para todos*. Nascida em 16/05/1975 tem 47 anos, casada, grau de instrução, ensino fundamental incompleto.

As respostas da Vereadora Kassilene Fernandes Ramos da Silva foram as seguintes:

1. *Meu pai foi presidente do sindicato dos trabalhadores por uma vida, depois me tornei a presidente do sindicato, apoiei uma sobrinha para ser conselheira tutelar, então tudo isso me motivou a querer ajudar ainda mais, acho que foi isso, risada.*
2. *Tenho um projeto aprovado, foi levar água encanada para meu povoado, o buriti*
3. *A participação de todos, existe muita discussão, interesse, questões que não posso dizer.*
4. *Somos quatro mulheres, quando queremos realmente tomar a frente, temos que nos comporta como os homens, por que não é fácil, eu não sou bem vinda, sou criticada, acredito que pelo apoio que tenho das pessoas do sindicato, dos interiores.*
5. *Sim, mais para falar sobre esse assunto, teria que dizer certos acontecidos, então digo apenas que sim, desculpa.*

Ao analisar as respostas dos entrevistados, vários aspectos foram observados como as motivações que os levaram a serem vereadores, que não correspondem a parte das expectativas sociais dos seus eleitores; ou seja, ou há motivos pessoais dos Vereadores, ou há a reprodução no poder por fazerem parte de grupos familiares. As motivações nos pareceram pela busca de interesses particulares em detrimento de interesses coletivos; apenas dois dos entrevistados se colocaram como mediadores dos interesses dos moradores de Santa Quitéria-MA.

É importante enfatizar que o Vereador é um representante da comunidade, entretanto não se identificam nas falas dos entrevistados os interesses coletivos, mas a elaboração de projetos pontuais, para seus *povoados*, não ampliando a propositura para o município como um todo.

As disputas de poder/política entre os Vereadores foi a dimensão mais observada, o que, a nosso ver, pode ser visto como uma obstrução ao processo de elaboração, formulação e avaliação das políticas públicas. Entendemos que a *disputa* no *campo político* não necessariamente é nociva, mas que na experiência de pesquisa observada, expressa uma reprodução de uma cultura política na qual as esferas pública e privada se misturam, além das disputas entre projetos políticos particulares e individualistas.

Na resposta dos entrevistados fica evidente que existem vereadores que não criaram nenhum projeto de lei no intervalo dos anos pesquisados, e os que criaram, relatam apenas um projeto aprovado até o momento.

Por mais que tivéssemos uma relação de amizade com os vereadores, a desconfiança atravessou toda a pesquisa, pois todos pensavam que era entrevista para um *blog*. Por este motivo, informaram que só seria possível nos ajudar com respostas se eles falassem primeiramente com o advogado que representa a Câmara. Também, a falta de informações e transparência pública foram marcantes na atuação dos Vereadores da Câmara dos Vereadores.

A realização da pesquisa ocorreu sobre um contexto de grande crise econômica e aprofundamento da crise social na cidade de Santa Quitéria-MA: atraso no pagamento dos servidores públicos e contratados, a percepção de que a circulação do dinheiro diminuiu na cidade e o aumento da violência urbana.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A produção das políticas públicas apresenta características multifacetárias, um processo que não é estático, é conflituoso, e resultam da interação entre interesses políticos e poderes para sua aprovação. Seu conceito é amplo e se refere “ao conjunto de princípios, critérios e linhas de ação que garantem e permitem a gestão do Estado na solução dos problemas” (DIAS, MATOS, 2017, p. 12). O legislativo se caracteriza como um importante agente político, tanto para a produção, quanto para exclusão de tais políticas.

Neste trabalho de pesquisa, a análise da atuação do legislativo municipal me permitiu compreender suas funções, os mecanismos de orçamento, a construção dos projetos de leis, a participação no *ciclo* das políticas públicas e a concepção dos vereadores sobre suas vivências no interior da Câmara e junto à população.

A partir do trabalho de campo e das entrevistas, observamos que havia Vereadores que não propuseram projetos, gerando impactos para o município. Outro elemento identificado é a baixa participação dos habitantes nos processos participativos, como por exemplo, em ações como assistir as sessões na Câmara Municipal e acompanhar que é proposto e o que vira projeto de lei.

Mapeamos projetos de lei protocolados entre 2017 a 2019, nos quais se destacam políticas de impacto coletivo significativas, a exemplos do Programa Nacional de Melhoria de Acesso e da Qualidade da Atenção Básica e a Política Municipal do Meio Ambiente. Porém, em 2018 e 2019, não identificamos nenhum, apesar dos esforços envidados em nossa pesquisa, durante o trabalho de campo em investigar a existência de outros projetos.

A partir do exposto, traçamos a seguinte hipótese neste trabalho: a atuação limitada da Câmara na produção das políticas públicas, assim como o baixo número de projetos elaborados, se deve a permanência de uma cultura política que prima por interesses particulares no âmbito local, associado à ausência de instrumentos de transparência pública e de escassa participação social.

Sendo assim, é fundamental, em tempos de negação da política, o fortalecimento do/da política, em todos os âmbitos, principalmente a partir do seu *lugar*, do *local*. O presente trabalho foi um estudo inicial sobre a dinâmica política local. Esperamos ter contribuído para a leitura política e sociológica sobre as pequenas cidades do interior do Maranhão, bem como para as reflexões em torno da formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Josimar Ribeiro de; BASTOS, Anna Chistina Saramago; MALHEIROS, Telma Marques; SILVA, Dalton Marcondes; **Política e planejamento ambiental**. 3. Ad. Ver. E atual. Rio de Janeiro: 2009.
- Adriana Maurano/**O Poder Legislativo Municipal**/Editora Letra da Lei, Curitiba – Pr 2008.
- ANDRADE, Aparecida de Moura; SANTANA, Héctor Valverde. **Avaliação de políticas públicas versus avaliação de impacto legislativo**: uma visão dicotômica de um fenômeno singular. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 3, p. 781-798, 2017.
- ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-39.
- BERNAL, Adolf Rodríguez. **Políticas públicas em escenarios globales**: La acción pública em El siglo XXI. Bogotá: Escuela Superior de Administración Público, 2010.
- BIRKLAND, THOMAS A. **An introduction to the policy process**: theories, concepts and models of public policy making. 3. Ed. New York: M. E. Sharp, 2010.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da Política**. 2. Ed. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- BRASIL. **O Vereador e a fiscalização dos recursos públicos municipais/Presidência da República**, Controladoria-Geral da União. – Brasília: CGU, 2009.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. São Paulo: Difel: 1989.
- BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas**. 4.ed. Tradução de Mariza Corrêa. Campinas, SP: Papirus Editora, 2003.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006-A.
- CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini. Políticas públicas e sociais. In: CARVALHO, Alysson et al. (Org.). **Políticas públicas**. Belo Horizonte: Editora UFMG: Proex, 2002.
- DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas – Princípios, Propósitos e Processos**. São Paulo: Atlas, 2012.
- FERNÁNDEZ, Antoni. Las políticas públicas. In: BADIA, Miquel Caminal (Ed). **Manual de ciências políticas**. Madrid: Tecnos, 2008. p. 495-517.

Fabiana Barbosa Brígido/**A contribuição do poder Legislativo municipal para as políticas públicas de educação na cidade de Guarulhos**/ Dissertação, publicado em 2017/ Disponível em:

<https://www.unifesp.br/campus/osa2/images/PDF/Dissertacoes/Fabiana%20Barbosa%20Br%C3%ADgido%20-%20Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Final.pdf> / Acessado em: 21/02/2018.

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/41547/40861>/Acessado em: 26/02/2018.

<https://anpocs.com/index.php/papers-38-encontro/gt-1/gt27-1/9081-o-legislativo-na-producao-de-politicas/file/> Acessado em: 21/07/2018.

FREY, Klaus (Coord.); Marco; Vaz, José Carlos; EISENBERG, José; FOWLER, Marcos Bittencourt; ASSUMPÇÃO, Rodrigo Ortiz. **O acesso à informação, In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). Caminhos da transparência.** Campinas: Unicamp, 2002.

Giovani da Silva Corralo/**O Poder Legislativo Municipal**/Editora Malheiros Meditores LTDA, São Paulo, 2008.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo – institucionalismo. Lua Nova, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

Karina Kuschnir/**Antropologia da Política**/Editora Zahar, Rio de Janeiro, 2005.

KÄSSMAYER, Karin. Referências e experiências internacionais sobre avaliação de impacto legislativo. In: MENEGUIN, Fernando B.; SILVA, Rafael Silveira e (Org.). **Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação.** Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. p. 24-45.

LEITE, Cristina Kerches da Silva; FONSECA, Francisco. Concepção e organização de um plano de governo. In: GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Curso de atualização e capacitação sobre formulação e gestão de políticas públicas. Módulo 3: **Gestão de políticas públicas.** Brasília, DF: Escola de Formação Política Miguel Arraes – Fundação João Mangabeira, 2008, p. 15-81.

Manual de ciência política e direito constitucional. Coimbra: Almedina, 2003, p. 172. Sobre **a noção de ato político ou ato de governo no direito** inglês e norte-americano, consulte-se MEDAUAR, Odete. Ato de governo. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 191 :67 -85, jan./mar. 1993.

MARQUES, E. Notas críticas à literatura sobre Estado, **políticas estatais e atores políticos.** Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB, Rio de Janeiro, n. 43, p. 67-102, 1º sem. 1997.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la. **Do espírito das leis.** São Paulo: Abril Cultural, 1979.

PASQUINO, Gianfranco. **Curso de ciência política. 2.** Ed. Ver. Actual. Lisboa: Principia, 2010.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária.** São Paulo: Atlas, 2013.

RICCI, Paolo. **A medida das leis: do uso de noções genéricas à mensuração do imponderável.** BIB, São Paulo, nº 54, 2003 (p. 06).

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos.** Washington: Indes/BID, 1997.

Reinaldo Dias, Fernanda Matos/Políticas Públicas: **Princípios, Propósitos e Processos**/Editora Altas, São Paulo, 2017.

RODRIGUES, GILBERTO Marcos Antonio. Relações internacionais federativas do Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 1015-1034, 2008.

RODRIGUES, GILBERTO Marcos Antonio. A inserção internacional de cidades: notas sobre o caso brasileiro. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês; MARIANO, Marcelo Passini. (org). **A dimensão subnacional e as relações internacionais.** São Paulo: EDUC: Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, p. 441-461, 2004.

Souza Celina/**Políticas Públicas: uma revisão da literatura**/artigo, publicado em 2006/ Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16/> Acessado em: 13/03/2018.

SEBRAE MG. **Políticas públicas: conceitos e práticas.** Supervisão de Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral; coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabet (org.). **Políticas Públicas: coletânea.** Brasília: ENAP, 2006. V. 1. p. 21-42.

SUBIRATS, Joan. Definición Del problema. Relevancia pública y formación de La agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas: coletânea.** Brasília: ENAP, 2006. V. 1. P. 199-218.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil.** Características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Caderno 48. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas-Unicamp, 2000.

STOKER, Gerry. **Qué es la ciencia política?** In: Teoría y métodos de la Ciencia Política, 1995.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade.** Cadernos da AATR–BA, Bahia, p. 1-11, 2002. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf). Acesso em: 10/04/2018.

## APÊNDICE

**Apêndice – Questionário aplicado junto aos/às vereadores/as da Câmara Municipal de Santa Quitéria-MA**

**Pesquisador: Ismael Araújo Lima**

- 1 - Qual foi a motivação ou motivo que lhe levou a se candidatar ao cargo de Vereador? 2 - Quantos projetos foram desenvolvidos por sua autoria na Câmara Municipal na atual gestão?
- 3 - Quais dificuldades são enfrentadas pelos vereadores para levar a frente os problemas do Município?
- 4 - Como é a relação na Câmara com os demais Vereadores sobre os temas trabalhados nas sessões?
- 5 - Existe conflito de poder ou divisão entre os Vereadores?