

LEGISLATIVO MUNICIPAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

MUNICIPAL LEGISLATIVE AND PUBLIC POLICIES

Adriana Aparecida Oliveira Bazani¹

Resumo: Este artigo enfoca a contribuição da Câmara Municipal de Vitória na formulação de políticas públicas no município de Vitória no período de 2009 a 2019, período que abrange a atual e as duas últimas Legislaturas, destacando-se como momento histórico de avanço das políticas neoliberais mais voltadas ao crescimento e desenvolvimento econômico, em detrimento das políticas públicas sociais destinadas ao socorro das camadas mais pobres da população, à garantia de direitos fundamentais e à redução das desigualdades. Com base no levantamento da produção das leis sobre políticas públicas de iniciativa parlamentar, e sua evolução no período, pretende-se debater as competências do legislativo local, delimitadas pelo ordenamento legal nacional, estadual e municipal na formulação de políticas públicas, já que neste campo os vereadores sofrem limitações em seu poder de legislar, decorrentes, inclusive, da relação com os demais poderes (Executivo e Judiciário). Considerando ainda o perfil dos vereadores atuantes no referido período, esta pesquisa oferece pistas importantes sobre o funcionamento dos governos locais, capazes de oferecer alternativas para a superação do descrédito e da insatisfação muitas vezes dirigidas aos parlamentos municipais brasileiros.

Palavras-chave: Legislativo, Câmara Municipal, Políticas Públicas.

Abstract: This article focuses on the contribution of the Municipality of Vitória in the formulation of public policies in the municipality of Vitória from 2009 to 2019, a period that encompasses the current and the last two Legislatures, standing out as a historical moment of advancement of neoliberal policies more focused on economic growth and development, to the detriment of public social policies aimed at helping the poorest strata of the population, guaranteeing fundamental rights and reducing inequalities. Based on the survey of the production of laws on public policies of parliamentary initiative, and its evolution in the period, it is intended to debate the competences of the local legislature, delimited by the national, state and municipal legal order in the formulation of public policies, since in this field councilors suffer limitations in their power to legislate, resulting even from the relationship with the other powers (Executive and Judiciary). Also considering the profile of councilors working in that period, this research offers important clues about the functioning of local governments, capable of offering alternatives to overcome the discredit and dissatisfaction often directed at Brazilian municipal parliaments.

Keywords: Legislative, City Council, Public Policies.

¹ Especialista em Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça pela Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil (2015), Mestranda do curso de Políticas Públicas e Desenvolvimento Local pela Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória/ES – EMESCAM (2020). E-mail: dribazani@gmail.com

INTRODUÇÃO

O Poder Legislativo, cuja missão típica é a criação de leis para que possamos viver de forma pacífica em sociedade, está presente nos três níveis de poder do Estado Brasileiro. No município é representado pela Câmara, composta pelos vereadores, nos Estados tem as Assembleias Legislativas, espaço dos Deputados Estaduais e na União fica a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, onde atuam Deputados Federais e Senadores respectivamente.

Enquanto agente político integrante do Poder Legislativo no âmbito municipal, o vereador tem funções definidas na Constituição Federal de 1988, sendo estas: apresentar e aprovar leis que melhorem a cidade e a qualidade de vida de seus moradores e fiscalizar a ação do Prefeito, garantindo que os recursos sejam aplicados de acordo com o que estabelece a lei.

Deste modo, o vereador representa, no âmbito do Legislativo Municipal, os interesses coletivos da população local, do partido político que viabilizou sua eleição e também de diversos movimentos organizados existentes. É certo que conciliar a existência de inúmeros problemas públicos com uma quase infinidade de interesses e alternativas de solução exige cada vez mais preparo por parte dos eleitos aos cargos públicos, especialmente no que refere ao conhecimento necessário à formulação de políticas públicas efetivas.

A importância desta investigação surge na medida em que a tendência predominante na literatura, e a abordagem institucionalista em suas diversas ramificações, não enfatiza o fato de ser o Legislativo um corpo representativo e atuar de forma significativa na formulação de políticas públicas junto ao Poder Executivo.

Segundo Cavalcanti Filho (2013), uma vez que as políticas públicas podem ser definidas como um conjunto de processos que culmina na escolha racional e coletiva de prioridades, o que poderá se dar inclusive por meio da aprovação de leis, torna-se evidente que tal atuação poderá ser exercida não só pelo Executivo, mas também de forma concorrente pelo Legislativo.

Porém, o que se percebe é que embora a Constituição de 1988 tenha conferido maior autonomia aos legislativos locais, permitindo-lhes independência administrativa e financeira, na prática estes se deparam com muitas dificuldades para estabelecer políticas públicas no âmbito do Município.

No que tange ao processo de aprovação de leis de iniciativa parlamentar, por exemplo, a aprovação pela maioria dos vereadores submete-se a alguns fatores relevantes, tais como a mobilização de apoios a cada votação, dada a fragmentação dos interesses partidários e políticos que caracterizam os legislativos de modo geral e o poder de veto do Chefe do Executivo, que

lhe permite barrar, total ou parcialmente, um projeto aprovado pelo legislativo. A judicialização também pode ser um obstáculo à aprovação ou à permanência de leis de iniciativa parlamentar no ordenamento jurídico, tendo em vista a possibilidade de ações de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Estado, em face da legislação municipal aprovada, bem como de outras medidas judiciais, quando cabíveis, tais como o mandado de segurança, a ação civil pública, dentre outras.

Estudos de Andrade (1998) analisando as estratégias parlamentares adotadas no processo de tomada de decisões da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e da Câmara Municipal de São Paulo e Ávila Filho e outros (2004) já apontavam, à época, para algumas dessas dificuldades das câmaras municipais em produzir legislação municipal significativa, dado às restrições decorrentes das constituições federal e estadual, especialmente no tocante aos limites para iniciativa legal por parte dos vereadores.

Observa-se, no entanto, que ainda são poucas as referências e pesquisas sobre as Câmaras Municipais e a atuação dos vereadores. De acordo com Rocha e Kerbauy:

Sabe-se pouco sobre a organização e a estrutura das Câmaras Municipais no Brasil. Espera-se que a enorme diversidade em termos de porte populacional e capacidade fiscal gerem perfis muito diferentes no formato e nos procedimentos das Câmaras e, logo, no grau de desenvolvimento institucional e modernização dessas instituições. Os esforços para superar a carência histórica de dados sobre o Legislativo local no país ainda não permitiram a elaboração de um quadro completo e representativo da estrutura e do funcionamento das Câmaras Municipais considerando-as em toda sua diversidade (KERBAUY, 2014, p. 28).

É bastante frequente e até mesmo perceptível, que em municípios de pequeno e médio porte o Poder Executivo seja o responsável por apresentar a maioria dos projetos de lei ao Legislativo. Já nos municípios de grande porte, a situação se inverte, sendo o Legislativo o poder que mais apresenta projetos (MIRANDA, 2015). Grande parte dos estudos, inclusive, segue uma avaliação quantitativa, medindo o desempenho do Legislativo apenas pelo número de projetos de lei aprovados ou não, sendo muito poucas as análises que adentram à natureza das leis produzidas, sejam estas originadas a partir do Executivo ou do Legislativo, especialmente se visam ou não criar ou alterar políticas públicas.

Quanto ao perfil dos parlamentares municipais, algumas variáveis tais como, gênero, idade, instrução, raça, dentre outras, permitem debater as suas características socioeconômicas que servem para análises mais aprofundadas sobre o papel da vereança, sobre o funcionamento

das câmaras municipais e sobre a produção legal dos poderes legislativos subnacionais, especialmente no que tange às políticas públicas capazes de impactar a vida nestas comunidades, levando-se em conta a composição pelos partidos políticos e a representatividade dos grupos.

A ideia é, portanto, ampliar e aprofundar todas essas reflexões, a partir do levantamento de informações relativas à atuação e ao perfil dos vereadores na Câmara Municipal de Vitória, a qual, por se constituir município sede da capital do Espírito Santo, com um dos maiores índices de desenvolvimento econômico no Estado, reúne condições variadas para o estudo da produção normativa que tratam políticas públicas locais de iniciativa parlamentar, sendo que os dados obtidos trazem esclarecimentos relevantes para a qualidade da democracia, servindo, inclusive, de parâmetro para o Legislativo de outros municípios.

Ressalta-se ainda que, de acordo com o último levantamento de Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) realizado pela FIRJAN no ano de 2018, considerando os indicadores de 2016, o Município de Vitória ocupou o segundo lugar dentre os municípios do Estado com melhor índice de desenvolvimento. E ainda, nos últimos anos, conforme algumas pesquisas divulgadas na mídia², o Município se apresenta como referência em qualidade de vida para a maioria de seus habitantes, o que coloca a cidade em destaque no cenário nacional.

O período analisado situa-se entre o ano de 2009 a 2019 e compreende as 16^a (décima sexta), a 17^a (décima sétima) e a 18^a (décima oitava) Legislaturas da Câmara Municipal de Vitória, tendo em vista que ao longo deste tempo a sociedade brasileira vem assistindo a um processo de intensificação das políticas neoliberais, com predomínio de políticas para o desenvolvimento econômico como menor intervenção do Estado, ao mesmo tempo em que ocorre uma redução gradual de políticas públicas voltadas ao bem estar social, saúde, educação, trabalho, direitos humanos etc.

Como cita Abreu (2017),

O neoliberalismo traz, pois, uma nova forma de estruturar as políticas públicas e sociais em uma perspectiva que sua condição dirigente se mantenha, embora alterando os elementos do consenso de classes. Isso se deu no plano interno dos Estados nacionais mundializados pela financeirização, bem como nas relações entre países e blocos de poder econômico-político.

² <https://www.reportermt.com.br/variedades/as-30-melhores-cidades-para-se-morar-no-brasil/89847>
<https://exame.abril.com.br/brasil/as-50-melhores-cidades-do-brasil-para-se-viver-segundo-onu/>

(...)

Compreende-se que nessa tessitura, transita a perspectiva descritiva que pauta a efetivação das políticas por um viés tecnicista, superficial, despolitizado, funcionalista que direciona o olhar aos fenômenos sociais de modo sistemático, isolando-os e desconectando-os da totalidade social. Assim, ao ser transposto às políticas públicas, tende a torná-las meros instrumentos de intervenção mecânicas, abstraindo da realidade social dados quantitativos.

A efetivação dos direitos sociais contidos na nossa Carta Magna devem ser objeto maior das políticas públicas, logo que estas disposições necessitam das ações da administração pública para se efetivarem. No Estado Social, e mesmo após ele, a constituição para ter efetividade precisa de políticas públicas, sobretudo eficientes. Não se pode, por outro lado, desprezar a importância das políticas ditas econômicas para o desenvolvimento, até mesmo porque através delas é possível conquistar recursos e benefícios para toda a sociedade e isso só será possível se tais políticas forem estabelecidas sem perder de vista a ideia da garantia de pleno acesso social ao desenvolvimento alcançado.

Portanto, diante da vinculação que os direitos ditos sociais têm em relação ao próprio legislador (CAVALCANTE FILHO, 2013), pretende-se conhecer as tendências relacionadas à iniciativa dos vereadores na formulação de leis para a implementação de políticas públicas conectadas com a questão social e verificar se, de fato, o Poder Legislativo municipal tem se convertido em poder real, com força política autônoma e relevante nos processos decisórios de interesse da comunidade e assim, através da experiência da Câmara de Vitória, busca-se responder se o Legislativo Municipal tem sido capaz de fazer valer o pressuposto democrático e constitucional de ser o produtor de leis que visam resolver problemas públicos locais.

O PODER LEGISLATIVO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Analisar a atuação do Poder Legislativo no processo decisório e na dinâmica de produção de políticas públicas nas democracias contemporâneas mostra-se como verdadeiro desafio a instigar aqueles que buscam pesquisar os temas legislativos.

No contexto normativo brasileiro, as funções constitucionais típicas do Poder Legislativo consolidam-se nas funções legislativa e fiscalizadora. A função legislativa abrange as espécies normativas consagradas no artigo 59 da Constituição da República (à exceção das medidas provisórias e das leis delegadas), e a função fiscalizadora, envolve as ações

fiscalizatórias em relação às atividades dos outros Poderes, especialmente do Poder Executivo, através de mecanismos previstos na Carta Magna.

Registre-se que as funções do Poder Legislativo não se restringem apenas às atividades de elaboração legislativa e de fiscalização, pois tais atribuições são, como cita Jaber (2015), multifacetárias e sustentam-se por meio de um emaranhado de interações junto a diversos atores e instituições, na arena legislativa e nos demais Poderes, apresentando, pois, diferentes dimensões.

Porém, é através das leis aprovadas pelo Poder Legislativo que se torna possível traçar diretrizes e determinações de políticas públicas, como de saúde, educação, segurança, meio ambiente, transporte, habitação, comércio, indústria, atividade econômica, organização administrativa, política tributária, participação e controle, sendo pertinente afirmar que a função legislativa determina, portanto, o âmbito da atividade administrativa do Estado (JABER, 2015).

A função legislativa tem, portanto, o objetivo de elaborar leis a partir das matérias que devem ser submetidas ao regime de legalidade pela Constituição. Tal função se destaca na medida em que

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

No âmbito do governo municipal, o que se percebe é que as Câmaras e os vereadores adquirem papel central pelas competências e responsabilidades que assumem, de forma que tais colegiados reúnem uma diversidade de representantes políticos eleitos e, embora assim seja, tem se mostrado frequente a constatação de uma certa fragilidade do Legislativo local. Isto porque opera-se nesse nível de poder, segundo alguns estudiosos, um forte executivismo (ABRUCIO, 1998), evidente quando o Poder Executivo sobrepõe-se ao Poder Legislativo.

Silva (2013, p. 22) aponta que,

O ordenamento institucional pós-1988 acabou reforçando o poder do Executivo e, em contrapartida, o poder legislativo deixa de exercer sua função de fiscalizar e legislar na medida em que apenas homologa os projetos políticos concebidos pelo Executivo e em seu interior na burocracia de governo.

Porém, ainda que seja preponderante a atuação do Executivo no estabelecimento de políticas públicas na maior parte dos municípios brasileiros, não se pode olvidar da existência de legislativos municipais com produção significativa sobre os mais variados temas de interesse da sociedade, e com projetos de leis que abrangem políticas públicas de interesse geral, ressaltando a importância do trabalho legislativo como um todo (BARBOSA, 2015).

A Constituição Federal Brasileira de 1988 e outras leis infraconstitucionais que a sucederam atribuíram a alguns atores sociais uma participação significativa na elaboração e acompanhamento das políticas públicas, com capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública.

Esses atores são indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política, seja interagindo, alocando recursos, construindo coalizões ou resolvendo conflitos no cenário político. Para o desenvolvimento do presente trabalho é necessário situar, antes de tudo, a atuação do vereador enquanto um dos principais atores no processo de produção da política pública.

Secchi (2017) relacionou algumas categorias de atores capazes de influenciar o processo de políticas públicas de acordo com o seguinte esquema: 1) **Atores governamentais**, sendo estes: a) Políticos; b) Designados politicamente; c) Burocratas; d) Juízes e 2) **Atores não governamentais**, a saber: a) Grupos de interesse; b) Partidos políticos; c) Meios de comunicação; d) *Think tanks*; e) Destinatários das políticas públicas; f) Organizações do terceiro setor e g) Outros *stakeholders*: fornecedores, organismos internacionais, comunidades epistêmicas, financiadores, especialistas etc.

De acordo com o autor, dentre as categorias de atores governamentais, os políticos se destacam, pois, quando investidos em cargos no Executivo ou no Legislativo, possuem legitimidade para propor e fazer acontecer políticas públicas de grande impacto social.

Os políticos, enquanto representantes de interesses da coletividade, podem agir e exprimir opiniões em nome de seus representados e, além disso, são também dotados de autoridade institucionalizada de tomada de decisão. Esta autoridade é limitada, obviamente, ao tempo de mandato e é também limitada pela lei. Os políticos têm ainda função simbólica, pois são porta-vozes da sociedade e do próprio Estado e podem ser beneficiados ou prejudicados eleitoralmente pelo desempenho das políticas públicas.

Investidos nos cargos do legislativo de qualquer dos entes públicos, o que inclui os municípios e o cargo de vereador, os políticos são atores privilegiados na aprovação de leis, inclusive orçamentos, e na proposição de prioridades para os gastos públicos. Cabe também ao Legislativo, controlar a execução orçamentária feita pelo Executivo (SECHI, 2013, p.103).

Se os municípios no Brasil inserem-se num contexto de ampla diversidade do ponto de vista político, social, cultural e institucional, o mesmo pode ser dito para os agentes políticos locais. Os vereadores, em especial, trazem diferentes experiências marcadas, entre outros aspectos, pela inserção partidária, pelo capital político, pelas redes sociais que mobilizam, pelos interesses que representam, pelos compromissos assumidos junto à população, pelos recursos humanos e financeiros de que dispõem e pelos conhecimentos (capacidades) que dominam para o exercício do cargo.

Esses fatores caracterizam de forma singular os mandatos políticos municipais e no caso específico de Vereadores, dois elementos se destacam. O primeiro refere-se diretamente ao processo de descentralização que transfere poderes e autonomia para o governo municipal e, portanto, as Câmaras Municipais e Vereadores têm lugar de destaque em decorrência das competências e das responsabilidades que assumem. O segundo elemento tem relação com o significado político das Câmaras, uma vez que, diferentemente do Poder Executivo, o Legislativo reúne maior diversidade de representantes políticos eleitos.

Assim, diante da indispensabilidade da atuação legislativa no quadro democrático e da existência de uma intrincada teia de relacionamentos estabelecida entre os diversos atores e instituições existentes no âmbito local, torna-se relevante indagar se o Poder Legislativo Municipal de Vitória mostrou-se capaz de exercer sua função normativa ao longo do período estabelecido entre 2009 e 2019, por meio da produção de leis relacionadas às políticas públicas de interesse de seus habitantes, além de desvendar, sob a ótica dos vereadores atuantes no referido período, quais os principais obstáculos enfrentados no exercício do mandato para o desempenho de sua missão de legislador.

LEGISLATIVO MUNICIPAL DE VITÓRIA E A PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INICIATIVA PARLAMENTAR

Com o propósito de elucidar empiricamente o papel que o legisladores municipais de Vitória desempenham na produção de políticas públicas locais, o presente artigo apresenta dados relativos ao perfil de carreira do vereadores das 16^a (décima sexta), 17^a (décima sétima) e

18ª (décima oitava) legislaturas, compreendidas entre os anos de 2009 a 2019, bem como o levantamento de toda produção de iniciativa legislativa no período em comparação com a produção do Executivo, destacando os projetos destinados a instituir ou modificar políticas públicas locais.

Para conhecer o perfil dos Veredores eleitos, inclusive suplentes eventualmente empossados, atuantes no Município de Vitória no período estudado, foi realizada uma pesquisa no site do Tribunal Superior Eleitoral, através do link <http://divulgacandcontas.tse.jus.br>, referente às eleições municipais de 2008, 2012 e 2016.

Os dados coletados revelam informações sobre sexo, grau de instrução, idade, estado civil, raça, partido político, profissão e origem (local de nascimento), conforme segue descrito abaixo:

TABELA 1

ANO	Sexo	
	Masculino	Feminino
2008	18	1
2012	18	2
2016	19	2

Como na maioria das Câmaras Municipais do país e em outros níveis de governo, há uma preponderância no número de representantes do sexo masculino, sendo esta ainda uma constante no campo político brasileiro. Assim, na Câmara Municipal de Vitória, nas eleições de 2008, das quinze vagas existentes, apenas uma cadeira foi ocupada por uma mulher e até mesmo os três suplentes empossados posteriormente também eram do sexo masculino. Nas eleições de 2012 e 2016 esta realidade se repete, sendo que apenas uma candidata foi eleita. No entanto, outra candidata assumiu o cargo durante o período do mandato na condição de suplente, elevando para 2 o número de vagas ocupadas por mulheres no Legislativo de Vitória.

TABELA 2

ANO	Grau de instrução					
	FI	FC	MI	MC	SI	SC
2008	0	0	0	3	1	15
2012	0	0	0	5	1	14

2016	0	1	1	2	3	14
-------------	---	---	---	---	---	----

FI – Fundamental Incompleto; FC – Fundamental Completo; MI – Médio Incompleto; MC – Médio Completo; SI – Superior Incompleto; SC – Superior Completo

TABELA 3

Idade				
ANO	18 a 29	30 a 39	40 a 49	50 +
2008	1	3	7	8
2012	0	7	6	7
2016	0	8	8	5

TABELA 4

Estado Civil				
ANO	Casado/a	Solteiro/a	Viúvo/a	Divorc./separado/a
2008	12	4	1	2
2012	16	2	1	1
2016	18	1	0	2

TABELA 5

Origem (naturalidade)							
ANO	AM	BA	MG	ES	PB	RJ	SP
2008	0	1	4	13	0	1	0
2012	0	0	3	15	0	2	0
2016	1	2	1	14	1	1	1

As tabelas 1, 2, 3, 4 e 5, acima, revelam que nas eleições de 2008, 2012 e 2016, foram eleitos(as), em sua maioria, candidatos(as) com nível de escolaridade superior completo, na faixa etária de 30 a 49 anos, casados(as) e originários(as) do Estado do Espírito Santo.

TABELA 6

Raça				
ANO	Branca	Preta	Parda	Indígena
2008	0	0	0	0
2012	0	0	0	0
2016	9	1	10	1

Quanto a raça declarada pelos candidatos(as) eleitos(as), devido a ausência de informações no portal do TSE, relativas às eleições de 2008 e 2012, somente os dados referentes

à eleição de 2016 foram lançadas neste estudo, demonstrando que as vagas do Poder Legislativo Municipal de Vitória foram ocupadas, quase que em número idêntico, por vereadores(as) brancos(as) e pardos(as).

TABELA 7.1

ANO	Partido								
	PSB	MDB	PT	DEM	PHS	PSC	PPS	PDT	PSDB
2008	3	3	4	1	0	0	1	2	3
2012	4	1	3	0	1	0	3	1	2
2016	2	0	0	0	1	1	7	3	2

TABELA 7.2

ANO	Partido							
	PTB	PSD	PRB	PRP	PTdoB	PCdoB	PP	PV
2008	0	0	0	0	1	1	0	0
2012	0	1	1	1	0	1	0	1
2016	2	1	0	0	0	0	1	1

A representação partidária nas eleições municipais de Vitória nos anos estudados foi bastante diversificada, sendo que dos 17 partidos com candidatos(as) eleitos(as) no período, entre dez a doze partidos figuraram durante os mandatos legislativos. Cabe destaque especial para o Partido Popular Socialista (PPS), atualmente denominado “Cidadania”, que no ano de 2016 elegeu, além do Prefeito Municipal, 7 (sete) vereadores (as), entre titulares e suplentes e com atuação na respectiva Legislatura (2017/2020). Com isso, o Poder Executivo praticamente garantiu a maioria no Legislativo.

TABELA 8.1

ANO	Profissão										
	MED	ENF	ENG	ADM	TAX	ADV	VER	MOT	PROF	SERV	BANC
2008	1	0	1	3	0	1	2	0	0	1	1
2012	0	0	0	1	1	2	7	0	1	1	1
2016	0	1	0	0	0	4	5	1	2	1	0

Médico/a; Enfermeiro/a; Engenheiro/a; Administrador/a; Taxista; Advogado/a; Vereador/a; Motorista; Professor/a; Servidor/a; Bancário/a

TABELA 8.2

ANO	Profissão								
	CONT	JORN	APOS	TECN	EMPR	FISC	COM	CIEN	OUTROS
2008	1	1	0	1	2	1	1	1	1
2012	0	1	2	0	0	0	0	1	2
2016	0	0	2	0	0	0	0	0	5

Contador/a; Jornalista; Aposentado/a; Técnico/a; Empresário/a; Fiscal; Comerciante; Cientista

Igualmente variada é a representação das categorias profissionais que compõem o Poder Legislativo do Município de Vitória nas últimas Legislaturas. Curiosamente, com o passar do tempo foi aumentando o número de candidatos(as) que passaram a assumir a condição de “vereador(a)” como sendo a única profissão ou profissão principal.

Quanto a produção normativa de iniciativa legislativa no período analisado, foi realizado um levantamento a partir dos sites da Câmara Municipal de Vitória³ e também da Prefeitura Municipal de Vitória⁴. As leis de iniciativa parlamentar foram organizadas por numeração, ano de aprovação, autoria e respectivo partido político, sendo analisado seu conteúdo para classificar se a referida lei aprovada cria ou promove alteração em alguma espécie de política pública existente. As leis classificadas como não sendo relativa a nenhuma política pública são as que denominam ruas e logradouros públicos, as que declaram utilidade pública de entidades locais, as que concedem honrarias e aquelas que instituem data comemorativa ou alteram o calendário de eventos do Município. Também foram descartadas como sendo política pública as leis de iniciativa da Mesa Diretora da Câmara referentes aos serviços internos da Casa, subsídios de agentes políticos e plano de cargos e salários de servidores do Legislativo. Assim, os resultados e quantitativos são os descritos na tabela abaixo:

TABELA 9

	LEIS APROVADAS	INIC. DO EXECUTIVO	INIC. DO LEGISLATIVO	POLÍTICAS PÚBLICAS*
2009	214	54	160	44
2010	194	57	137	71
2011	137	42	95	64
2012	195	50	145	63
2013	203	51	152	85
2014	162	44	118	53

³ <http://camarasempapel.cmv.es.gov.br/legislacao/>

⁴ <https://www.vitoria.es.gov.br/legislacao.php>

2015	105	32	73	36
2016	154	46	108	55
2017	156	83	73	25
2018	119	77	42	32
2019	137	74	63	44
TOTAL	1776	610	1166	572

*** Leis de iniciativa legislativa que tratam da criação ou da modificação de uma política pública existente.**

Os dados coletados permitem afirmar que o Poder Legislativo Municipal de Vitória produziu, ao longo de dez anos, quase o dobro das leis locais de iniciativa do Poder Executivo, sendo que as leis de autoria dos vereadores destinadas à solução de problemas públicos nas mais diversas áreas foi apenas um pouco inferior ao número de leis de iniciativa do Prefeito Municipal.

Para classificar as principais áreas contempladas com propostas apresentadas pelos edis nos anos estudados, foi utilizada a mesma classificação funcional descrita nas respectivas Leis Orçamentárias Anuais, sendo possível acompanhar o movimento da atuação legislativa e o principal alvo do interesse dos legisladores municipais durante o exercício do mandato.

TABELA 10

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
Administração	2	1	4	5	8	4	6	4	0	8	15	57
Assistência Social	0	0	0	0	2	0	0	1	0	0	1	4
Ciên. e Tecnologia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Com. e Serviços	4	16	9	5	13	18	3	4	3	11	3	89
Comunicações	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cultura	2	3	1	1	0	2	0	3	1	0	3	16
Desporto e Lazer	4	5	0	0	2	2	2	3	0	0	2	20
Dir. de Cidadania	7	16	14	19	16	5	5	15	7	5	12	121
Educação	3	5	7	4	10	3	8	2	1	2	2	47
Gestão Ambiental	5	2	7	11	7	4	7	5	5	0	2	55
Habitação	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Previdência Social	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saneamento	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saúde	5	11	12	9	13	10	2	8	4	5	1	80
Segurança Pública	4	3	1	4	3	2	1	2	2	0	2	24

Trabalho	2	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	5
Urbanismo	6	8	8	4	11	3	2	8	1	1	1	53
TOTAL	44	71	64	63	85	53	36	55	25	32	44	572

De acordo com a tabela acima, as áreas de Administração, Comércio e Serviços, Direitos de Cidadania, Educação, Gestão de Meio Ambiente, Saúde e Urbanismo foram, no total geral de leis aprovadas, as áreas mais contempladas ao longo dos últimos dez anos. Entretanto, percebe-se no final do referido período um aumento da aprovação de leis de iniciativa legislativa na área de Administração e a redução no número de leis aprovadas nas áreas de Saúde, Educação. Não foi significativa a produção de leis de iniciativa legislativa nas áreas de Assistência Social, Habitação e Trabalho, e nenhuma lei aprovada nas áreas de Ciência e Tecnologia, Previdência Social e Saneamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conhecer a atuação dos legislativos municipais brasileiros tem se tornado, cada vez, matéria de interesse público, extrapolando, inclusive, a circunscrição acadêmica. Por tal razão tem-se como necessário discutir questões fundamentais dentro da teoria democrática contemporânea, considerando a investigação da estrutura do Legislativo Municipal, do perfil sociopolítico dos Vereadores, do nível de preparo para a função, em análise com a produção de leis e normas de iniciativa parlamentar destinadas à implementação de políticas públicas locais.

Neste estudo, a partir do levantamento de dados relativos ao perfil e produção normativa dos vereadores da Câmara Municipal de Vitória nas três últimas Legislaturas, foi possível constatar que, ainda que o Poder Executivo Municipal lidere a autoria das leis aprovadas, os parlamentares municipais têm se mostrado atuantes na apresentação de propostas visando a instituição e a alterações de leis destinadas às políticas públicas locais. Foi também possível verificar que ao longo dos últimos dez anos foi reduzido o número de propostas parlamentares aprovadas nas áreas de educação e de saúde, sendo que a área da Assistência Social, onde estão alocados recursos para as ações de socorro às populações mais carentes também não aparece como alvo do interesse parlamentar.

Por outro lado, as propostas que garantem outros direitos sociais, os chamados direitos de cidadania, tais como proteção à pessoa com deficiência ou mobilidade reduzida, mulher, idoso, criança, adolescente e consumidor mantiveram-se como as mais apresentadas pelos vereadores do Município de Vitória no período estudado, evidenciando um Legislativo com

perfil que de certo modo se mantém próximo dos projetos sociais e que ainda resiste ao modelo neoliberal imposto em nossa sociedade, onde o Estado tende a intervir cada vez menos na proteção e garantias de direitos dos cidadãos, resistindo, portanto, como espaço representativo essencial e em condições de assegurar uma verdadeira democracia.

REFERÊNCIAS

ABREU, Thinally Ribeiro. **As Políticas Sociais No Neoliberalismo: expressões da luta de classes**. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 8., 2017, São Luís. Anais JOINPP 2017. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2017. Disponível em: < <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo3/aspoliticassociaisnoneoliberalismoexpressoesdalutadeclases.pdf> >. Acesso em: 11 fev. 2020.

ABRUCIO, Fernando. **O ultrapresidencialismo estadual**. In: ANDRADE, R. “Processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo”. São Paulo: Edusp, 1998. ANDRADE, Régis de Castro (org.). **Processo de governo no município e no estado**. São Paulo, Edusp, 1998.

ÁVILA Filho, P. et. al. **Legislativo municipal e intermediação de interesses: notas de pesquisa**. 4º Encontro da ABCP, 2004. CD-Rom.

BARBOSA, Alan Rangel. **Relação Executivo-Legislativo municipal brasileiro: produção dos Projetos de Leis em Salvador**. Cadernos de Estudos Sociais e Políticos, v. 4, n. 7, p. 84-113, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Limites da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas. Uma proposta de reeleitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal**. Textos para Discussão, nº 122. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, 2013. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-122-limites-da-iniciativa-parlamentar-sobre-politicas-publicas-uma-proposta-de-releitura-do-art.-61-ss-1o-ii-e-da-constituicao-federal> >. Acesso em: 15 fev. 2020.

FIRJAN. **Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro: IFDM 2018**. Disponível em: < <https://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/ifdm-indice-firjan-de-desenvolvimento-municipal-resultado.htm?UF=ES&IdCidade=320530&Indicador=1&Ano=2016> >. Acesso em: 20 fev. 2020.

JABER, Samy Chafic Abou. **Desempenho das funções constitucionais do Poder Legislativo: análise das dimensões promotora, cooperadora, fiscalizadora, transparente e administrativa da Assembleia Legislativa de Minas Gerais no período de 2011 a 2013**. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, MG, 2015.

KERBAUY, M. T. M. **As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local.** Opinião Pública, v 11 n.2, p.337-365, out. 2005. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200003>. Acesso em: 24 fev. 2020.

MIRANDA, Aline Vons. **Legislar?: um estudo do papel do legislativo municipal na produção de leis no interior do Paraná.** Toledo, PR, 2015. Disponível em: < <http://tede.unioeste.br/bitstream/tede/2024/1/Aline%20Vons%20Miranda.pdf>>. Acesso em: 06 mar. 2020.

ROCHA, Marta Mendes; KERBAUY, Maria Teresa Miceli. **Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros,** Juiz de Fora: Editora UFJF, 2014.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise e casos práticos.** Cengage, São Paulo, 2013.

SILVA, Bruno Souza. **Legislativos municipais: balanço da produção recente na ciência política brasileira e suas implicações metodológicas.** In: III Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política, 2013, Curitiba, GT: Estudos Legislativos, Curitiba, UFPR, p. 1-27.

SILVA, José Afonso da. **Estrutura e funcionamento do poder legislativo.** Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 47, n. 187, p. 137-154, jul./set. 2010. Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198698/000897822.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 20 de fev. 2020.