

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ

THIAGO COLTURATO

**FORMULADOR DE POLÍTICAS URBANAS OU MERO EXPECTADOR?
O PAPEL DO VEREADOR NA PRODUÇÃO DA CIDADE EM MANDIRITUBA-PR**

CURITIBA

2023

THIAGO COLTURATO

**FORMULADOR DE POLÍTICAS URBANAS OU MERO EXPECTADOR?
O PAPEL DO VEREADOR NA PRODUÇÃO DA CIDADE EM MANDIRITUBA-PR**

Urban policy maker or mere waiter?

The councilor's role in the production of the city in Mandirituba-PR

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

Orientadora: Profª Drª Ana Paula Myszczyk

CURITIBA

2023



Esta licença permite que outros remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho para fins não comerciais, desde que atribuam a você o devido crédito e que licenciem as novas criações sob termos idênticos.



**Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Campus Curitiba**



THIAGO COLTURATO

**FORMULADOR DE POLÍTICAS URBANAS OU MERO EXPECTADOR? O PAPEL DO VEREADOR NA
PRODUÇÃO DA CIDADE EM MANDIRITUBA-PR.**

Trabalho de pesquisa de mestrado apresentado como requisito para obtenção do título de Mestre Em Planejamento E Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Área de concentração: Planejamento Público E Desenvolvimento.

Data de aprovação: 13 de Dezembro de 2023

Dra. Ana Paula Myszcuk, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Dr. Antonio Goncalves De Oliveira, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Dra. Sandra Negri, Doutorado - Universidade Federal de Mato Grosso (Ufmt)

Documento gerado pelo Sistema Acadêmico da UTFPR a partir dos dados da Ata de Defesa em 13/12/2023.

Dedico este trabalho à minha família, em especial aos meus pais e irmã; à Ana Carolina, amada esposa, e aos meus filhos Lorenzo e Otto.

AGRADECIMENTOS

Numerar aqui todas as pessoas que colaboraram de alguma forma para a conclusão de mais esta importante fase da minha vida é tarefa complicada, pois poderia incorrer em injustiça o eventual esquecimento de algum nome. Peço, então, sinceras escusas a quem tenha me ajudado em algum momento ou de alguma forma, mas não foi citado...

Agradeço, primeiramente, a Deus, por ter me dado a permissão de galgar mais um passo na longa caminhada do conhecimento. Agradeço à minha família, especialmente meu pai Toni, minha mãe Gema e irmã Tina, pelos momentos em que me encorajaram a não desistir.

Agradeço, especialmente, à querida professora Doutora Ana Paula Myszczyk, por toda orientação e paciência em me conduzir até o presente momento. E a todos os professores, que despertaram em mim a vontade acadêmica de evoluir.

Agradeço à amiga Ana Paula Costa por ter me falado do processo seletivo e acreditado que eu poderia ser aprovado. Sem ela eu não teria conseguido, pelo menos não neste momento.

Agradeço a todos os amigos que conquistei em sala, em especial a Thiago Alves, parceiro de trabalhos e seminários, que sempre acreditou que conseguiríamos vencer todos os obstáculos.

Agradeço às tias Tere e Nora, eternas conselheiras e confidentes, e à vó Dina (*in memoriam*), que em algum lugar do infinito certamente ficou feliz com esta conquista.

Agradeço à tia Teka, por toda a ajuda que me deu na correção deste trabalho.

Enfim, agradeço a todos que contribuíram para que este momento se concretizasse.

Não chores, meu filho;
Não chores, que a vida
É luta renhida:
Viver é lutar.
A vida é combate,
Que os fracos abate,
Que os fortes, os bravos
Só pode exaltar

(GONÇALVES DIAS)

RESUMO

A proposição, por vereadores, de projetos de leis municipais, inclusive que criem despesas para o município, apesar da inconstitucionalidade formal subjetiva, em alguns casos, além de representar a vontade popular no planejamento, redundando em aplicação prática do Direito à Cidade no município. O dispositivo constitucional acerca de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para proposição de projetos de lei sobre determinadas matérias, consoante entendimento do Supremo Tribunal Federal, é restritiva ao art. 61, §1º, II, da Constituição Federal, devendo ser aplicado em âmbito municipal na interpretação das leis orgânicas para uma formação da cidade mais democrática. Na análise da sessão legislativa de 2019, na cidade de Mandirituba-PR, verifica-se um esvaziamento do trabalho dos vereadores em razão do engessamento legislativo, o que representa grande perda para os munícipes em termos de participação popular na formação e planejamento da cidade – “direito à obra”, que deve ser busca constante do município como um todo, independentemente da origem dos projetos de lei, se iniciativa popular, do Executivo ou do Poder Legislativo, para reduzir as desigualdades sociais e principalmente objetivando uma melhora de qualidade de vida aos munícipes na formação da cidade.

Palavras-chave: Vereador. Participação popular. Planejamento. Direito à Cidade.

ABSTRACT

The proposition, by councilors, of municipal bills, including those that create expenses for the municipality, despite the subjective formal unconstitutionality, in some cases, in addition to representing the popular will in planning, results in the practical application of the Right to the City. The constitutional device about the private initiative of the Chief of the Executive Power to propose bills on certain matters, according to the understanding of the Federal Supreme Court, is restrictive to art. 61, §1º, II, of the Federal Constitution, and must be applied at the municipal level in the interpretation of the organic laws for a more democratic formation of the city. In the analysis of the legislative session of 2019, in the city of Mandirituba-PR, there is an emptying of the work of the councilors due to the legislative paralysis, which represents a great loss for the citizens in terms of popular participation in the formation and planning of the city – “right to work”, which must be a constant search of the municipality as a whole, regardless of the origin of the bills, whether popular initiative, of the Executive or of the Legislative Power, to reduce social inequalities and mainly objective improving the quality of life of citizens in the formation of the city.

Keywords: City councilor. Popular participation. Planning. Right to the City.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - PPA DO ANO DE 2008.....	21
FIGURA 2 - ETAPAS PARA A REALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO	23
FIGURA 3 - CICLO DA POLÍTICA.....	40
FIGURA 4 - PERCENTUAL DA POPULAÇÃO URBANA POR REGIÃO EM 2015...	45
FIGURA 5 – MAPA LOCALIZANDO MANDIRITUBA	63
GRÁFICO 1 - PROJETOS DE LEI DO PODER EXECUTIVO EM 2019.....	68
GRÁFICO 2 - PROJETOS DE LEI DO LEGISLATIVO DE 2019 SEGUNDO SITE DA CÂMARA.....	69
QUADRO 1 - PERÍODOS DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL BRASILEIRO	29
QUADRO 2- QUESTÕES FUNDAMENTAIS DO PLANEJAMENTO E MODELO BÁSICO DE PLANO NO PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO	35
QUADRO 3 - RESUMO METODOLÓGICO.....	62
QUADRO 4 - FUNÇÃO PROMOVEDORA	72
QUADRO 5 - FUNÇÃO PROMOVEDORA SÃO PAULO	73
QUADRO 6 - FUNÇÃO COLABORADORA.....	74
QUADRO 7 - FUNÇÃO PROMOVEDORA MANDIRITUBA.....	74
TABELA 1 - PROJETOS DE LEI ORIGINÁRIOS DO PODER EXECUTIVO NA LEGISLATURA 2017-2020, ANO 2019.....	67
TABELA 2 - PROJETOS DE LEI ORIGINÁRIOS DO PODER LEGISLATIVO NA LEGISLATURA 2017-2020, ANO 2019, conforme site da Câmara.	68

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

CRBF-	Constituição da República Federativa do Brasil
Funpar-	Fundação da Universidade Federal do Paraná
IBGE -	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPTU -	Imposto Predial e Territorial Urbano
LOM	Lei Orgânica Municipal
PNAD-	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PR -	Paraná
RENAME -	Relação Nacional de Medicamentos Essenciais
RI -	Regimento Interno
STF-	Supremo Tribunal Federal
SUS-	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA.....	14
1.2 OBJETIVOS	14
2.1.1 Objetivo geral	14
2.1.2 Objetivos específicos.....	14
1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA.....	14
1.4 ADERÊNCIA AO ESCOPO DO PROGRAMA	15
1.5 CONTRIBUIÇÃO DA PESQUISA	16
1.6 PRESSUPOSTO DE PESQUISA	16
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	17
2.1 TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA.....	17
2.2 PLANEJAMENTO.....	19
2.2.1 Planejamento governamental	26
2.2.2 Planejamento participativo.....	31
2.2.1.1 Considerações sobre Participação.....	31
2.2.1.2 Considerações sobre planejamento participativo.....	32
2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS	36
2.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE CIDADE E DIREITO À CIDADE.....	43
2.4.1 Cidade.....	44
2.4.2 Direito à cidade.....	46
2.4.3 Direito à cidade no Brasil	51
2.5 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: O FUNDAMENTO NECESSÁRIO PARA A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA FORMAÇÃO DA CIDADE E NO DIREITO À CIDADE.....	54
2.6 FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE	55
2.7 PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADE	56
2.8 FUNÇÃO SOCIAL DO PODER LEGISLATIVO NA PRODUÇÃO DA CIDADE ...	57
2.9 A JUSTA DISTRIBUIÇÃO DOS BENEFÍCIOS E ÔNUS DECORRENTES DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO.....	59
2.10 O MUNICÍPIO NA ESFERA FEDERATIVA	61
2.11 O VEREADOR.....	61
2.12 REQUISITOS À CANDIDATURA AO CARGO DE VEREADOR	62

2.13 BREVES NOÇÕES SOBRE INICIATIVA DE PROJETOS DE LEI	62
2.14 CONSIDERAÇÕES SOBRE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL <i>VERSUS</i> DIREITO À CIDADE	63
2.15 JURISPRUDÊNCIA DO STF SOBRE CRIAÇÃO DE DESPESAS PELO LEGISLATIVO	64
3 METODOLOGIA.....	62
3.1 QUADRO METODOLÓGICO	62
3.2 DESCRIÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA.....	62
3.2.1 A cidade de Mandirituba-PR.....	62
3.2.2 Número de vereadores em Mandirituba-PR	64
3.2.3 Das competências insculpidas na Lei Orgânica de Mandirituba-PR.....	64
3.2.4 Processo legislativo municipal de Mandirituba-PR	65
4 DA COLETA E ANÁLISE DOS DADOS	67
4.1 DO ESTUDO DE CASO	67
4.1.1 Projetos de lei do município de Mandirituba-PR na sessão legislativa de 2019 67	
4.1.2 A análise de desempenho do parlamento de São Paulo como referência.....	70
4.2 O CASO DE MANDIRITUBA-PR.....	72
4.3 DOS RESULTADOS OBTIDOS SEGUNDO AS FUNÇÕES PROMOVEDORA E COOPERADORA	75
4.4 DA ANÁLISE DOS RESULTADOS APLICADA AO ESTUDO DE CASO	76
5 CONCLUSÃO	79
REFERÊNCIAS	82
ANEXO A	88

1 INTRODUÇÃO

Integrando o Poder Legislativo municipal, os vereadores têm contato mais estreito com a população nas comunidades e, por consequência, mais proximidade com os problemas e anseios dos cidadãos. Muitas das solicitações dos munícipes acabam sendo levadas ao plenário das Câmaras de Vereadores para discussão e votação pelos vereadores por meio de projetos de lei, mas nem sempre o resultado pretendido pelos cidadãos é obtido do governo municipal.

Diariamente são criadas leis municipais, mesmo nos mais distantes rincões brasileiros, que são protocoladas pelos vereadores e prefeitos nas Câmara Municipais, versando sobre os mais diversos temas. Em âmbito municipal a principal normativa é a Lei Orgânica do Município, que regulamenta atribuições, competência privativa, comum e suplementar para elaboração de projetos de lei.

Mendes (2011, p. 901) diz que “O processo legislativo tem início quando alguém ou algum ente toma a iniciativa de apresentar uma proposta de criação de novo direito”. Com razão, há leis de iniciativa do prefeito, dos vereadores e da população. No caso da cidade de Mandirituba-PR, as medidas normativas podem ser iniciadas por meio de Projeto de Lei.

Algumas matérias dependem de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, entretanto, nem sempre os interesses da população encontram guarida na vontade do gestor municipal em determinado momento, o que culmina na falta de legislação e não atendimento aos pleitos comunitários.

Por questões políticas os projetos podem, também, ser ignorados, por exemplo, quando o prefeito simplesmente não os sanciona e nem os veta no prazo legal. Ainda, podem acabar sendo vetados (negados) em razão de estarem em desacordo com a Constituição Federal (ou estadual), o que se conhece por inconstitucionalidade, que pode ser em relação à forma ou à matéria tratada

A inconstitucionalidade formal ocorre por vício de iniciativa, ou seja, quando somente o prefeito pode iniciar o processo legislativo, ou quando o projeto de lei causa despesas ao município. São hipóteses que fulminam o projeto de lei e levam ao arquivamento ou declaração de inconstitucionalidade pelo Poder Judiciário. Entretanto, a falta da lei acaba resultando em desamparo da população.

O tema das proposições dos vereadores ganhou maior relevo com um caso analisado em sede de Recurso Extraordinário, julgado no Supremo Tribunal Federal

(STF) no Recurso Extraordinário 878.911/RJ, de 29/09/2016. Este tribunal se pronunciou sobre a possibilidade de os vereadores apresentarem propostas legislativas ainda que estas causem despesas ao município.

Ressalvadas algumas matérias, cuja exclusividade constitucional recai à competência exclusiva do chefe do executivo, o julgamento representou quebra do paradigma de interpretação da lei sobre o tema. E, de modo ampliativo, valorizou o Legislativo enquanto poder independente e que possui função preponderante de legislar.

Como dito, alguns projetos de lei dos vereadores acabam por gerar gastos ao município para ser implementados, o que possui vedação constitucional, uma vez que é o Prefeito que possui atribuição para gerir os gastos municipais. Existe a necessidade de atuação do vereador diante da falta de legislação, considerando que o atendimento à população é o principal objetivo do processo legislativo, sendo fundamental no planejamento e na formação da cidade, e ao direito à cidade.

A sessão legislativa, período que compreende os trabalhos do poder legislativo durante o ano legislativo, no ano de 2019 na cidade de Mandirituba-PR, utilizada no presente trabalho para análise, comprova pelos números que a participação dos vereadores é residual e passiva em relação ao Chefe do Legislativo, mormente quando se trata de projetos que dependem de orçamento.

A relevância prática do tema encontra amparo na necessidade de certa “flexibilização” na interpretação prática da Lei Orgânica municipal, no tocante à possibilidade de, havendo orçamento, os vereadores poderem ingressem com projetos de lei na esfera municipal.

O tema envolve, inclusive, necessidade de mudança interpretativa pelo Poder Judiciário e do Ministério Público, para que haja atuação do Legislativo com independência do Poder Executivo, e para os vereadores possam participar mais ativamente no planejamento e na formação da cidade.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Partindo da necessidade de legislação municipal para atendimento de anseio comunitário, o problema de pesquisa que este estudo se propõe a investigar gira em torno da seguinte questão norteadora: No contexto do planejamento público municipal, o papel do vereador é de ser formulador de políticas públicas ou de mero expectador das iniciativas do Chefe do Poder Executivo?

1.2 OBJETIVOS

2.1.1 Objetivo geral

O objetivo geral do presente estudo é, no contexto do planejamento urbano, analisar o papel do vereador na formação da cidade de Mandirituba-PR, no ano de 2019, enquanto formulador de políticas públicas e não somente como expectador da atuação do Poder Executivo.

2.1.2 Objetivos específicos

Demonstrar a importância da participação popular na formação da cidade por meio dos vereadores, enaltecendo a função social do poder legislativo na formação da cidade é outro objetivo.

Também, analisar a função do vereador na produção da cidade, na sessão legislativa de 2019, tendo por base os critérios estabelecidos na análise de desempenho do parlamento de São Paulo.

1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA

Há, pois, verdadeira limitação imposta pela lei nas matérias de iniciativa parlamentar uma vez que a Constituição Federal, Constituição Estadual e Lei Orgânica destinam ao vereador matérias que muito pouco podem, de maneira direta, influenciar no planejamento e na formação da cidade.

Isto ocorre por vezes na questão da “iniciativa” para dar início a projetos de lei, outras na questão da impossibilidade de emendas, ou também na criação de projetos de lei que dependem gastos ao município. A ignorância quanto às possibilidades, e mesmo aos direitos dos vereadores paira, aparentemente, no entendimento dos vereadores e da população, gerando um certo conformismo que impede a cidade de evoluir em termos sociais.

Pouco importa quem fez a proposição de lei almejada ou se gera gastos ao município, sendo mais relevante o resultado prático requerido e alcançado para a população local interessada. Assim, a presente dissertação se mostra importante para mudar a realidade legislativa da cidade de Mandirituba-PR, hoje amparada pela jurisprudência, por meio de projetos de lei dos vereadores, ainda que gerem gastos ao município ou “invadam” a competência do prefeito em determinadas matérias.

1.4 ADERÊNCIA AO ESCOPO DO PROGRAMA

O presente trabalho se insere no escopo, pois, conforme previsto no programa, “tem por objetivo desenvolver ações voltadas à pesquisa aplicada e ao ensino norteados pelos novos paradigmas do setor público”. Trata-se de análise do plano prático, descrevendo o cotidiano legislativo da cidade de Mandirituba-PR.

Insere-se no escopo do programa ao tratar da quebra de um paradigma que ainda impera no processo legislativo da cidade, pois, ao reinterpretar os ditames constitucionais e legais quanto à iniciativa de leis e possibilidade de implementação ainda que gerem gastos ao município, valoriza o trabalho de vereador, que passa de mero expectador das ações do prefeito para uma atuação mais ativa em relação à formação da cidade.

A presente dissertação trata do processo de planejamento da cidade por meio do processo legislativo, nascedouro das normas que incidirão para a formação da cidade. Além disso, este trabalho avalia o “planejamento, execução e acompanhamento das atividades do Estado, por meio de políticas públicas”.

Já sobre a linha de pesquisa do Planejamento e Políticas Públicas, este trabalho revela como é desenvolvida a política pública na cidade de Mandirituba-PR, no nascedouro, ou seja, na criação das leis municipais. A análise leva em consideração o direito à cidade, bem como as necessidades da população, por meio dos pleitos direcionados aos vereadores.

Com relação ao Projeto Estruturante, versa sobre: Análises e Processos, ao analisar basicamente o processo ou procedimento da formação da cidade por meio de das leis, considerando desde a necessidade dos cidadãos até a implementação da política pública, com materialização da lei na cidade.

1.5 CONTRIBUIÇÃO DA PESQUISA

A presente pesquisa é importante para o desenvolvimento do município de Mandirituba-PR, conforme o conceito de Direito à Cidade, e, mais especificamente, o “direito à obra”, que é a possibilidade de contribuição do cidadão para formar a cidade conforme os interesses coletivos.

O vereador, ciente da possibilidade de legislar sobre assunto até então restrito ao prefeito, poderá ajudar ainda mais a cidade e os cidadãos na sua formação, por meio de projetos de lei. O prefeito, da mesma forma, verifica a possibilidade de não mais vetar projetos, que serão válidos, eficientes e eficazes para a cidade, ainda que gerem gastos ao município ou tenham “violado” a iniciativa do Chefe do Executivo.

Por outro lado, caso determinado projeto de lei seja levado, em última instância, ao Poder Judiciário, para interpretação sobre a legalidade, juntamente com o Ministério Público (fiscal da lei) poderá permanecer no ordenamento. Assim, de menor importância é quem ingressou com o projeto, Poder Executivo, Poder Legislativo ou população, mas sim o resultado prático conquistado com a aprovação daquele.

1.6 PRESSUPOSTO DE PESQUISA

A pesquisa se desenvolve, tendo como rumo o pressuposto de que o papel do vereador é muito maior para o planejamento e a formação da cidade do que mero expectador da atuação do Prefeito.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

Para o presente trabalho, imprescindível mencionar o funcionamento do governo e da política, levando em conta os aspectos econômicos dos processos decisórios, em que é analisada, basicamente, a relação custo/benefício.

A Teoria da Escolha Pública, surge com a publicação do livro de Anthony Downs “*An economic theory of democracy*”, que, segundo Borges (2001, p. 3) trata de “uma análise do processo político a partir da utilização do ferramental microeconômico neoclássico e da teoria dos jogos”, sem olvidar os estudos de James Buchanan, ao aplicar principiologia econômica à política, conquistando assim, prêmio Nobel da Economia em 1986.

A teoria da *Public Choice*, nas últimas décadas, teve como papel construir crítica teórica a outra corrente, essencialmente econômica, a qual sustenta a intervenção do Estado na economia, qual seja, a economia do bem-estar (*welfare economics*). “Enquanto esta se centrava na análise dos fracassos de mercado que justificavam a intervenção corretora do Estado, a teoria da escolha pública veio clarificar os fracassos do governo e os limites da intervenção desse mesmo Estado” (Pereira, 1997, p.2).

A Teoria da Escolha Pública foi aproveitada por aqueles que defendem uma menor intervenção do Estado na Economia, particularmente, os neoliberais (Pereira, 1997, p. 2), e, conforme Borges (2001, p. 3), a busca incessante do lucro aliada ao egoísmo, somados à busca incessante do lucro dentro da economia clássica é o que move o mercado, e num ambiente de perfeita concorrência são o equilíbrio e a eficiência geral. Conclui Borges que “A teoria da escolha pública entende que o comportamento dos homens de governo é ditado pelos mesmos princípios utilitários e não pelo altruísmo ou interesse público – o que seria no mínimo um paradoxo”.

Anthony Downs (1957, p.122) afirma que os políticos atuam exclusivamente movidos por poder, rendas ou prestígio, decorrentes do exercício dos cargos públicos. Para este autor os políticos visam, somente, o apoderamento da máquina pública por meio de das eleições.

Por outro lado, os eleitores também seriam movidos por interesses individuais, de modo que votam em partidos, conforme Borges (2001), “que apresentam propostas políticas capazes de maximizar suas funções e utilidades individuais no futuro próximo

(em termos de subsídios, serviços de educação, saúde etc.) e não necessariamente por encontrarem naqueles afinidades ideológicas.”

Downs (1957, p. 98-99)¹, argumenta que a incerteza altera toda esta situação, afastando os eleitores competência perfeita em relacionar cada decisão das partes com as suas próprias ideologias. Os eleitores não sabem detalhadamente quais são as decisões do governo, exceto a um custo significativo.

Ainda que soubessem, nem sempre poderiam prever aonde uma determinada decisão levaria. Portanto, eles não seriam capazes de traçar as consequências de cada decisão com precisão e relacioná-los às suas próprias ideologias. Nem sabem de antemão que problemas o governo provavelmente enfrentará nas próximas eleições.

Borges (2001, p. 4) menciona que os eleitores, embora racionais, acerca dos assuntos de governo tendem a ser desinteressados ou ignorantes. Diferentemente, no âmbito privado, em que as informações costumam ser baratas e acessíveis, e os agentes decidem conforme aquilo que lhes é conveniente, no “mercado político” os eleitores são instados a se manifestarem sobre assuntos que não lhes dizem respeito. Considerando que os eleitores são ignorantes, os políticos não conseguem saber de antemão a vontade daqueles.

Para Borges (2001, p. 6) no “mercado político”, grupos organizados privados vão atuar como intermediários entre os partidos e os eleitores, buscando moldar a vontade dos últimos segundo suas próprias ideologias e interesses. Os políticos por sua vez vão “vender” políticas públicas que agradem a estes grupos em troca de apoio (votos e recursos materiais). Neste sentido, o jogo político tende a funcionar em favor dos segmentos sociais mais bem organizados e bem-posicionados em termos de renda.”

Paludo (2020, p. 31) resume a Teoria da Escolha Pública, “a qual preconiza que os diversos atores (políticos, contribuintes, eleitores, burocratas, governos etc.) buscam na sua coexistência maximizar benefícios pessoais.”

¹ “Uncertainty alters this whole situation by removing the voters’ perfect competence at relating every party decision to their own ideologies. Voters do not know in great detail what the decisions of the government are, and they cannot find out except at a significant cost. Even if they did know, they could not always predict where a given decision would lead. Therefore, they would be unable to trace the consequences of each decision accurately and relate them to their own ideologies. Nor do they know in advance what problems the government is likely to face in the coming election period”. Tradução livre do autor.

Paludo (2020, p. 32) lembra que o agir, no meio público, não é uma faculdade, mas sim um dever, até porque as decisões do gestor impactam a vida dos cidadãos. Saliencia que, prestado um serviço, estabelecida alguma norma ou produzido um bem público, não é possível excluir ninguém do seu consumo (bens e serviços), nem de suas consequências (normas) – visto que os bens públicos puros são de consumo coletivo e têm características de indivisibilidade e de não exclusão.

Assim, em que pese os argumentos da Teoria da Escolha Pública, a cidade é formada pelos cidadãos, eleitores que buscam seus interesses, individuais ou comunitários, em determinados momentos. Esta busca pode ocorrer diretamente ao Poder Executivo ou passar pelo Poder Legislativo.

Conforme exposto no presente trabalho, nem sempre os interesses do Prefeito se coadunam com o que é almejado pela população, mormente em determinada ocasião específica. É aqui que deve preponderar o papel do vereador, preferencialmente isento de qualquer pendor político ou interesse individual.

O papel social do Poder Legislativo, é, antes de tudo, dar amparo aos anseios da população, até porque os vereadores estão mais próximos das comunidades e são conhecedores das necessidades desta.

Assim, a Teoria da Escolha Pública faz uso das ciências econômicas aplicando-as à ciência política, identificando deficiências, problemas e falhas nas escolhas coletivas, oferecendo soluções. De igual sorte é importante destacar o conceito de organização e indivíduos pois a vontade política é externada pela somatória de vontades individuais de populares pertencentes a comunidades.

Desta forma, a Teoria da Escolha Pública fundamenta o papel do vereador enquanto produtor de políticas públicas a partir do contato direto com a população, ouvindo seus anseios e os transformando em legislação. Como contraprestação, os políticos visam a obtenção de votos, com o objetivo de manutenção do poder.

Todos os cidadãos, contribuintes ou não, serão afetados pelas decisões dos gestores. O fato de serem afetados por essas decisões confere legitimidade aos usuários, cidadãos, associações e entidades para participarem da tomada de decisões públicas.

2.2 PLANEJAMENTO

O presente trabalho busca o aprimoramento do processo legislativo municipal, com vistas ao bem-estar da população direta e indiretamente envolvida, utilizando

uma recente e valorosa ferramenta administrativa, qual seja, o planejamento. Para tanto, se faz necessária uma contextualização histórica, verificando-se o nascedouro deste instrumento, hoje reconhecidamente imprescindível para qualquer gestor público.

Nas palavras de De Toni (2009, p. 10) foi no momento do pós-guerra que o planejamento se consolida como ferramenta para o governo enquanto necessidade de racionalização constante dos serviços e da máquina pública. Para o autor, o planejamento, como organizador da atividade pública, surge da necessidade constante de dar suporte e estimular a atividade econômica privada.

No Brasil, segundo De Toni, “A solução de problemas tais como o estímulo aos setores econômicos, a formalização do mercado de fatores de produção no país ou o controle das relações sociais de produção já constituíam tema de debate no governo Campos Salles (1898 – 1902).”

Afirma, De Toni (2009, p. 10-11), que o planejamento público no Brasil tem sido normativo e linear nos aspectos teórico e metodológico de aplicação, quase totalmente com núcleo e inspiração em problemas relacionados à macroeconomia. De Toni (2009, p.11) elabora uma síntese do planejamento até os anos 80, e cita que no decorrer desta década a redemocratização e a crise econômica colocaram em evidência a crise do Estado, e o então regime de ditadura não atendia às demandas sociais, com “centralidade excessiva, pouca capacidade gerencial, ineficiência na prestação de serviços, ausência de mecanismos democráticos de controle e participação, corrupção, burocracias “feudalizando” setores públicos, etc”.

Segundo De Toni (2009, p. 11), neste período, o padrão de reforma estatal foi marcado por “reformismo reducionista quantitativo”, conforme Nogueira (1998), situação em que se priorizou a redução de cargos e salários, normas e competências, e, também, no formalismo das medidas, quase integralmente sem permanência institucional ou resultados práticos.

Conforme De Toni (2009, p. 11) o planejamento acabou ficando restrito ao Plano Plurianual da União estabelecido pela Constituição Federal de 1988, tendo o primeiro sido elaborado para o período de 1991 a 1995. Este plano não apresentou resultados satisfatórios, sendo que, segundo Garcia (2000, p. 13), “É possível constatar que a quase totalidade (94,6%) dos investimentos foi paralisada durante o período do plano. Além disso, a grande maioria das obras paralisadas também foi iniciada no mesmo intervalo de tempo”.

Ainda, segundo Garcia (2000, p. 14), o segundo Plano Plurianual, de 1996 a 1999, “alcança, quando muito, o caráter de um plano econômico normativo de médio prazo”. Neste último, segundo este autor, somente 20% dos programas implantados são executados em mais de 90%.

Já o terceiro Plano Plurianual, de 2000 a 2003, foi um momento diferenciado qualitativamente tendo entre as modificações conceituais e operacionais mais evidentes: (a) a categoria “programa” foi considerada o elo de vinculação entre plano e orçamento, (b) desenho de programas a partir da identificação de problemas, (c) aprofundamento da natureza gerencial do planejamento – simplificação da taxionomia orçamentária, flexibilidade na classificação funcional-programática, uso da categoria “função” e “ sub-função” definindo políticas governamentais - e (d) identificação de produtos e metas por projetos e ações, com indicadores, gerentes específicos por programa.

De Toni (2009, p. 12) apresenta um quadro, cuja referência é o Plano Plurianual do ano de 2008. FIGURA 1:

FIGURA 1 - PPA DO ANO DE 2008



FONTE: De Toni (2009).

De Toni (2000, p. 13) afirma, ainda, que há outras políticas recentes bem-sucedidas, entretanto com pouco enfoque participativo. Para Corá (2019, p. 17), Planejamento é uma ferramenta que auxilia na elaboração de um futuro trabalho visando alcançar objetivos determinados.

Corá (2019, p. 19) salienta que se vive, atualmente, em um momento de mudanças muito rápidas, e planejar faz parte do trabalho, sendo que os riscos e dificuldades do dia a dia são amenizados por um planejamento bem estruturado. Assim sendo, trata-se de um dos processos mais importantes e imprescindíveis para o desenvolvimento do município é o planejamento.

Historicamente, Dagnino (2009, p. 24) defende que apesar de ser considerado extensão do marxismo, foi somente nos anos 1920 que o planejamento passou a fazer parte do Estado soviético enquanto instrumento de organização da economia socialista. Segundo o autor, no contexto de Guerra Fria, o planejamento “passou a gerar efeitos socioeconômicos positivos nos demais países do bloco socialista”.

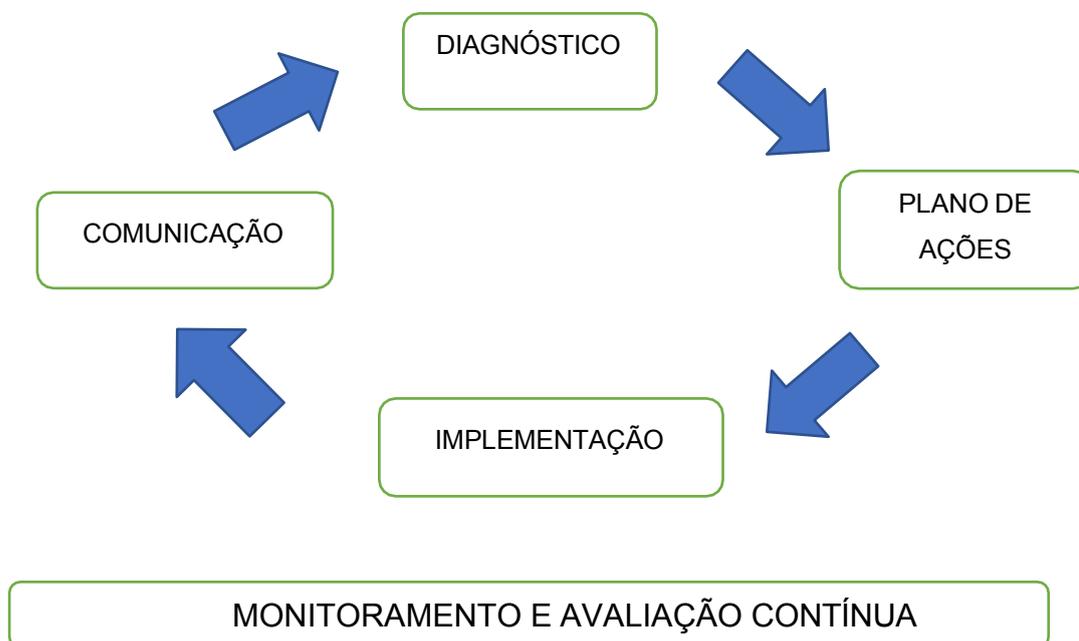
Corá (2019, p. 19) defende que o planejamento é uma forma de pensar a ação de forma integrada para que o trabalho seja realizado da melhor forma possível, revelando o propósito da organização (objetivos, valores, missão, metas, estratégias e ações) dando prioridade à alocação de recursos, conquistando engajamento em todos os níveis organizacionais, delimitando domínio de atuação, visando a realização de fins maiores.

O planejamento, ainda, ajuda na tomada de decisões nas ações de ordem proativa, protetiva e preventiva, uma vez que deve ser elaborado em nível operacional, estratégico e gerencial. Corá (2019, p. 19) fala dos benefícios do planejamento, que agiliza decisões, aumenta a capacidade gerencial para tomar decisões, melhora a comunicação, proporciona uma visão de conjunto, e promove uma consciência coletiva; possibilita direção única para todos, acrescenta maior delegação de tarefas, e melhora o relacionamento da organização com seus ambientes interno e externo.

Drucker (1986, p. 32), menciona também que o planejamento não diz respeito a decisões futuras, mas às implicações futuras de decisões presentes. Corá (2019) apresenta um quadro com as etapas para a realização do planejamento.

FIGURA 2

FIGURA 2 - ETAPAS PARA A REALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO



Fonte Corá (2019).

Para Dagnino (2009, p. 25) nos países capitalistas o planejamento teve diferentes visões da esquerda e da direita. Para estes, foi visto como uma maneira de evitar falhas mercadológicas, substituindo o papel entre o ente regulador e o alocador de recursos. Já para a esquerda, como possibilidade de “superar as relações sociais e técnicas de produção capitalistas na direção de algum tipo de socialismo”. Para esta doutrina o sucesso do uso do planejamento na Europa serviu de fomento para implantação na América Latina.

Mas o que seria, conceitualmente, planejamento? Paludo (2014, p. 8) diz que, enquanto primeira função administrativa, é um processo que agrupa princípios teóricos, procedimentos metodológicos e técnicas que amparam as organizações e instituições a modificarem uma situação atual, com vistas a alcançar algum objetivo futuro, e que, tanto no âmbito privado quanto no público fala de decisões e ações do presente e do futuro, para exercer controle e avaliar resultados destas.

Oliveira (2018, p. 2) fala da dificuldade de conceituação de planejamento em âmbito privado, nas empresas. Já para Paludo (2014, p. 14) a forma mais simples de definir o planejamento é dizer que “se deve pensar antes de agir”, e que se trata de um processo que reúne princípios teóricos, procedimentos metodológicos e técnicas, tendo por conceito, citando a própria obra do ano de 2010, que “planejamento é um

processo racional para a tomada de decisão, com vistas selecionar e executar um conjunto de ações, necessárias e suficientes, que possibilitarão partir de uma situação atual existente e alcançar uma situação futura desejada”.

Steiner (1969, p. 12) cita que há cinco dimensões de planejamento, que são: dimensão do planejamento correspondendo ao assunto abordado (função desempenhada na empresa); dimensão correspondendo aos elementos do planejamento (propósitos, objetivos, estratégias, políticas etc.); dimensão de tempo de planejamento (longo, médio, curto prazo).

Ainda, há a dimensão correspondendo às unidades organizacionais onde o planejamento é elaborado (corporativo, de unidades estratégicas, de subsidiárias, etc.) e dimensão correspondendo às características do planejamento que podem ser representadas por complexidade ou simplicidade, qualidade, quantidade, tático ou estratégico, entre outros.

Contudo, Oliveira (2018, p. 3) afirma que o planejamento pode ser conceituado como um processo – considerando os aspectos abordados pelas cinco dimensões anteriormente apresentadas – desenvolvido para o alcance de uma situação futura desejada, de um modo mais eficiente, eficaz e efetivo, com a melhor concentração de esforços e recursos pela empresa.

Oliveira (2018, p. 5-6) fala ainda das características básicas do planejamento, entre as quais que este não guarda relação com decisões futuras (mas implicações futuras de decisões do agora); diz que não é um ato isolado (processo composto interrelacionadas e interdependentes com objetivos previamente estabelecidos); e, que processo de planejamento é mais importante que o resultado.

Oliveira (2018, p. 6) cita, ainda, os princípios do planejamento, que são gerais e específicos. Entre os gerais estão o princípio da contribuição aos objetivos; o princípio da precedência do planejamento; princípio das maiores influência e abrangência; e princípio das maiores eficiência, eficácia e efetividade.

Os específicos são: planejamento específico, planejamento coordenado, planejamento integrado e planejamento permanente. Como partes do planejamento, Oliveira elenca o planejamento dos fins, planejamento dos meios, planejamento organizacional, planejamento dos recursos, e planejamento da implantação e do controle. Quanto aos tipos de planejamento, menciona o planejamento estratégico, tático e operacional.

Para Simon (1976, p. 106-107), no planejamento substantivo, o indivíduo (ou organização) toma decisões amplas em relação aos valores para os quais vai direcionar suas atividades, o método geral que ele usará para atingir esses valores, e o conhecimento, habilidades e informações que ele precisará para tomar decisões específicas dentro. Esta atividade é chamada *substantive planning*.

Simon (1976, p. 107) também descreve o *procedural planning*, que o indivíduo projeta e estabelece mecanismos que irão direcionar sua atenção, canalizar informação e conhecimento etc., de modo a fazer com que as decisões específicas do dia a dia estejam em conformidade com o plano substantivo. Esta atividade decisória pode ser chamada de planejamento processual.

Oliveira (2018, p. 16) correlaciona outros conceitos a planejamento e gestão: diretrizes, economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, estratégia corporativa, metas, método, normas, políticas, programas, projetos, processos, procedimento e tarefa. Para Paludo (2014) o objetivo primordial do planejamento é criar as condições favoráveis para concretizar o objetivo.

Matias (2012, p. 45) menciona o planejamento como função explícita do Estado, configurando-se, além de instrumento de ação pública, uma imposição da Constituição. Corroborando com o tema do direito à formação da cidade, Paludo (2014, p. 73) menciona que “Vivemos na era da informação, em que cidadãos conscientes exigem maior participação nas decisões que afetam o destino da nação e mais transparência nas ações governamentais.”

Paludo (2014) fala, ainda, da dificuldade do governo em atender a todos os pleitos da população, respeitando a Lei de Responsabilidade Fiscal e considerando a sustentabilidade de ações de longo prazo, e que aquele deve utilizar novas metodologias, como NAE/2004, CNDES/2005 e SPI/2008. Ackoff (1983, p. 1) diz que “planejamento é a definição de um futuro desejado e de meios eficazes de alcançá-lo.”

Paludo (2014, p. 17) elenca alguns benefícios do bom planejamento, os quais devem ser somados para um melhor resultado. Entre eles estão: limita ações arbitrárias, restringe o casuísmo, reduz ambiguidades, ajuda a organização a se adaptar ao ambiente, aumenta a capacidade de tratar com incertezas, aumenta as chances de acerto na tomada de decisão permite selecionar a opção mais racionalmente adequada, aponta um rumo para a organização.

Permite, ainda, definir responsabilidades, define os alvos a se atingir, demonstra como alcançar os objetivos, proporciona a maior eficácia nos resultados cria condições e facilita o controle, facilita a atividade de coordenação em geral e permite a constante leitura e releitura da organização.

Paludo (2014) também cita as etapas do planejamento clássico, sendo, o primeiro passo o estabelecimento de objetivos; o segundo, fazer um diagnóstico da situação atual; o terceiro seria desenvolver cenários quanto às condições; no quarto passo se analisam as alternativas de ação. Na quinta etapa deve ocorrer o desmembramento do plano geral em planos específicos; no sexto passo ocorre a implementação dos planos em nível operacional; no sétimo, são avaliados os resultados.

Quanto aos tipos de planejamento, Paludo (2014, p. 23) cita o Planejamento Estratégico, implementado a longo prazo, e quanto ao conteúdo do plano é amplo e genérico; e, quanto ao escopo, visa a toda organização. O Planejamento Tático é de médio prazo, pouco detalhado e visa a um setor ou área. O Planejamento Operacional é de curto prazo, é detalhado e visa a atividades.

Para Paludo (2014, p. 42) a função de planejar é um processo, ou seja, uma atividade que não se limita a um plano, programa ou projeto, e pode ser visto como “um conjunto de ações interligadas e complementares, realizadas nas diferentes instâncias da organização governamental, com vista no atingimento de determinado objetivo”. Matias (2012, p. 43) elenca algumas funções do planejamento: Planejamento, Execução, Controle e Avaliação.

Assim, o Planejamento se liga ao papel desempenhado pelo vereador na produção de políticas públicas na medida em que orienta as funções de organizar, dirigir e controlar; ordena ações e integra esforços, define bases objetivas para diálogos e decisões; proporciona a maior eficiência nas ações, permite economizar esforços e recursos, permite prever o tempo adequado para a conclusão do trabalho, além de propiciar maior transparência ao processo legislativo.

2.2.1 Planejamento governamental

Como forma de planejamento, o planejamento governamental é uma ferramenta à disposição do governo. Paludo (2014) revela a escassez da literatura acerca do tema planejamento governamental, e mais ainda de planejamento

estratégico público e planejamento anual, mencionando, ainda, que faz parte da análise do planejamento privado.

O objetivo do planejamento, conforme Andion *et al* (2002, p. 27) “é fornecer aos gestores e suas equipes uma ferramenta que os munície de informações para a tomada de decisão, ajudando-os a atuar de forma proativa, antecipando-se às mudanças que ocorrem no mercado em que atuam.”

Andiron *et al* defendem e propõem o planejamento estratégico público enquanto instrumento de governança, identificando que a estabilidade financeira dos anos 1990 no Brasil consolidou a relevância funcional do “planejamento governamental” e do “planejamento”. Assim, a conjunção de “planejamento” e “orçamento governamental” deixou de ser mero instrumento de controle das finanças, passando a desempenhar papel fundamental na gestão estratégica pública.

A partir disto o planejamento governamental se tornou imprescindível para transformar e conquistar melhores resultados, a nível local e nacional, de órgãos, entidades e unidades administrativas públicas de todos os poderes.

Paludo (2014, p. 2) revela que a democratização conscientizou o cidadão em relação a seus direitos, e, diante do grande volume de problemas que exigem atuação pública condicionada ao equilíbrio de contas, surge a cultura do planejamento racional das ações a serem implementadas, não mais se admitindo dispêndio de gastos em soluções ineficazes aos problemas sociais.

Fala, Paludo (2014, p. 2), que a função do planejamento e elaboração orçamentária devem contemplar influência de agentes públicos, técnicos, entidades e órgãos do Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como da sociedade civil e iniciativa privada, e que o inter-relacionamento destes agentes possibilita “transparência na elaboração dos planos e na gestão dos recursos públicos, abre espaço para parcerias e para a participação do cidadão no processo de planejamento, fortalecendo a governabilidade”.

Lima *et al* (2020) falam do início do Planejamento Governamental, enquanto instrumento de modelagem e projeção do futuro, pela administração pública, a partir do século XIX, quando governos buscam o progresso social e econômico. Citam que o teor estratégico somente veio após a Primeira Guerra Mundial, transformando profundamente a sociedade.

Lima *et al* mencionam que a União Soviética, a partir de 1920, que transformou a sociedade feudal em industrializada; igualmente os Estados Unidos, após a grande

crise de 1929; e a Europa, na reconstrução pós-Segunda Guerra Mundial. E concluem: que “Nestes contextos, a prática do planejamento governamental estava centralizada no Estado e os governos centrais protagonizavam as dinâmicas de elaboração e de implementação. Esta observação é importante, porque tal monopolização marcará, também, a federação brasileira.”

Paludo (2014) diferencia o planejamento privado e o governamental, de modo que este visa o bem-estar da coletividade e atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal ao tempo que aquele busca o lucro. Assim, planejamento é um modelo teórico que busca selecionar, estruturar e comunicar ações do futuro, definido aonde se pretende chegar e como, demonstrando as etapas.

Assim, Paludo (2014, p. 86) define planejamento governamental como um processo, com normas e técnicas próprias que visa a assegurar o desenvolvimento nacional, regional e local, gerando segurança, geração de riquezas, e bem-estar da população, sem o comprometimento do equilíbrio das finanças públicas do presente e futuro, sem oneração excessiva dos fatores de produção e dos assalariados.

Neste tipo de planejamento almeja-se o interesse geral e permanente da sociedade, com projetos duradouros para o desenvolvimento, estabilidade e bem-estar geral da população. Uma vez que tais políticas demandam grandes dispêndios financeiros, exige-se responsabilidade, técnica, participação e equilíbrio para alcançar, com maior probabilidade, os objetivos perquiridos.

Para De Toni (2014, p. 4), planejar é sinônimo de governar, atuando como mediador no dilema constante entre a ética da convicção e a ética da responsabilidade, entre a *virtú* e a *fortuna*. E conclui, dizendo que “Numa democracia o planejamento cumpre a missão de viabilizar graus crescentes de liberdade humana e autonomia dos diversos atores na relação sempre conflitiva entre Estado e Sociedade”.

Paludo (2014) revela que embora sempre tenha existido, o planejamento governamental, no Brasil e no mundo, é relativamente recente, sendo que em nosso país foi utilizado desde o final dos anos 1930; neste sentido, De Toni (2014, p. 4) cita que foi com a criação do Conselho Federal de Comércio Exterior em 1934, tendo mais força a partir de 1950, a exemplo do Plano de Metas, de 1956 a 1961, do governo Kubitschek, bem-sucedido, segundo Dagnino (2009, p. 26).

A experiência ganha força no período militar, com surgimento de vários planos a partir de 1964, com pendor centralizador, autoritário e economicamente

centralizador. Já nos anos 70, com implantação de um Sistema de Planejamento Federal, originaram-se três versões de Plano Nacional de Desenvolvimento, sendo que o último antecedeu a redemocratização e abertura do Brasil.

De Toni (2014, p. 4) cita cinco fases, sendo a inicial permeando o primeiro e segundo governo Vargas; a segunda fase vai desde o período pós-guerra até o golpe militar de 1964; a terceira fase tem seu início e término correspondente ao começo e fim do regime militar nos anos 80; a quarta fase vai desde a redemocratização é o fim das reformas liberais nos anos 90.

Já a quinta fase tem início no século XXI, tendo como característica o ideal desenvolvimentista marcado pela inclusão social e participação societal, podendo esta fase ser chamada de “desenvolvimentista-societal.”

Abaixo, seguem os diferentes períodos do planejamento governamental brasileiro, por De Toni (2014) QUADRO 1:

QUADRO 1 - PERÍODOS DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL BRASILEIRO

FASE	CARACTERÍSTICAS	PERIODO
I-Nacional-desenvolvimentista	<ul style="list-style-type: none"> • Planejamento estatal • Nacionalismo econômico • Planejamento econômico-normativo 	Dos anos trinta até o pós-guerra
II – Desenvolvimentista-dependente	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento associado ao capital externo – industrialização acelerada • Modernização do Estado e da burocracia estatal 	Do pós-guerra ao golpe militar
III – Desenvolvimento autoritário	<ul style="list-style-type: none"> • Planejamento autoritário, economicista e normativo • Lógica do comando & controle • Planos de desenvolvimento 	Nos governos militares
IV – Democrática liberal	<ul style="list-style-type: none"> • Reorganização formal das organizações de planejamento • CF de 1988, início dos ciclos de PPA's • Gerencialismo e domínio da lógica orçamentária fiscal • Retomada do planejamento com ênfase setorial 	Da redemocratização ao Governo Lula I
V – Desenvolvimentista societal		Do governo Lula I até o presente

	<ul style="list-style-type: none"> • Mudanças pontuais nos PPA's, mais participação e territorialização da agenda • PPA's de Estados e Municípios 	
--	---	--

Fonte: De Toni-Jackson (2014)

Paludo (2014, p. 52) cita alguns fatores que contribuíram para o surgimento formal do planejamento governamental entre eles: a complexidade que envolve a administração pública; a escassez de recursos, que exige o seu uso racional e eficiente com vistas a maximizar os resultados; a missão atribuída ao estado de solucionar os problemas sociais e promover o bem-estar da população.

Também, como fator de surgimento, tem-se as crescentes demandas dos cidadãos, que passam a exigir o cumprimento dos direitos assegurados pela Constituição e maior qualidade dos produtos e serviços públicos ofertados pelo Estado; e a globalização da economia que passou a exigir dos governos nacionais, principalmente, um planejamento capaz de promover a competitividade dos produtos nacionais.

Diz, Paludo (2014, p. 73-74), que o atual e futuro planejamento governamental passam pela maior qualificação dos profissionais que atuam nesta área e na de orçamento, e na formulação de políticas públicas.

Ainda, passa pela participação efetiva da sociedade civil organizada, pela construção de parcerias público-privadas; pelo empreendedorismo e sustentabilidade e pelo equilíbrio na atuação do Estado. Paludo (2014) fala da necessidade de avançar em termos de coordenação, o que deve ser fruto de conscientização dos atores e não uma imposição.

De Toni (2014, p. 3) define planejamento governamental “como um processo político coletivo, coordenado pelo Estado que, por meio do aumento da capacidade de governo, realiza um projeto estratégico de sociedade”, processo este que, quando é autêntico e patrocinado pela cúpula governamental, revela-se na própria “essência do ato de governar, de exercício do poder em profundidade”.

O plano, objeto do planejamento governamental, se configura numa aposta fundamentada em cenários e hipóteses futuras, com viabilidades diferentes para o sucesso que se busca, no caso do município por meio do papel do vereador, ouvindo a população e comunidades, e legislando em prol destas.

2.2.2 Planejamento participativo

2.2.1.1 Considerações sobre Participação

Antes de iniciar no assunto de Planejamento Participativo é importante tecer algumas considerações sobre o que seja “participar”. Nogueira, (2004), classifica participação em quatro modalidades de acordo com o grau de consciência política coletiva, com relação à maior ou menor maturidade, organicidade e homogeneidade dos grupos sociais. São elas (1) a filantrópica, assistencialista ou solidária; (2) participação corporativa; (3) a participação eleitoral; e (4) participação política.

A primeira é considerada a forma mais primitiva e comum de participação, com menor grau de consciência política coletiva e tem como objetivo o atendimento de pedidos imediatos para manutenção da vida ou bem-estar de segmentos sociais ou grupos. Tem ligação com atividades ligadas à religião, comunitárias ou políticas de assistência social do Estado. A segunda está ligada a interesse de uma determinada categoria social, configurando-se em uma forma pré-política de associativismo baseado no sindicalismo e tem por motivação geralmente a luta econômica.

Já a terceira é a participação eleitoral, derivada do contratualismo liberal, portanto da liberdade individual e da livre iniciativa, que é modalidade direta de ação política do cidadão em face do Estado, com enfoque nos direitos políticos, civis e problemas de governabilidade. As limitações desta modalidade são as mesmas que existem nos regimes democráticos representativos, quais sejam “distorções das preferências pessoais, igualdade formal anulada pela desigualdade real, falhas do processo eleitoral, mecanismos frágeis de controle dos eleitos, etc.”

A última forma é que tem maior grau de consciência política na participação, tendo relação direta com o Estado e dialogando com as formas de organização social. É nutrida pela participação corporativa e eleitoral, indo além delas, uma vez que cria novos consensos na sociedade, mas vai adiante delas, porque questiona e formula novos consensos sociais, formalizando conquistas de direitos universais que atingem todo o conjunto de uma sociedade, população, nação.

Para Nogueira (2004) a distinção entre os cidadãos nesta modalidade de participação são as diferentes visões globalizantes dos problemas comuns a todos e das soluções e estratégias propostas, e não o lugar dentro da estrutura social, a origem de classe ou riqueza, mas a essência do próprio debate político democrático ou da gestão coletiva dos conflitos.

O campo da participação política é, portanto, a arena da declaração e competição de projetos de sociedade ou nação. A modalidade “política” da participação é aquela claramente identificada como manifestação de poder político, não como simples expressão de direito público subjetivo. (De Toni, 2009, p. 2-3)

2.2.1.2 Considerações sobre planejamento participativo

Paludo (2014, p. 75) é convencido de que nenhum governo consegue realizações somente com a equipe de trabalho, sendo imprescindível o apoio da sociedade, sendo que o governo não detém o monopólio do planejamento, o que deve ser elaborado com uma “grande amplitude de atores, em especial daqueles responsáveis pela sua execução”, formando uma rede de governança local, estadual e nacional, para identificação de problemas e soluções.

Assim, o Planejamento Participativo tem como foco a participação da sociedade civil organizada ao lado da experiência da gestão pública, defendendo uma concepção democrática e de participação na gestão, em que a eficiência e eficácia das políticas públicas estejam atreladas à inclusão social, utilizando as redes para solucionar problemas de gestão e de governo.

Planejamento Participativo mira, ainda, a reconstrução da capacidade de planejamento governamental de maneira mais abrangente que a macroeconômica ou de desenvolvimento regional, sendo um misto de teoria e prática, e apregoando planejamento com formação gerencial de gestão pública, para acúmulo de capital humano e melhoria da administração pública. Paludo cita ainda o Planejamento Empreendedor e o Sustentável, que não são o foco principal deste trabalho.

Entretanto, Gandin (2001, p. 82) adverte que a principal característica do Planejamento Participativo não é o estímulo de pessoas a participar, o que existe em qualquer planejamento por meio de sugestões, sendo que se usa esta participação para cooptar e iludir. Trata-se de uma ferramenta para intervir na realidade, ao lado de Planejamento Estratégico e Gerenciamento de Qualidade Total, por exemplo, entretanto com peculiaridades. Passa-se, então, à caracterização do Planejamento Participativo, bem como a contextualização dentro das escolas de planejamento e as necessidades para as quais fora desenvolvido.

Gandin (2001, p.90) menciona que o Planejamento Participativo almeja ser mais que um ferramental para a administração: além de fazer bem as coisas, deve-se constituir técnicas, modelos, conceitos, enfim, instrumentos para definir as coisas

certas, não somente para a sobrevivência da instituição, mas para construção da sociedade, construção de novos horizontes, com os valores de constituição da sociedade”.

Para Gandin (2001, p. 88) o Planejamento Participativo tem uma visão própria, não se configurando somente em presença ou participação simbólica, mas a possibilidade de todos poderem usufruir dos bens naturais e produzidos pelo homem, incluído poder e distribuição de poder e de decisão, englobando “como”, “com que”, “o que” e “para que” fazer algo, com técnicas e instrumentos próprios.

Gandin (2001, p. 88) ressalta que há ainda fatores extremamente negativos na participação, como a manipulação das pessoas pelas “autoridades”, por meio de um simulacro de participação; a utilização de metodologias inadequadas, com o conseqüente desgaste da ideia; a falta de compreensão abrangente da ideia de participação. Gandin cita ainda os três níveis de participação, sendo eles o nível da colaboração, nível de decisão e nível de construção em conjunto.

O nível da colaboração é o mais frequente embora não se possa considerar participação na prática, sendo que colaboração obedece ao que decidiu a autoridade enquanto proposta. Segundo Gandin (2001, p. 89) As pessoas devem participar com seu trabalho, com seu apoio ou, pelo menos, com o seu silêncio para que as decisões da “autoridade” tenham bons resultados e, ao final, para que o “*status quo*” não seja rompido.

Neste nível não há espaço para discussão, então quem colabora tão somente trabalha, apoia ou mesmo queda-se em silêncio para que o estado anterior não seja quebrado e que a autoridade alcance bons resultados. Ao final as pessoas acabam percebendo que a participação foi secundária, levando-as à descrença.

Gandin (2001) cita, ainda, o nível de decisão, que parece mais democrático, indo além da colaboração. O “chefe” decide que todos vão “decidir”; leva, então, algumas questões a um grande plenário ou a alguns grupos e manda que todos decidam. As decisões, entretanto, não são de maior importância, normalmente estando entre alternativas previamente estipuladas.

Tal nível está ligado à democracia direta e não pode ser totalmente condenado, apesar da precariedade das decisões. Segundo o Gandin, aceitar esta forma de participação diminui a força transformadora e transfere para outros tempos a participação genuína.

Por fim, Gandin (2001, p. 89) cita o nível da participação da construção em conjunto, pouco frequente na prática, e dificultada pelas estruturas, ainda que os chefes e governantes desejem implantá-la. Este nível ocorre com fundamento na igualdade real entre as pessoas, e por meio do poder delas, independentemente das diferenças.

É possível, segundo Gandin (2001, p. 89), “construir um processo de planejamento em que todos, com o seu saber próprio, com sua consciência, com sua adesão específica, organizam seus problemas, suas ideias, seus ideais, seu conhecimento da realidade, suas propostas e suas ações.”

Gandin conclui que todos crescem juntos, criam o novo, transformam a realidade em proveito de todos e com o trabalho coordenado. Menciona que para isto as dificuldades são muitas, desde a resistência de quem perde privilégios até a ausência de metodologias adequadas, incompreensão e constrangimento exercido pelas estruturas existentes.”

Para Gandin (2001, p. 90), o Planejamento Participativo absorve a visão estratégica e situacional, de modo que entende a missão de maneira mais abrangente, contextualizada na globalidade social, não objetivando a sobrevivência da entidade, mas intervindo na realidade da estrutura da sociedade.

O Planejamento Participativo acaba por oferecer aos grupos, organismos governamentais, instituições, e movimentos, uma ferramenta que incorpora as conquistas do planejamento na perspectiva situacional e estratégica. Gandin cita dois momentos históricos do desenvolvimento do planejamento, sendo o primeiro logo após a Segunda Guerra Mundial e o segundo, na década de 80 com a concepção, e na década de 90, com a realização, momento em que a crise na economia e necessidade de sobreviver superam a resistência ao planejamento.

Por fim, este autor apresenta um quadro do modelo básico do plano global de médio prazo, dentro do tradicional Planejamento Participativo, plano este que necessita de complementação setorial, tendo a mesma duração constante ou assumida nos planos globais. Sobre as tarefas da administração, que são importantes no processo de elaboração, de execução e de avaliação.

Abaixo, segue quadro intitulado “Questões Fundamentais do Planejamento” e Modelo Básico de Plano no Planejamento Participativo:

QUADRO 2- QUESTÕES FUNDAMENTAIS DO PLANEJAMENTO E MODELO BÁSICO DE PLANO NO PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

Aspectos a considerar	Significado de cada parte	Modelo (esquema) do plano
A. Realidade Global Existente	Diz como o grupo percebe a realidade global em seus problemas, desafios e esperanças	1.1 Marco situacional
B. Realidade Global Desejada	Expressa a utopia social, o "para que direção nos movemos" do grupo. Expõe as opções (em termos ideais) em relação ao campo de ação e à Instituição (grupo ou movimento) e fundamenta essas opções em teoria	1.2 Marco doutrinal
C. Realidade desejada do campo de ação e (sobretudo) da instituição (grupo ou movimento) em processo de planejamento	Expressa a utopia experimental do grupo. Expõe as opções (em termos ideais) em relação ao campo de ação e à instituição (grupo ou movimento) e fundamenta essas opções em teoria	1.3 Marco operativo
Confronto entre C e D	Expressa o juízo que o grupo faz da sua realidade, em confronto com o ideal traçado para seu fazer. Deste julgamento (avaliação) ficam claras as necessidades da instituição.	Diagnóstico Necessidades
D. Realidade institucional existente	É a descrição da realidade e da prática específicas da instituição (grupo ou movimento) que se está planejando.	(não se inclui no plano mas é necessário conhecê-las para elaborar o diagnóstico)
E. Propostas concretas para a transformação da realidade institucional existente (para o tempo do plano)	Propõe: 1) ações 2) comportamentos, atitudes 3) normas e 4) rotinas para modificar a realidade existente (da instituição, do campo de ação) diminuindo a diferença entre C e D e, como consequência, influenciando na realidade global	3. Programação 3.1 Objetivos 3.2 Políticas e estratégias 3.3 determinações gerais 3.4 Atividades permanentes

Fonte Gandin (2001)

Assim, conclui-se que é imprescindível a utilização do Planejamento Participativo no processo de lei municipal, em que os cidadãos possam, por meio de dos vereadores, participar da construção da cidade.

A participação é inegavelmente um ato complexo que exige muita organização de ideias, entretanto é uma ferramenta fundamental para se traçar o destino da cidade, afinal, as políticas públicas têm como destinatários os próprios cidadãos. A função do vereador é a de transformar os anseios da população (planejamento participativo) em normas de aplicação obrigatória, ou seja, leis, e, com estas, traçar e cumprir políticas públicas.

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS

O início do estudo sobre políticas públicas no Brasil ocorreu no final dos anos 70 e 80, com a publicação de trabalhos sobre a formação histórica das *policies*, enquanto objeto de análise, segundo Marques (2007, p.13). Convém, preliminarmente, dizer da dificuldade apontada pela doutrina de se conceituar Políticas Públicas, uma vez que há uma infinidade de autores e cada qual imprime sua ideia, pensamento que é confirmado por Souza (2006), para quem “Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública.”

Para Santano (2014, p. 300) “as políticas públicas refletem o Estado em ação. É o modo de operar do Estado que, a partir das intensões – ou reflexões para “dentro” – geram-se ações para fora.” Para a autora a formulação e implantação de políticas públicas envolve o meio social (principal destinatário); o meio político (por meio de problemas e soluções); o meio econômico e o governo (responsável pelas ações do Estado).

Breus (2007, p. 214), traz um apanhado histórico sobre lei e interesse público, sua titularidade e o papel do Estado como gestor deste, esmiuçando a diferenciação entre o que seja interesse da minoria e da maioria e critérios éticos para aferição do que seja interesse público sob o foco da Dignidade Humana.

Para que ocorra influência do Estado sobre a atuação da sociedade civil, “é elaborada uma série de mecanismos jurídicos para que sua atuação ocorra a contento. Nesse contexto, o instrumento utilizado para a promoção dessa participação perante as relações sociais são as políticas públicas”, conforme Breus (2007, p. 14).

Este autor salienta que o Estado, enquanto agente central de implementação das políticas públicas acaba se tornando uma disputa pelo acesso à riqueza social,

uma vez que aquelas envolvem conflitos entre as camadas sociais, implicando escolhas. Cunha *et al* (2002, p.12) mencionam que “Neste processo, destacam-se a participação de diversos movimentos que lutaram por garantia de direitos civis, políticos e sociais. Muitas ações do Estado foram resultado dessas lutas”.

Breus (2007, p. 217) fala que as políticas públicas são recentemente uma categoria que interessa ao ramo do direito, até porque no modelo de Estado antecedente se falava em *interesse público*. Atualmente, com o pluralismo social as necessidades sociais passaram a exigir ações do Poder Público. São temática complexa, não possuindo origem ontologicamente jurídica, mas política, bem mais dinâmica. Entretanto, conforme defende este autor, a circunscrição jurídica é inafastável.

Como fundamento para as políticas públicas, Breus (2007, p. 219) menciona a existência de direitos sociais concretizáveis por atuação estatal, que tem função de coordenação das ações públicas que “congregam os serviços públicos e os agentes privados para a realização dos direitos dos cidadãos – assistência social, habitação, previdência, saúde, educação justifica e legitima a ação do Estado”.

Bucci (2006, p. 241) define políticas públicas como “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.”

Cunha *et al* (2002, p. 12) defendem que as políticas públicas são respostas do Estado às demandas “que emergem da sociedade e do seu próprio interior”, exprimindo compromisso público de atuação a longo prazo em determinado setor.

Souza (2006, p. 26) resume política pública como campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).

E conclui, Souza (2006): “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.”

A temática de políticas públicas abrange um leque demasiadamente vasto, portanto este trabalho cingir-se-á tão somente ao que se o sejam no Brasil. Segundo

Agum *et al* (2015, p. 14), tem origem norte-americana na primeira metade do século XX, estando ligada à Ciência Política e depois vindo a se tornar multidisciplinar.

O intuito inicial, segundo Agum *et al*, sempre foi o de tentar compreender questionar, assim como entender “as razões pelas quais os governos escolhem determinadas ações para executar medidas empíricas.”, esteve presente na área desde seus primórdios.

Souza (2006, p. 22) aponta que na área governamental a introdução da política pública enquanto ferramenta das decisões governamentais é fruto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia. “A proposta de aplicação de métodos científicos às formulações e às decisões do governo sobre problemas públicos se expande depois para outras áreas da produção governamental, inclusive para a política social”.

Agum *et al* (2015, p. 14) citam alguns nomes que foram importantes para o marco teórico de políticas públicas, como Harold Dwight Lasswell (1956), primeiro a apresentar a expressão Política Pública (*Policy Analysis*; Herbert Simon (1957) apresenta o conceito *Policy Makers*, e, nos anos 50, Charles Lindblom (1959). Souza (2006, p. 24) menciona, que Easton (1965), “contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente”.

Agum *et al* (2015) falam da dificuldade de conceituar políticas públicas. Entretanto, Thomas Dye² (1984, p. 3) esclarece que “Política pública é tudo o que os governos escolhem fazer ou não fazer”, e, neste sentido, até mesmo não fazer alguma coisa já é política pública.

Agum *et al* (2015, p. 15) arrematam, dizendo que a abordagem teórica conceitual deve ter uma visão ampla do processo de constituição e aplicação da política pública, e, com isso, é necessário reconhecer a força de grupos no que tange à natureza política dessas ações.

No mesmo sentido, Souza (2006, p. 67) afirma que “em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes”. Para a autora,

² “Public policy is whatever governments choose to do or not to do. 1 Governments do many things. They regulate conflict within society; they organize society to carry on conflict with other societies; they distribute a great variety of symbolic rewards and material services to members of the society; and they extract money from society, most often in the form of taxes. Thus, public policies may regulate behavior, organize bureaucracies, distribute benefits, or extract taxes--or all of these things at once.” (Tradução livre do autor)

pode-se então, “resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).”

E, complementa Sousa (2006, p. 26), dizendo que a formulação de políticas públicas se constitui 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.

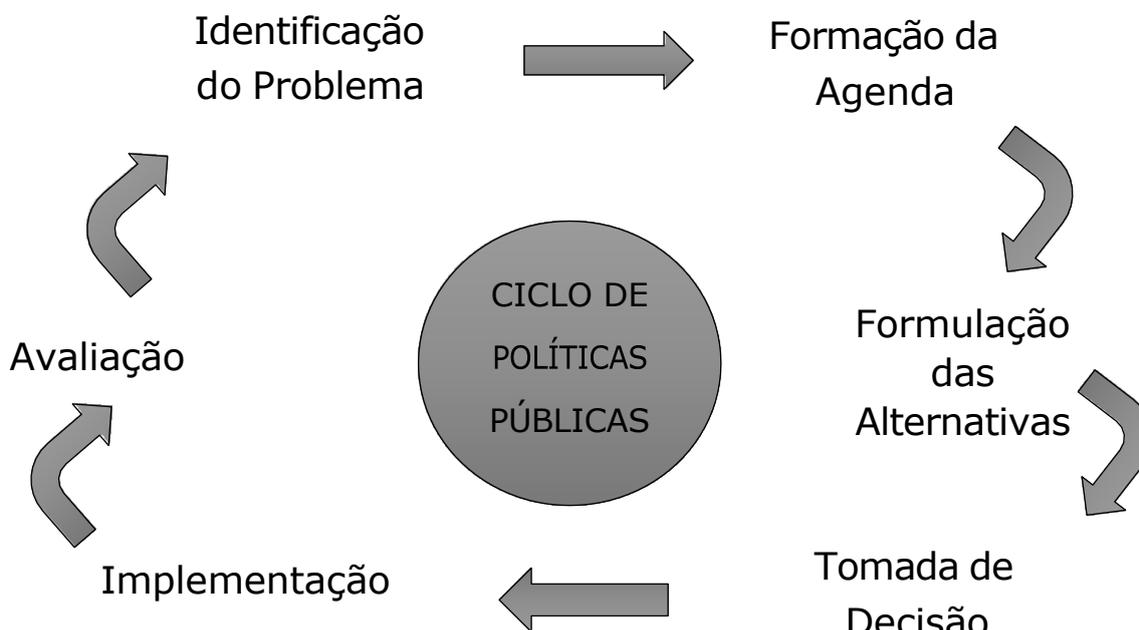
Agum *et al* (2015, p. 16) também resumem políticas públicas ao campo de conhecimento que visa a “colocar o governo em ação e/ou analisar esta ação”, e, caso necessário, propondo mudanças. Assim, formular políticas públicas é um estágio “que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações para produção de resultados ou mudanças no mundo real.”

Para os autores, política pública é a discussão e prática de ações relacionadas ao conteúdo, seja concreto ou simbólico, das decisões reconhecidas como políticas, ou seja, o campo de atuação e construção de decisões políticas.

Agum *et al* (2015, p. 17) apresentam duas abordagens quanto ao protagonismo dos autores de políticas públicas: estatista e multicêntrica. Esta, conforme citado o autor Leonardo Secchi (2009), seria a que trabalha com uma gama praticamente ilimitada de atores, tendo o caráter de política pública quando envolver um problema público, independentemente de quem execute tal ação; e a primeira, concentra os esforços de análise nos atores estatais, sendo esta a abordagem de Dye. Dentre os tipos de políticas públicas, esta doutrina menciona as Políticas Regulatórias, as Políticas Distributivas, as Políticas Redistributivas e as Políticas Constitutivas.

Apontam, Agum *et al* (2015, p. 24), o ciclo das Políticas Públicas, conhecido por Lindblon, de Ciclo da Política Pública (*Policy Cycle*), analisando a dinâmica de forma temporal, composta de fases e sequências formadas de maneira independente, que serve para visualizar os caminhos (ou descaminhos) da política pública. Tal ciclo pode ser visualizado pela figura a seguir FIGURA 3:

FIGURA 3 - CICLO DA POLÍTICA



Fonte: Agum *et al* (2015)

Falam, Agum *et al* (2015, p. 24) da fase de identificação do problema, para quem se trata de problema público entre a realidade existente e a pretendida. O problema público possui três episódios, podendo ter ocorrido de maneira súbita; podendo ganhar importância aos poucos; e no último, o problema está ocorrendo na sociedade, que já aprendeu a conviver com ele.

A formulação de alternativas significa estabelecer o que será contemplado ou abordado dentro de um problema, momento em que são criados programas e estratégias de ação, de maneira concreta, com objetivos e metas bem delineadas, bem como as condutas e regras a serem seguidas.

Bobbio (1998, p. 955), cita que o mecanismo de comportamento do *policymaker* para adoção de política pública pode ser entendido de três formas: Poder Político, Poder Econômico e Poder Ideológico. Sobre a fase da Implementação da Política Pública, os Agum *et al* (2015, p. 28) falam que os entraves não são problemas administrativos ou técnicos, mas políticos. E salientam que após a crise de 1929 e com a instalação do capitalismo monopolista, este determina novas relações entre trabalho e capital e entre estes e o Estado.

As elites econômicas aceitaram o mercado como regulador natural, resgatando a este a condição de *mediador civilizador*, interferindo nas relações sociais, de modo que a política social atua como estratégia para regulação e intervenção estatais no aspecto social.

Sobre os modelos de políticas públicas, Souza (2006, p. 28) traz a lição de Lowi (1964; 1972) sobre o tipo de política que criou a máxima “A política pública faz a política”, significando que a cada tipo de política corresponde um tipo de apoio e rejeição, e as disputas passam por arenas diferentes, podendo a política assumir quatro formatos. São eles: a Política Distributiva, Política Regulatória, Política Redistributiva, e Política Constitutiva (Lowi, 1972, p. 300).

Já o incrementalismo, idealizado por Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992) sustentam que os recursos do governo destinados a determinado programa órgão ou uma certa política pública “não partem do zero e sim, de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos.”

Já o modelo “*garbage can*” ou, como também conhecido “lata de lixo”, desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972) diz que as escolhas políticas são feitas como se as soluções dos problemas estivessem numa lata de lixo, sendo que há vários problemas e poucas soluções.

Por meio de deste modelo, Souza (2006, p. 30) diz que “as organizações são formas anárquicas que compõem um conjunto de ideias com pouca consistência. As organizações constroem as preferências para a solução dos problemas - ação - e não, as preferências constroem a ação.” De forma resumida, neste modelo, as soluções procuram os problemas.

Há, ainda, segundo Souza (2006, p. 31), o modelo de Coalisão de Defesa (*advocacy coalition*), de Sabatier e Jenkins-Smith (1993). Diferentemente do *garbage can*, a política pública deveria ser entendida como um conjunto de subsistemas estáveis relativamente, que se articulam com os acontecimentos de fora, que fornecem os parâmetros para os recursos e constrangimentos atinentes a cada política pública. Para estes autores, valores, crenças e ideias são importantes dimensões no processo de formulação de políticas públicas, o que não é reverenciado pelos demais modelos.

O modelo das Arenas Sociais entende a política pública como uma iniciativa dos chamados empreendedores políticos ou de políticas públicas, de modo que, para

que algo se transforme em problema é necessário que as pessoas acreditem que alguma coisa precisa de ser feita.

No modelo das Arenas Sociais, os *policy makers* prestam atenção em alguns fatores e ignoram outros, de modo que há três formas de chamar a atenção de quem formula as políticas públicas: divulgando indicadores que relatam os problemas; por meio de desastres ou repetição contínua dos problemas; e, por último, por meio de informações (*feedbacks*) que indicam as falhas da política atual.

Já o modelo do “Equilíbrio Interrompido” (*punctuated equilibrium*) idealizador por Baumgartner e Jones (1993), tem por base noções de computação e biologia, sendo que desta veio a ideia de “equilíbrio interrompido”, com a noção de grandes períodos de estabilidade mudados por períodos de instabilidade em que a política anterior é revista.

Da computação tem-se que “Os subsistemas de uma política pública permitem ao sistema político-decisório processar as questões de forma paralela, ou seja, fazendo mudanças a partir da experiência de implementação e de avaliação, e somente em períodos de instabilidade ocorre uma mudança serial mais profunda”.

Há ainda, os modelos influenciados pelo “novo gerencialismo público” e pelo ajuste fiscal restritivo de gastos, adotados por alguns governos na busca de eficiência, sendo que a razão está na crise fiscal e ideológica do Estado.

Paralelamente, a credibilidade das políticas públicas também ganhou notoriedade de modo que as regras pré-anunciadas seriam mais eficientes do que a discricionariedade dos burocratas e políticos contidos nas políticas públicas, credibilidade esta que foi fundamental no aspecto monetário.

Souza (2006, p. 36) sintetiza o as diversas definições e modelos sobre políticas públicas, de modo que ela permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; envolve vários atores e níveis de decisão, embora materializada por meio dos governos, e não necessariamente se restringindo a participantes formais, uma vez que os informais são igualmente importantes.

É, de igual sorte, abrangente, não se limitando a leis e regras; é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; é uma política de longo prazo, embora tenha impactos no curto prazo; por fim, política pública implica também implementação, execução e avaliação, envolvendo processos subsequentes após sua decisão e proposição.

Todo o exposto teve por função localizar o processo de lei municipal dentro do universo do planejamento governamental municipal, salientando que há diferentes modelos a serem seguidos, entretanto, o ideal é aquele em que a população possa atuar efetivamente, opinando e ajudando a decidir o que é melhor para tal ou qual comunidade. Planejar passa a ser um ato, antes de tudo, de responsabilidade, e a oitiva dos maiores interessados é fundamental.

Obviamente que não se fala de participação formal, do tipo mecânica ou obrigacional, em que o popular se dirige às urnas de forma obrigatória, delegando incondicionalmente a um terceiro, no caso o Vereador (ou Prefeito), o direito de direcionar como quiser os rumos da cidade, deixando de lado, muitas vezes, pleitos fundamentais ou interessantes para a formação da cidade.

O trabalho do vereador se relaciona com o ciclo de políticas públicas na medida em que, primeiramente, ouve as necessidades dos cidadãos, consubstanciada na identificação do problema. Na formação da agenda o vereador atua informando, no ingresso do projeto de lei, que determinado problema é tido como importante em determinado momento.

Na sequência, na formulação de alternativas, o vereador estabelece o que será contemplado no projeto de lei. Já a tomada de decisão ocorre quando da votação dos projetos de lei, podendo ser aprovados ou reprovados em plenário. Nas palavras de Agum *et al* (2015, p. 17), “nesta fase também que a administração pública assume o caráter de fazer com que as intenções políticas sejam moldadas para ações concretas”, ou seja, é quando a lei é executada.

Já na fase da avaliação, o vereador atua como fiscal, verificando se determinada política pública está ou não funcionando, e deve tomar as providências necessárias.

2.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE CIDADE E DIREITO À CIDADE

O tema “Cidade” é trazido à discussão em razão de situações práticas vivenciadas no dia a dia da Câmara Municipal de Mandirituba-PR, desde o ano de 2.013, quando o autor do presente trabalho ingressou no quadro de servidores efetivos como advogado, fazendo análise jurídica e dando pareceres nos projetos de lei.

Pôde-se verificar que projetos acabaram sucumbindo diante do falado “vício de iniciativa” e por “gerar gastos ao município”, sendo que, caso tivessem a

oportunidade de entrar em vigência, independentemente de quem os protocolou, teriam ajudado na formação da cidade, conquanto seja a iniciativa parlamentar consentâneo do Direito à Cidade.

O Direito à Cidade encontra diferentes conceituações, e diferentes autores. O presente trabalho não visa a uma análise profunda do que seja “cidade”, nem do “Direito à Cidade”, mas somente uma visão geral do que seja tal direito. Para tanto, serão analisados os dois principais escritores sobre o tema, Henri Lefebvre e David Harvey.

2.4.1 Cidade

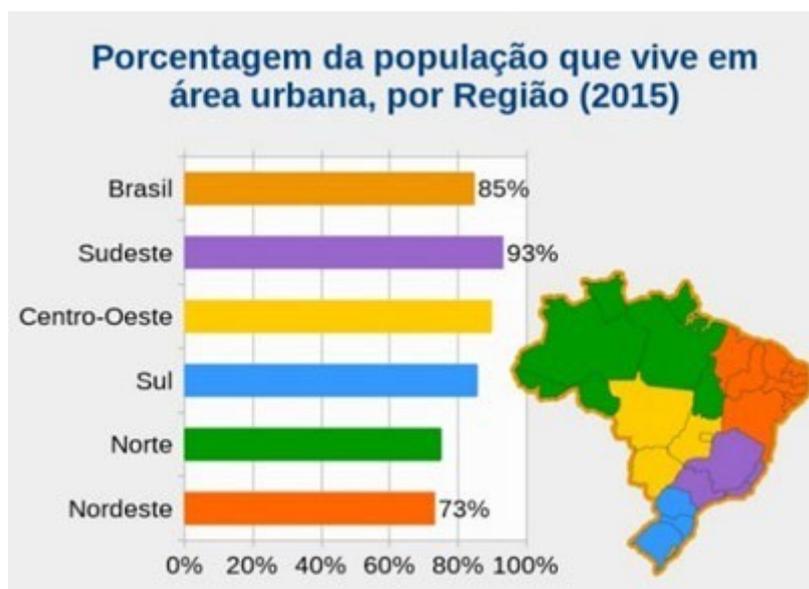
Rolnik (1988, p. 1) tece importante comentário sobre a gênese das cidades, que “Desde sua origem, como local cerimonial, é na cidade também que se localizam os templos, onde moram os deuses capazes de garantir o domínio sobre o território e a possibilidade de gestão de vida coletiva.”

Define, Rolnik (1988, p. 3), a cidade como um ímã, que, como um campo magnético, reúne e concentra os homens, entretanto, fala da dificuldade de se conceituar cidade, que, diferentemente do que seja urbano, que possui maior clareza de entendimento. A cidade, não importando sua dimensão ou característica, é um produto social que se insere no âmbito da “relação do homem com o meio” – referente mais clássico da geografia.

Quando se fala em melhores oportunidades, é inevitável mencionar que as cidades continuam atrair pessoas. Segundo dados³ da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015 a maior parte da população brasileira, 84,72%, vive em áreas urbanas e 15,28% dos brasileiros vivem em áreas rurais. Visto por regiões FIGURA 4:

³Disponível em <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html> na data de 08/07/2023.

FIGURA 4 - PERCENTUAL DA POPULAÇÃO URBANA POR REGIÃO EM 2015



Fonte: PNAD (2015)

Oliveira (2002, p. 10) relata que a urbanização começou no Brasil no final dos anos 50, apresentando seus efeitos já nos anos 60. A autora menciona que o crescimento das áreas metropolitanas juntamente com a ampliação da rede urbana e o acirramento de seus problemas, como a “marginalização de enormes segmentos pobres da população, marcam as últimas décadas do século XX”.

O termo cidade pode ter diferentes acepções, podendo ser histórica, sociológica, econômica, entre outras. Inclusive, Milton Santos define cidade, dizendo que ser esta ao mesmo tempo “uma região e um lugar, porque ela é uma totalidade, e suas partes dispõem de um movimento combinado, segundo uma lei própria, que é a lei do organismo urbano, com o qual se confunde.” (Santos, 2013, p. 67)

Para Bonini (1983, p. 949), “por polis se entende uma cidade autônoma e soberana, cujo quadro institucional é caracterizado por uma ou várias magistraturas, por um conselho e uma assembleia de cidadãos (*politai*)”. Weber (1987, p. 4) vincula o conceito de cidade ao aspecto econômico, mencionando que “*la mayor parte de sus habitantes viven de la industria y del comercio y no de la agricultura*”. Le Corbusier (1971, p. 53) atrela cidade às funções da vida: “habitar, trabalhar, cultivar o corpo e o espírito, aos quais um objetivo elevado, conquanto acessível, possa ser atribuído: a alegria de viver”.

Para Beaujeu-Garnier (1997, p.11), é o local que atrai e acolhe habitantes para quem fornece, por meio de sua própria produção, “do seu comércio e dos seus

diversos equipamentos, a maior parte de tudo o que eles necessitam: é o lugar onde os contatos de toda a natureza são favorecidos e maximizados os resultados.”

Silva (2000, p. 24) enuncia os pressupostos para se conceituar cidade, quais sejam: densidade demográfica específica; profissões urbanas como comércio e manufatura, com suficiente diversificação; economia urbana permanente, com relações especiais ao meio rural; existência de camada urbana com produção, consumo e direitos próprios.

Gonçalves (1996, p. 46) menciona que “Cidade não é apenas a sede do município, a sede do governo municipal, mas todo complexo demográfico urbano e social e economicamente expressivo, com grande concentração populacional”.

Cidade, para o presente trabalho, agrega muito significado, uma vez que é, ao mesmo tempo um conceito geográfico mas também delimitação jurídica de possibilidades para os cidadãos se posicionarem, diretamente ou por meio de dos vereadores, enquanto moradores e construtores daquilo que almejam para a atual e futuras gerações cidadinas.

2.4.2 Direito à cidade

Pode-se iniciar o estudo acerca do Direito à cidade, definindo-o como direito a contribuir para o processo de urbanização, que é oriundo de uma organização coletiva de pessoas, que, embora possuam muitas diferenças, acabam por contribuir (negativa e positivamente) para a formação da cidade.

O planejamento e a execução da política de urbanização está em evidência há algumas décadas, mormente em razão dos problemas que atingem a cidade. Estes problemas são das mais variadas espécies: sociais, ambientais, econômicos, havendo grande disparidade na construção do espaço urbano pelos cidadãos.

Assim, o debate assume grande relevo na formação da cidade, na medida em que todos que nela residem tem direito de opinar, seja direta ou indiretamente, o que nem sempre é possível. Antes, contudo, é importante a menção da origem do termo “direito à cidade”, com os dois maiores expoentes do tema.

Lefebvre (2001, p. 11) inicia o estudo do Direito à Cidade fazendo uma contextualização histórica, citando como ponto de partida o processo de industrialização. Importante constatar que o tema só ganhou maior evidência anos mais tarde em Spaces of Hope, de 2000, com demandas de trabalhadores e movimentos sociais; em 2003 aparece em um ensaio pouco conhecido.

Após, segundo Tavolari (2016. p. 95), “em 2008, em artigo publicado na *New Left Review* que viria a se tornar uma das maiores referências para o debate acadêmico e para os movimentos sociais.” E aqui não se pretende exaurir o que seja a expressão “direito à cidade”, nem as críticas que a circundam, mas tão somente tecer uma contextualização temporal.

Segundo Lefebvre (2001, p. 11), a “cidade” existe mesmo antes da industrialização, como foi o caso da cidade *oriental*, *cidade arcaica*, e a *cidade medieval*, em que as duas primeiras tiveram notório pendor político, e a última, além de política, foi também bancária, comercial e artesanal. Para Lefebvre, incontestavelmente, a industrialização é, há mais de um século, o que movimenta as transformações sociais.

Segundo Lefebvre, o processo de industrialização é o indutor, e os induzidos são os problemas relacionados ao “crescimento e à planificação as questões referentes à cidade e ao desenvolvimento na realidade urbana, sem omitir acrescenta importância dos lazeres e das questões relativas à ‘cultura’.”

O que restou de *antigos núcleos urbanos* passaram a acelerar o que ainda subsistia da economia de troca. E, com a substituição da agricultura aos feudos, as cidades passam a “acumular riquezas”, compostas por tesouros, objetos e capitais virtuais, em que pese já haver grande riqueza oriunda do comércio e usura.

Até então a cidade é uma *obra*, sendo esta valor de uso e o produto, valor de troca. E, segundo Lefebvre (2001, p. 12) “o uso principal da cidade, isto é, das ruas e das praças, dos edifícios e dos monumentos é a Festa (que consome improdutivamente, sem nenhuma outra vantagem além do prazer e do prestígio, enormes riquezas em objetos e em dinheiro”.

Para Tavolari (2016. p. 95), Marx e Engels já teriam enfrentado o tema da cidade em suas obras, ainda que não de maneira central. Mas foi a obra de Lefebvre a pioneira a defender que “a urbanização não poderia mais ser entendida como resultado ou subproduto da industrialização.”

No auge do desenvolvimento as cidades medievais concentram as riquezas, e os grupos dominantes investem o dinheiro na própria cidade, momento em que o “capitalismo comercial e bancário” tornou a riqueza “móvel”, marcada pelas trocas, permitindo a transferência monetária

Neste momento as propriedades passam das mãos dos produtores feudais para os enriquecidos capitalistas urbanos, e, surgindo a “sociedade”, entendida como

campo, cidade, e as “instituições que regulamentam suas relações” rumando para uma *rede de cidades*, com predomínio de uma sobre as outras, constituindo a capital.

Diferentemente da Antiguidade, a Cidade predomina, e três terminologias se diferenciam: “a sociedade, o Estado e a Cidade, sendo que neste sistema cada uma destas se constitui em sistema acabado.

Apesar de manter a característica da vida comunitária surgem as lutas de classe, entre “riqueza e a pobreza”, “poderosos e oprimidos” reforçam o sentimento de pertencimento, tendo a Cidade local como Arena, tendo por motivo o amor pela cidade. Isto acabou culminando em que, por se sentir ameaçada, a classe dominante gasta suntuosamente as fortunas com a construção de edifícios, palácios, fundações, embelezamentos e festas.

Neste sentido, Lefebvre (2001, p. 13) ressalta ser “paradoxo este fato histórico mal elucidado: sociedades muito opressivas foram muito criadoras e muito ricas em obras. Em seguida, a produção de produtos substituiu a produção de obras e de relações sociais ligadas a essas obras, notadamente a Cidade.”

Logo surge uma grande crise ocasionada pela passagem do capitalismo bancário e comercial e do modo de produzir artesanal para o “capitalismo concorrencial”, à exceção do “sistema urbano” e à Cidade.

Observa-se que a indústria busca se instalar fora da cidade, próximo a fontes de energia, como rios, florestas, e de locais que propiciassem facilidade de transporte, como canais e estradas de ferro, e, logicamente, próximo à reservas de mão-de-obra, como os ferreiros, artesãos, tecelões.

Enquanto isto a velha cidade era o lugar onde se localizavam mercados, bancos, residências dos mais abastados, e reserva de mão-de-obra. Aparece, então, o que Lefebvre caracteriza como *duplo processo*, ou, processo de dois aspectos, “Industrialização e urbanização, crescimento e desenvolvimento, produção econômica e vida social. Os dois “aspectos” deste processo, inseparáveis, têm uma unidade, e no entanto, o processo é conflitante.

Existe, historicamente, um embate violento entre a realidade industrial e realidade urbana. Quanto à realidade do processo, ela se revela cada vez mais difícil de ser aprendida, tanto mais que a industrialização não produz apenas empresas (operários e chefes de empresas), mas sim *estabelecimentos* diversos, centros bancários e financeiros, técnicos e políticos, conforme Lefebvre (2001, p. 16).

E a industrialização marcou profundamente várias cidades, como Veneza, Atenas, e cidades francesas. Em outras, houve aumento da cidade e urbanização, com diminuta industrialização, como em Toulouse. Na América do Sul e África, há ocorrência de favelas circundando as cidades, e os camponeses migram para as cidades em busca de emprego.

Segundo Lefebvre, há o aprofundamento de um processo chamado “implosão-explosão” da cidade, que se estende pelos países industriais, e crescem as concentrações urbanas, com grande aumento da densidade demográfica, deteriorando ou explodindo antigos núcleos urbanos, e as pessoas acabam se deslocando para as periferias.

Os centros passam a ser verdadeiros “guetos” dos desfavorecidos, mas ora conservam fortes posições para os mais abastados. Surge o tecido urbano, metáfora que mais representa “espécie de rede de malhas desiguais que deixam escapar setores mais ou menos amplos: lugarejos ou aldeias, regiões inteiras” (Lefebvre, 2001, p. 118).

Entretanto, conforme o tecido urbano pode ser descrito utilizando o conceito de ecossistema, unidade coerente constituída ao redor de uma ou de várias cidades, antigas ou recentes. Semelhante descrição corre o risco de deixar escapar o essencial. Com efeito, o interesse do “tecido urbano” não se limita à sua morfologia. Ele é, para Lefebvre (2001, p. 19) o suporte de um “modo de viver” mais ou menos intenso ou degradado: a sociedade urbana.

Por fim, para Lefebvre (2001, p. 134), o direito à cidade é “uma forma superior dos direitos: o direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade”.

Já David Harvey, geógrafo britânico, trata o tema como direito humano, coletivo e comum, de modelação do processo de urbanização, sendo que esta seria um processo, por meio de do qual o excedente de produção deveria ser reinvestido permitindo que o capital circulasse. Sendo, assim, “o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade” guarda relação com o coletivo. Para este autor:

O direito à cidade é, portanto, muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização. A liberdade de fazer e refazer a nós mesmos e a nossas cidades, como pretendo argumentar, é um dos nossos direitos humanos mais preciosos, ainda que um dos mais menosprezados. (David Harvey, 2014, p. 28)

Para Harvey (2014, p.30), o direito à cidade pode ser reivindicado tal qual um poder configurador, sobre a forma como a cidade é feita e refeita, mas que se encontra nas mãos de uma pequena elite política, e econômica com condições de moldar a cidade cada vez segundo suas necessidades particulares e seus anseios.

Harvey (2014., p. 65) qualifica o direito à cidade como forma de *moldar a cidade*, ao mencionar “seu direito à cidade - seu direito a mudar o mundo, a mudar a vida e a reinventar a cidade de acordo com seus mais profundos desejos”.

Neste especial aspecto a obra de Harvey (2014) orienta, atualmente, para uma maior participação popular na formação da cidade, o que, para o presente trabalho, representa voz ativa por meio de dos vereadores nas Casas de Lei, na confecção de leis municipais.

Complementando a ideia de Direito à Cidade, passa-se a citar a concepção segundo alguns autores, apenas de modo exemplificativo. Para Castells (2002, p. 110-111) o termo urbano, sugere a hipótese de uma produção de conteúdo social por uma forma trans histórica, isto é, em última análise, uma teoria da mudança social, uma teoria da revolução.

Para a autora Tavolari (2016, p. 97), o pensamento de Castells se diferencia de Harvey, no sentido que para aquele o ideal urbano era atrelado à “questão urbana e aos movimentos sociais” e para este, à “justiça social e a cidade”.

Já Soja (2010a, p. 108) pensa que o “direito à cidade é visto não apenas como o direito de apropriação, participação, e à diferença, mas mais amplamente, como um direito ao espaço, o direito de habitar o espaço”.

Para Saule Junior (1997, p.76) a garantia do direito à cidade é sinônimo de conjunto de medidas que tragam melhoria de qualidade de vida, por meio de da adequada ordenação do espaço urbano e da função dos bens, equipamentos urbanísticos e serviços, por todos os que habitam a cidade.

Para Silva Neto (2022, p. 2) A produção social do espaço urbano decorre de um processo de construção coletiva, a partir da convivência entre pessoas com

origem, raça, sexo, cor, idade e diversos outros elementos de identidade diferentes, sendo que todos contribuem ao resultado da cidade, seja positiva ou negativamente.

Neste especial aspecto, o trabalho do vereador é fundamental para a construção da cidade, na medida em que, ouvindo os problemas e anseios da população, os transforma em leis, que irão contribuir para a formação da obra, que deve atender a todos os cidadãos, e não somente uma parcela.

2.4.3 Direito à cidade no Brasil

Tavolari (2016, p. 98) cita como marco inicial do uso do termo no Brasil uma nota de rodapé do livro de James Holston que fala da importância da obra de Lefebvre para a guinada dos direitos às obras “direito à cidade” e “vida cotidianda” enquanto arenas para discussões políticas, e a obra de Manuel Castells sobre a “questão urbana e os movimentos sociais”; também cita a importância da obra de David Harvey sobre “a justiça social e a cidade”.

Para Holston (2013, p. 438, nota 9), essas ideias conquistaram a imaginação de vários profissionais, como cientistas sociais, planejadores, arquitetos, advogados, que agenciaram movimentos sociais urbanos e se tornaram líderes de ongs e de governos locais.

Viveiros (2020, p. 101) defende que a política urbana brasileira é iniciada timidamente no governo João Goulart, foi rechaçada pelo Congresso Nacional e retirada de pauta no golpe militar. Tinha em seus primeiros traços elementos de reforma urbana, como a função social da propriedade e o direito à moradia, indispensáveis ao combate à especulação imobiliária, à desigualdade social e à segregação socioespacial.

Para Tavolari (2016, p. 98), alguns são os pressupostos para a “passagem” no Brasil. O primeiro seria a generalização do termo. Não se trata somente da generalização qualquer do termo utilizada por Lefebvre, Castells e Harvey, “mas de sua apropriação em chave positiva e carregada de força simbólica — elas não só foram mobilizadas em textos acadêmicos, mas “conquistaram a imaginação”.

E o momento em que este termo desembarca no Brasil foi durante a ditadura militar, circunstância em que permeavam os ideais de justiça, democracia e direito entre a população. O segundo pressuposto apontado pela professora seria a repercussão em “diferentes campos disciplinares em razão do vínculo estabelecido entre intelectuais de várias áreas e movimentos sociais urbanos”.

O terceiro foi a mediação realizada pelos intelectuais militantes, por meio de dos quais se pôde conhecer e reivindicar tal direito, o “direito à cidade”, e a maneira como esses ideais passaram a influenciar aqueles intelectuais foram uma combinação ente o direito à cidade de Lefebvre e a luta pelo acesso a equipamentos de consumo coletivo por parte de movimentos sociais urbanos, desenvolvida por Castells, conforme leciona Tavolari (2016, p. 98).

Tavolari aponta que houve duas “entradas” da obra de Lefebvre no Brasil, sendo a primeira a “sociologia da vida cotidiana”, e a outra foi a leitura sistemática de *O capital*, de Marx.

Ou seja, o estudo do tema “direito à cidade” ocorre por meio de intelectuais que se interessam pelo tema, não se olvidando a gênese marxista. Tavolari lembra que Ermínia Maricato já mencionava o livro no ano de 1976, e, a partir de 1980, passa a defender “a necessidade de “*ampliar a consciência*” do direito à terra para “*construir a consciência*” do direito à cidade, como forma de dar uma nova qualidade às reivindicações populares, já tendo em vista a Assembleia Nacional Constituinte”.

Assim, o Direito à Cidade era mais amplo que o direito à terra, e, nas palavras de Tavolari (2016, p. 99), “*Na cidade não queremos só terra, nós queremos o direito à cidadania, à vida na cidade*”, demanda expressamente vinculada pela autora à noção de festa de Lefebvre.

A vinculação entre Direito à Cidade e Cidadania também foi tecida por Pedro Jacobi (1986, p. 25), como na frase “O Direito à cidade representa, acima de tudo, pensar uma cidade democrática, uma cidade que rompa as suas amarras com o passado”

Ainda, fala Jacobi (1986, P.1) que “*Direito à cidade quer dizer direito à vida urbana, à habitação, à dignidade. É pensar a cidade como um espaço de usufruto do cotidiano, como um lugar de encontro e não de desencontro.*” Defende que atualmente as “nossas cidades são o reflexo do abuso do poder autoritário e do capital monopolista, com liberdade franqueada para a especulação, para a ação privada dos grandes negócios.”

Para Viveiros (2020, p. 317) não há novidade no ideal de direito à cidade, que, por sua complexidade e atualidade trata-se de um “conceito inacabado e permanentemente em construção, disputado e recriado no tempo”, tendo como abordagem conceitual “a práxis que vincula agentes e ação na construção cultural e política de uma outra realidade”.

Viveiros (2020) cita que as reflexões em torno do conceito e da prática dos agentes sociais fomentam o debate ao redor de política urbana. Assim, o Direito à Cidade é visto como Utopia Experimental; como síntese de direitos consagrados na esfera internacional; como equivalente à cidade para todos; como expansão e como condição do exercício do direito à moradia; como norma jurídica; como experiência de luta na cidade.

Para Harvey (2000, p.74) trata-se de um dos direitos humanos mais preciosos e mais negligenciados. Viveiros (2020, p. 351-352) diz que todas estas apropriações são legítimas, quando ligadas à prática dos agentes sociais que “Embora estudado e discutido por especialistas e militantes, o direito à cidade ainda merece aprofundamento e exame crítico quanto a sua formulação teórica e potencial político.”

É, portanto, segundo Viveiros (2020, p. 352), projeto político para transformar a sociedade, “concebido na experiência dos agentes em seus contextos, sem o que se tornará intelectualmente frágil, socialmente vazio e politicamente impotente”, que abre um campo amplo de pesquisa para as dimensões e sentidos, o que para a autora não é um problema.

Assim, pode-se verificar que o direito à cidade, enquanto participação política eficiente, requer uma maior liberdade de atuação, tanto da população quanto dos representantes desta. O engessamento da legislação pode ser combatido mediante alteração legislativa e por meio de interpretação mais complacente da lei, possibilitando que o Poder Legislativo exerça a atribuição primordial com maior liberdade de atuação, exercendo a função social.

Neste sentido, Saule Júnior (2007 p. 90) afirma que a tomada de decisões sobre a questão urbana, guarda estrita relação com a cidadania, e o poder de decisão pertence a vários segmentos da sociedade, a qual passa a entender que as decisões urbanísticas e desenvolvimento urbano formam política pública que concretiza os direitos fundamentais, “incorporando o direito à cidade e garantindo à pessoa humana uma qualidade de vida digna”.

Neste especial sentido, a participação da população, ocorrendo por meio de dos vereadores na proposição de projetos de lei é de fundamental importância para a formação da cidade.

2.5 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: O FUNDAMENTO NECESSÁRIO PARA A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA FORMAÇÃO DA CIDADE E NO DIREITO À CIDADE.

Azambuja (2008) defende que democracia é “o regime em que o povo governa a si mesmo, quer diretamente, quer por meio de funcionários eleitos por ele para administrar os negócios públicos e fazer as leis de acordo com a opinião geral.”

A Constituição do Brasil já prenuncia que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” Trata-se da Democracia Representativa, ou Democracia Indireta.

Sobre democracia, Silva (2013, p. 128) assim leciona que esta é um conceito histórico e que a democracia, como regime político, é governo do povo, pelo povo e para o povo. Podemos, assim, admitir que a democracia é um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou, indiretamente, pelo povo e em proveito do povo.

Silva (2013) fala que se trata de um processo de convivência, além de ser uma relação de poder político, também um modo de vida, em que há de se verificar tolerância e respeito entre os conviventes. Amaral Filho (2004, p. 262) com as palavras de Georges Burdeau, leciona que democracia “constitui o regime da liberdade política, onde a autoridade está fundada na vontade daqueles aos quais se obriga”.

Bonavides (1999, p. 350) defende que democracia é o mais fundamental dos direitos, qualificando-a como de quarta geração, inclusive, assinalando que já não “é unicamente o direito natural das declarações universais, políticas e filosóficas dos séculos revolucionários, mas o direito positivo das Constituições e dos tratados, de observância necessária, por conseguinte, tanto na vida interna como externa dos Estados”.

Sobre a democracia representativa, Silva (2013, p. 139) assevera que é neste regime que se desenvolvem a cidadania e as questões da representatividade, tendendo a se fortalecer, sendo que a Constituição combina a representação e a participação direta, com tendência para a democracia participativa, conforme se verifica ao falar que todo o poder emana do povo, exercido por meio de representantes eleitos (democracia representativa), ou diretamente (democracia participativa).

Como assevera Silva (2013, p. 139), na democracia representativa a participação popular é indireta, periódica e formal, e, “por um lado, ela consubstancia um procedimento técnico para a designação de pessoas para o exercício de funções

governamentais. Por outro, eleger significa expressar preferência entre alternativas, realizar um ato formal de decisão política”.

Para Bobbio (2018, p.47-49), “A democracia representativa, que é a única forma de democracia existente e em funcionamento, é já por si mesma uma renúncia ao princípio da liberdade como autonomia”. Nesta esteira, interessante é a lição de Miranda (2002, p. 320) que menciona a titularidade do poder pertence ao Estado, descrito enquanto comunidade, organização e pessoa colectiva, e “a titularidade do poder no povo, conjunto de cidadãos dotados de direitos de participação activa na vida pública (os direitos políticos)”.

O direito ao planeamento e à formação da cidade é consentâneo à democracia representativa. Se os anseios da população não puderem ser transplantados do papel para a realidade, por meio de seus representantes, o próprio texto constitucional não passará de letra morta.

2.6 FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

Primeiramente, convém ressaltar que a função social da cidade é um mandamento constitucional sobre a política de desenvolvimento urbano, enaltecendo que será executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Colocada a expressão, é necessário dizer o que é função social da cidade. Meirelles (1993, p. 377) cita a Carta de Atenas, e segundo o autor as funções sociais da cidade são habitação, trabalho, circulação e recreação.” Garcias *et al* (2008, p. 8) apontam que a Nova Carta de Atenas – 2003 agora traz dez funções, tratadas como conceitos. São elas: uma cidade para todos; a cidade participativa; cidade como refúgio; cidade saudável; cidade produtiva; cidade inovadora; cidade ecológica; cidade cultural e cidade contínuo.

Garcias *et al* (2008, p. 10) classificam as funções sociais da cidade em três grandes grupos: Funções urbanísticas: contemplando habitação, trabalho, lazer e mobilidade; Funções de cidadania: contemplando educação, saúde, segurança e proteção. Funções de gestão, contemplando Prestação de Serviços, Planeamento, Preservação do Patrimônio Cultural e Natural e Sustentabilidade Urbana.

Observe-se que a função social da cidade guarda intrínseca relação com o direito fundamental à qualidade de vida, pois é na cidade que a maioria das pessoas

vivem, trabalham, estudam. Silva (2010, p.422) acredita que a propriedade urbana, condicionada e formada pelo direito urbanístico, tem “função social específica: realizar as chamadas funções urbanísticas de propiciar habitação (moradia), condições adequadas de trabalho, recreação e circulação humana; realizar, em suma, as funções sociais da cidade (CF, art. 182)”.

Para Cammarosano (2002), sobre o artigo 182 da Constituição Federal, a “finalidade mais imediata dos dispositivos constitucionais em questão é viabilizar a democratização das funções sociais da cidade em proveito de seus habitantes, prevendo mecanismos de promoção do adequado aproveitamento do solo urbano.”

Não se deve esquecer da participação direta, por meio de da iniciativa popular, entretanto seria necessário um engajamento político muito mais amplo e difundido, restando aqui, como meio mais célere e fácil, a iniciativa parlamentar.

Desta forma, o papel do vereador na consolidação da função social da cidade ocorre com a conversão da teoria (anseios da população) para a realidade (aplicação da lei). Esta transmutação somente ocorre, em âmbito municipal, por meio de leis. São estas que criam os direitos, concretizam o plano teórico e transformam a realidade local.

Novamente, é necessária mudança de pensamento no tocante à interpretação e aplicação da lei local, possibilitando uma maior produção da cidade pelos mais interessados, os munícipes, por meio de dos vereadores.

2.7 PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADE

Antes de conceituar o que seja Participação Popular, é necessário saber o que significa o verbo participar, que “Em sentido vulgar, ‘participar’ significa tomar parte ou ter parte em algo, ou ainda, fazer ou ser parte de algo” (Bordenave, 1994, p. 22).

O Poder Legislativo pratica os atos por meio de da delegação, uma vez que a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) já menciona que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL-CF/1988, Art.1º, parágrafo único).

Dias (2007) tece o conceito de participação popular, para quem “é o processo político concreto que se produz na dinâmica da sociedade, mediante a intervenção cotidiana e consciente dos cidadãos individualmente considerados ou organizados

em grupos ou associações, com vistas à elaboração, à implantação ou à fiscalização das atividades do poder público.”

Cavalcante *et al* (2002) falam da importância da otimização dos recursos públicos por meio da organização local, lembrando que a demanda por serviços públicos é muito elevada, precisando ser direcionada e organizada. Ressalta a necessidade de organização da demanda o que menciona que outro aspecto positivo é evitar a apropriação político-partidária dos benefícios oriundos dos recursos públicos, seja fática ou política do benefício.

Cavalcante *et al* (2002) arrematam, falando da dificuldade de a comunidade compreender o papel do Estado, com relações paternalistas com o ente público, com noções equivocadas de deveres e direitos. Falam que há um risco no aumento da passividade da sociedade diante do desmonte do aparelho estatal de forma mal planejada.

Cavalcante *et al* (2002) falam que deve partir da sociedade um novo contrato social, com novas bases de organização, o que será essencial “para que novas bases sobre as quais se assentarão a organização do Estado-sociedade sejam realmente novas e não uma simples substituição do Estado pela sociedade e pelo mercado.”

Conforme já delineado no presente trabalho, a participação popular nas decisões de leis municipais é o cerne do direito ao planejamento e à cidade. Não basta a mera delegação de poderes aos vereadores se nos momentos de maior necessidade estes nada podem fazer em razão de engessamento legislativo.

Trata-se de uma necessidade urgente de mudança de pensamento, em que os atores sociais poderão ter uma participação muito mais efetiva, inclusive chamando para si a responsabilidade pela construção da cidade.

2.8 FUNÇÃO SOCIAL DO PODER LEGISLATIVO NA PRODUÇÃO DA CIDADE

O Poder Legislativo possui algumas funções, segundo Silva (2013, p. 653), quais sejam: *função legislativa*, por meio da qual “ela legisla sobre matérias de competência do município”; *função meramente deliberativa*, por meio de “por meio da qual a Câmara exerce atribuições de sua competência privativa que envolvem a prática de atos concretos, de resoluções referendárias, de aprovação, de autorização, de fixação de situações, de julgamento técnico, que independem de sanção do Prefeito.

Ainda, segundo Silva (2013), a *função fiscalizadora*, “que declara que a fiscalização financeira e orçamentária do Município será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo, com auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou do Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios, onde houver”; *função julgadora*, “pela qual a Câmara exerce um juízo político, quando lhe cabe julgar o Prefeito e os Vereadores por infrações político-administrativo.”

Silva (2013, p. 654) cita haver, ainda, outra função, qual seja o exercício do poder organizativo municipal, de modo que a Lei Orgânica estabelece regras para sofrer emendas, atribuindo à Câmara competência para isto.

Assim, pode-se verificar que a Lei Orgânica possui certa rigidez, só podendo ser elaborada com o voto de dois terços da Câmara, e, igualmente, ser alterada com este *quorum*. Portanto, as leis municipais que contrariarem a Lei Orgânica serão ilegítimas e inválidas, desde que assim sejam declaradas pelo Judiciário.

Partindo dos conceitos já apresentados de cidade, de direito à cidade, bem como das funções sociais da cidade, e, uma vez já delineado o trabalho dos vereadores, que são fundamentais na formação da cidade a partir das aspirações dos cidadãos, conclui-se que o Poder Legislativo possui notória função social.

Desta forma, passa-se à análise dos aspectos sociais da cidade a partir da iniciativa de projetos de lei, ou seja, a matéria sobre a qual o processo de lei é praticado em âmbito municipal.

Primeiramente, sob o aspecto social, é imperativo mencionar que a cidade deve ser feita com a participação da população local e para todos os habitantes. A partir desta afirmação, pode-se passar a uma análise da principal legislação da cidade de Mandirituba-PR, a Lei Orgânica Municipal, bem como o trabalho do vereador pode ser efetuado.

A Lei Orgânica do Município de Mandirituba-PR também fala das matérias de competência exclusiva do Prefeito Municipal. Ou seja, à exclusão do Chefe do Poder Executivo, ninguém poderia, em tese, ingressar com projetos de lei com as matérias insculpidas no artigo 49 da LOM.

Entretanto, o STF firmou entendimento de que o vereador pode ingressar com projetos de lei, à exclusão das matérias constantes dos incisos I e IV (RE 878.911/RJ – “Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos”).

Desta forma, pode-se entender que projetos de lei oriundos da vereança corroboram na formação da cidade. Ao se analisar o Estatuto da Cidade, verifica-se o princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

Silva (2012, p. 16-17) salienta que o Estado, enquanto organização política, administrativa e jurídica é constituído com a existência de um povo em determinado território, dotado de soberania. Menciona que o governo intervém por meio de políticas públicas, podendo implementá-las porque é dotado de capacidade de universalização, coerção e regulamentação, podendo aplicar penalidades a quem descumprir demandas, sendo esta capacidade chamada de governabilidade.

Neste sentido, a governabilidade é a capacidade conferida pela sociedade ao Estado para este exercer o poder, para empreender as transformações necessárias e governar. Assim, “a fonte da governabilidade está nos cidadãos e na cidadania organizada. Trata-se, portanto, de uma condição *sine qua non* para existência e permanência de um governo” (Silva, 2012, p. 16-17)

Portanto, é função social do Poder Legislativo a formação da cidade, conforme análise do rol de atuação apresentado na legislação municipal. De nada adianta a previsão na lei de matérias diretamente ligadas à construção da cidade se grande parcela dos projetos de lei forem iniciados pelo Chefe do Poder Legislativo.

2.9 A JUSTA DISTRIBUIÇÃO DOS BENEFÍCIOS E ÔNUS DECORRENTES DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO

O inciso IX do artigo 2º do Estatuto da Cidade prevê, entre as diretrizes gerais, a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização. Para Medauar (2004, p. 34) “A diretriz visa a impedir que alguns obtenham vantagens e outros prejuízos em virtude de processos de urbanização”, havendo necessidade de uma distribuição igualitária de ônus e vantagens, o que exige conhecimento, empenho e dedicação do governante para atendimento dos interesses da população.

Neste aspecto, a oitiva da população por meio de dos vereadores é fundamental para que a urbanização ocorra de maneira justa e equitativa. Em que pese o que diz a Teoria da Escolha Pública, todos os cidadãos são destinatários das obras e serviços do governo, e tem, portanto, direito de participar da construção da cidade.

Silva Neto (2022, p. 2) tece importante conexão com o já analisado Direito à Cidade, que “revela a noção de que cidade deve ser concebida como local de desenvolvimento e manifestações das liberdades vitais dos indivíduos, de modo que sua construção deve ocorrer de forma democrática e sempre voltada ao alcance do bem-estar integral de todos os seus membros.

Assim, assevera Silva Neto (2022, p. 5) que “Nesse paradigma, o cidadão é a finalidade do espaço urbano, jamais podendo ser enxergado apenas como um meio ao desenvolvimento cidadão” e que o Direito à Cidade requer a adoção de um modelo de desenvolvimento urbano participativo e inclusivo, com vistas a efetivar a democratização da construção da cidade e modificar o processo de segregação socioespacial, sem olvidar o foco nas necessidades vitais dos cidadãos da urbe.

De posse da informação que o cidadão deve contribuir para a formação da cidade, de maneira positiva ou negativa, Silva Neto (2022) esclarece que “o princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização impõe que o bônus e o ônus da cidade sejam repartidos de forma isonômica entre todos os cidadãos da urbe”. Isto importa igualar capacidades e oportunidades de fazer ou realizar ações, tendo em vista a concretização de objetivos e traçar os caminhos da vida dos cidadãos.

Este princípio enaltece que a construção da cidade deve objetivar o aumento das capacidades e oportunidades na vida dos cidadãos, aumentando a potencialidade de autodeterminação. Vizzotto (2018, p. 108) esclarece que a isonomia no processo de urbanização representa igualdade no acesso à terra, serviços públicos e infraestrutura da cidade, “dando a cada um aquilo que lhe cabe segundo a sua condição econômica e social”.

Inclusive este princípio anuncia que é injusta a urbanização na medida em que pretere quem possui menor condição econômica ou discrimina em razão de origem, raça, sexo, cor ou idade.

Para Silva Neto (2022) o primeiro elemento que se extrai do princípio em comento é o de “que as políticas urbanas não podem ser direcionadas a beneficiar sempre determinados grupos e classe sociais”. Sem a participação direta ou indireta da população na produção de lei condena a formação da cidade a quem possua maior influência política nos governantes, confirmando a Teoria da Escolha Pública.

Há vários problemas sociais, ambientais e econômicos que atingem as cidades, mormente a questão da desigualdade na construção do espaço urbano, o

que pode culminar, por exemplo, em moradias precárias e inóspitas, carente de serviços públicos e infraestrutura básica, o que no caso das moradias, sujeita os cidadãos a desastres.

É papel do vereador, enquanto titular da escolha pública, intervir na formação da política pública, apresentando projetos de lei para que haja justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

2.10 O MUNICÍPIO NA ESFERA FEDERATIVA

O Município encontra previsão no artigo 1º da CRBF. O Poder Executivo Municipal é exercido pelo prefeito, eleito para mandato de 4 anos, juntamente com os vereadores, representantes do Poder Legislativo.

A Lei Orgânica Municipal (LOM) é a principal legislação do município, e de acordo com Moraes (2007, p.268) ela “organizará os órgãos da Administração, a relação entre os órgãos do Executivo e Legislativo, disciplinando a competência legislativa do Município, observadas as peculiaridades locais”.

Também organizará a competência comum, disposta no art. 23, e a competência suplementar, disposta no art.30, II; além de estabelecer as regras do processo legislativo municipal e toda regulamentação orçamentária, em consonância com a CRBF, a Constituição do respectivo Estado (Moraes, 2007, p. 268).

As atribuições do Prefeito e da Câmara de Vereadores estão delineadas na Lei Orgânica, e estabelecem o vínculo normativo na esfera municipal, sem olvidar os projetos que emanam diretamente da população, a conhecida Iniciativa Popular.

Sabe-se que a CRBF eligeu o município à categoria de unidade federativa, e esta inovação conferiu autonomia financeira, administrativa e política, de modo que este ente atue de forma independente em relação ao Estado e União.

Esta independência deve ser transportada também ao Poder Legislativo municipal na prática, conferindo maior espectro de atuação, com matérias legislativas próprias do município. Tal liberdade tem por escopo o planejamento e construção da cidade, por meio de da manifestação da população.

2.11 O VEREADOR

Primeiramente, é interessante o estudo, ainda que não profundo, do significado da palavra em análise. Segundo o Dicionário Etimológico, o nome “vereador” tem

origem na palavra incomum “verea, forma arcaica de vereda, que significa caminho, estrada secundária, de onde surgiu o verbo verear, com o significado primitivo de “administrar as estradas e os caminhos”. Aos poucos os vereadores foram assumindo mais atividades, ligadas ao bom funcionamento da localidade.

Logo, segundo o dicionário, o verbo “verear”, tem significado de “administrar ou legislar como vereador”, tendo em 1344 o primeiro registro histórico, e o dicionário de Moraes, de 1813, já menciona os vereadores como aqueles que cuidam da vida coletiva, “incluindo o conserto de estradas e de ruas, a supervisão do abastecimento de água e de víveres e a manutenção da limpeza e do asseio da cidade: como se vê, funções já bem parecidas com as de um vereador moderno.”

Entretanto, parece que já em Roma havia a figura do Edil, um magistrado responsável por “trabalhar para o pleno funcionamento dos serviços em vigor nas cidades romanas”. No Brasil, as Câmaras Municipais surgem no período da colonização e copiaram a organização política municipal existente em Portugal, surgida na Idade Média.

2.12 REQUISITOS À CANDIDATURA AO CARGO DE VEREADOR

O cargo de Vereador é muito disputado entre os candidatos, principalmente devido à grande importância local e influência política exercida nos rumos da cidade. Como requisitos para a candidatura à vereança estão: a idade mínima de 18 anos, estar em dia com as obrigações perante a Justiça Eleitoral, ser alfabetizado e ter nacionalidade brasileira - não necessariamente nato, e, se homem, apresentação de Certificado de Reservista.

O número de vereadores de cada Câmara parte de nove podendo chegar até cinquenta e cinco, a depender da população da cidade, conforme artigo 29, da CRBF. No caso da cidade de Mandirituba-PR optou-se pela manutenção de apenas 9 vereadores mesmo podendo ter 11, o que teve como justificativa, entre outras razões, a questão financeira com a economia de gastos com a não criação das novas cadeiras.

2.13 BREVES NOÇÕES SOBRE INICIATIVA DE PROJETOS DE LEI

Necessariamente, cabe conceituar o que seja iniciativa, citando Portella (2006, p. 670) para quem esta é a “manifestação de vontade, deflagrada por legitimados de acordo com a CRBF, com vistas ao início de um procedimento, realizado no âmbito

do Poder Legislativo, com a finalidade de modificar o ordenamento jurídico, dando ensejo a um ato normativo abstrato, genérico e impessoal”. Os tipos de “iniciativa”, podem ser a governamental, a parlamentar, a do Poder judiciário, dos Procuradores-Gerais e a popular.

A iniciativa governamental é atribuída ao chefe do Poder Executivo. Já a iniciativa de projetos de lei do Poder Judiciário é reservada ao Supremo Tribunal Federal (STF), aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça. Os Procuradores-Gerais que têm poder de iniciativa de projetos de lei são o Procurador-Geral da República e os Procuradores-Gerais de Justiça nos Estados e Distrito Federal.

Sobre a iniciativa parlamentar, foco do presente trabalho, são titulares quaisquer membros ou comissões das Assembleias Legislativas, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional e das Câmaras de Vereadores.

Por fim, há os projetos de lei de Iniciativa Popular, prevista no art. 61, §2º da CRBF, o que exige um procedimento complexo, para o qual se determina que seja *subscrito por, no mínimo, um por cento de eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.*

No município de Mandirituba, o artigo 50 da Lei Orgânica dispõe que “A iniciativa popular será exercida pela apresentação à Câmara Municipal, de projeto de lei subscrito por, no mínimo, 5% (cinco por cento) dos eleitores inscritos no Município, contendo assunto de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros.

Assim, é imprescindível salientar a importância da legislação relativa ao processo legislativo municipal em seu regramento, enquanto nascedouro do direito dos cidadãos na prática. A análise holística do caso apresentado, sob o viés desta legislação, demonstra a necessidade de revisão de alguns conceitos aplicados cotidianamente no processo prático de lei municipal, em especial ao relevante papel do vereador, enquanto representante da população local e célula do Poder Legislativo.

2.14 CONSIDERAÇÕES SOBRE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL *VERSUS* DIREITO À CIDADE

Um dos alvos da presente pesquisa é, pois, demonstrar que projetos de lei “formalmente inconstitucionais” podem permanecer no ordenamento gerando

resultados práticos positivos à população local, colaborando para a formação da cidade.

A inconstitucionalidade formal é aquela que padece de vício no processo de produção das leis, as quais são editadas em desconformidade com as normas previstas na CRBF, Constituição Estadual e Lei Orgânica municipal, quanto ao modo ou à forma de elaboração.

Silva (2013, p. 48-49) leciona que “O princípio da supremacia requer que todas as situações jurídicas se conformem com os princípios e preceitos da Constituição”, e que há duas formas de inconstitucionalidade: Por ação e por Omissão. A primeira “Ocorre com a produção de atos legislativos ou administrativos que contrariem normas ou princípios da constituição.” Já a segunda, “Verifica-se nos casos em que não sejam praticados atos legislativos ou administrativos requeridos para tomar plenamente aplicáveis normas constitucionais.”

Lembra, Silva (2013, p. 51), que há três sistemas de controle de constitucionalidade, quais sejam o político, o jurisdicional e o misto. No primeiro, a verificação é entregue ao Poder Legislativo; o segundo, também conhecido nos Estados Unidos como *Judicial Review*, é quando a inconstitucionalidade é “a faculdade que as constituições outorgam ao Poder Judiciário de declarar a inconstitucionalidade de lei e de outros atos do Poder Público que contrariem, formal ou materialmente, preceitos ou princípios constitucionais.”

Por fim, o controle misto, que “realiza-se quando a constituição submete certas categorias de leis ao controle político e outras ao controle jurisdicional, como ocorre na Suíça, onde as leis federais ficam sob controle político da Assembleia Nacional, e as leis locais sob o controle jurisdicional” (Silva, 2013). Esse tema é trazido ao presente trabalho em razão de a inconstitucionalidade ser o argumento para repulsar projetos de lei de origem de vereador, mormente os que causam despesas ao município.

2.15 JURISPRUDÊNCIA DO STF SOBRE CRIAÇÃO DE DESPESAS PELO LEGISLATIVO

A fundamentação teórica do presente trabalho acadêmico é respaldada na jurisprudência do STF, no julgamento do caso RE 878.911/RJ. Nesta decisão a Suprema Corte firmou entendimento de que vereador pode apresentar projeto de lei que tenha previsão de despesas para o Poder Executivo, ou seja, para o município.

Observa-se na decisão o entendimento de que “não se usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos”.

Neste caso, o STF reconheceu a constitucionalidade da questão e, por unanimidade, a repercussão geral do caso, decidindo conforme sua jurisprudência. Esta decisão é importantíssima para mudança da realidade municipal, uma vez que aumenta consideravelmente o leque de oportunidades legislativas vistas sob o ângulo da população e impetradas por meio dos edis.

No caso analisado pelo STF, pode-se verificar que “Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias” é matéria que beneficia toda a população, lastreada na segurança pública, que é preocupação constante em qualquer localidade. Independentemente de quem tenha protocolado o projeto de lei, o que preponderou foi o interesse comunitário, e contribuiu invariavelmente para a formação da cidade.

CAPÍTULO 3

3 METODOLOGIA

3.1 QUADRO METODOLÓGICO

A metodologia a ser utilizada foi a aplicada (quanto ao ponto de vista da natureza do objeto), qualitativa (quanto ao ponto de vista da forma de abordagem do problema), explicativa (quanto ao ponto de vista do objetivo), foi utilizado o método dedutivo e como procedimentos metodológicos foram utilizadas pesquisas bibliográfica, documental, legislativa e jurisprudencial. As fontes de pesquisa primárias utilizadas foram livros e manuais, notadamente Direito Constitucional, Administrativo, e Direito Urbanístico. QUADRO 3

QUADRO 3 - RESUMO METODOLÓGICO

QUANTO À ESTRATÉGIA	ESTUDO DE CASO
QUANTO À NATUREZA DO OBJETO	APLICADA
QUANTO À ABORDAGEM	QUALITATIVA
QUANTO AOS OBJETIVOS	EXPLICATIVA
QUANTO AOS PROCEDIMENTOS	BIBLIOGRÁFICA, DOCUMENTAL

Fonte: o autor (2023) com base em Freitas e Jabbour (2011) Silveira e Córdova (2009).

3.2 DESCRIÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA

O Objeto de pesquisa é a atuação dos vereadores na sessão legislativa do ano de 2019, na cidade de Mandirituba-PR, mediante a análise dos projetos de lei oriundos do Poder Executivo e do Poder legislativo.

3.2.1 A cidade de Mandirituba-PR

Mandirituba faz parte da região metropolitana de Curitiba-PR. Foi desmembrada em 1961 da cidade de São José dos Pinhais-PR, estando a 925 metros do nível do mar. Conforme vocabulário indígena, significa “local onde há muitas abelhas”. Assim, em 1909, o lugarejo crescente de Estrada de Mandirituba foi elevado a Distrito Judiciário, no dia 17 de maio, pelo Decreto Estadual nº 243.

O nome passou a ser simplificado para Mandirituba, e nessa época o território pertencia à Comarca de São José dos Pinhais. Pela Lei Estadual nº 4.245, de 25 de julho de 1960, Mandirituba foi elevada à categoria de município, desvinculando-se do município de São José dos Pinhais. Sua instalação oficial se deu em 15 de novembro

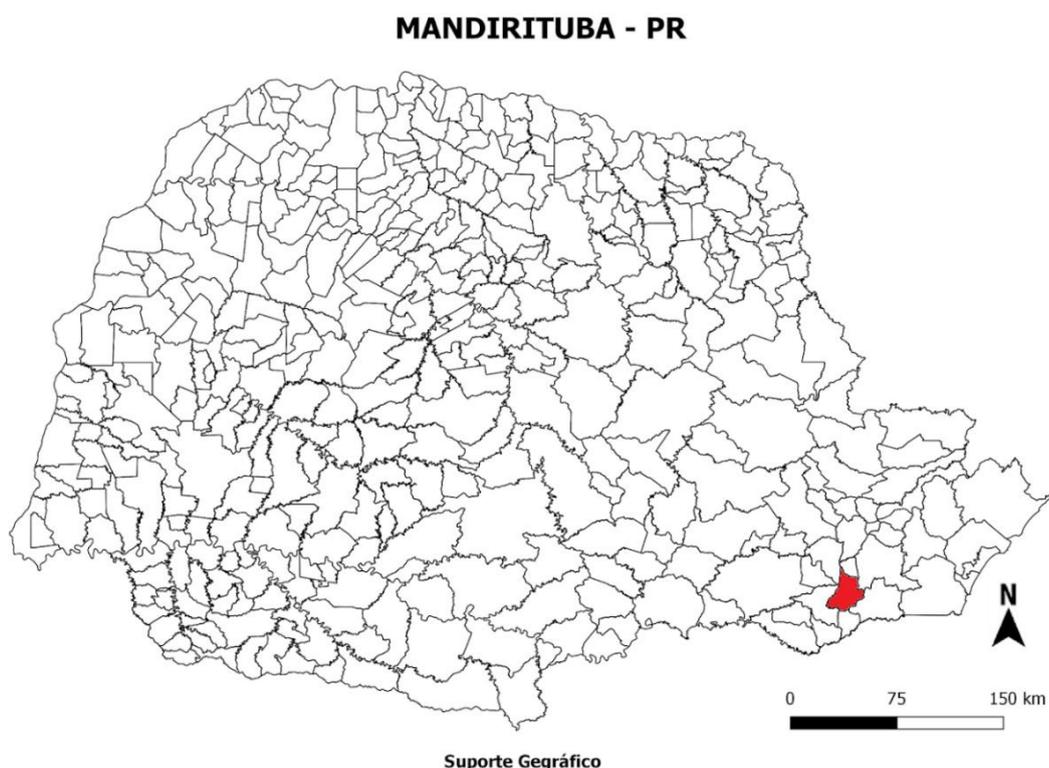
de 1961, quando foram empossados seus representantes locais. (<https://mandirituba.pr.gov.br/prefeitura/historia>)

Segundo o censo de 2022, a população é de 27.434 pessoas, com densidade demográfica de 72,35 habitantes por metro quadrado. A área municipal é de 379,179 km², tendo PIB per capita (2020) de R\$22.257,63. O percentual das receitas oriundas de fontes externas (2015) é de 85 %, e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (2010) é de 0,655. (<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/mandirituba>)

Quanto à educação, a taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade (2010) é de 94,7 %; o IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública) (2021) é de 5,6 e IDEB – Anos finais do ensino fundamental (Rede pública) (2021) é de 5,2. (<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/mandirituba>)

O Distrito de Areia Branca dos Assis possui área de 5,19 km², e população de 2.224 hab. (IBGE 2010). Já a área rural possui 334,39 km² e população de 14.806 habitantes (IBGE 2010), o que corresponde a 66,65% da população total. (<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/mandirituba>)

FIGURA 5 – MAPA LOCALIZANDO MANDIRITUBA



FONTE: IBGE (2023)

3.2.2 Número de vereadores em Mandirituba-PR

Mandirituba possui 9 vereadores, apesar de o último Censo ter apontado população de aproximadamente 27.434 pessoas, o que, segundo mandamento constitucional, comportaria 11 vereadores. Este número permanece o mesmo há mais de uma década, sendo que, em consulta popular, nove vereadores representou a vontade da população, mesmo diante da possibilidade de aumento de mais duas cadeiras.

Para o presente estudo será utilizada a Legislatura 2017 a 2020, por já estar concluída, e, mais especificamente, de 2019, no período de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro, por possuir dados já sedimentados em termos de legislação.

3.2.3 Das competências insculpidas na Lei Orgânica de Mandirituba-PR

A competência municipal privativa na cidade de Mandirituba-Pr está bem delineada na Lei Orgânica Municipal no artigo 7º e a competência comum entre Município, Estado e União, no artigo 8º, restando a suplementar no artigo 9º. Já as atribuições da Câmara figuram no artigo 16 dessa lei, a qual menciona, entre outros, legislar sobre assuntos de competência municipal. (<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-mandirituba-pr>)

De suma importância o artigo 48, o qual fala sobre a iniciativa para legislar, aduzindo que a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador ou comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos na Lei Orgânica. (<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-mandirituba-pr>)

É de se observar, portanto, que, segundo a própria lei municipal de Mandirituba-PR, qualquer matéria que não esteja abarcada no artigo 49 pode ser objeto de iniciativa de parlamentar. Contudo, de acordo com a apresentada jurisprudência do STF, mais ampliativa, pode ser apresentado projeto de lei sobre qualquer matéria, inclusive do artigo 49 da LOM, desde que não trate “da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.” (<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-mandirituba-pr>)

3.2.4 Processo legislativo municipal de Mandirituba-PR

O processo legislativo na cidade de Mandirituba é composto de algumas etapas, que serão mais bem explicadas em capítulo próprio, as quais são reguladas no Regimento Interno (RI), da Câmara de Vereadores e Lei Orgânica. Aqui se fará tão somente a citação dos artigos do RI, e o que regulamentam, a partir do protocolo, independentemente de quem o faça.

Inicia-se o procedimento com protocolo do Projeto de Lei, que antes da autuação e publicação, segue para Parecer Jurídico, conforme artigo 106, que analisará redação e técnica legislativa. Segue então para leitura em Plenário, e, em seguida, vai para as Comissões Permanentes, onde receberá parecer, e, estando em ordem, vai ao Plenário para discussão e votação. Sendo aprovado, é encaminhado para o Prefeito, para sanção ou veto. Se reprovado, é arquivado. (<https://www.cmmandirituba.pr.gov.br/imprensa/destaques/Regimento-Interno/1/2023/100>)

3.3 ESTRUTURA CONSTITUCIONAL: ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Antes mesmo de se tratar da Organização Político-Administrativa brasileira, é imprescindível situá-la dentro do que se entende por forma Federativa de Estado. Por Forma de Estado, nas palavras de Horbach (2013, p. 2-3), esta guarda relação com “a divisão territorial do poder estatal” e leva em conta o modo como é exercido, se centralizada ou descentralizadamente. O Brasil adotou o federalismo, consoante artigo 18 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRBF).

Juntamente com a União e Estados, o Município possui especial importância, tendo autonomia da mesma forma que os demais, e, ainda, “auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração” (Moraes, 2007. p. 268). De acordo com a Cartilha do Vereador é “Poder independente dotado de estrutura para o exercício de funções constitucionais e legais para propor e aprovar leis, fiscalizar sua aplicação e participar da administração pública municipal.”

Assim, de acordo com a Cartilha do Vereador, em cada ente federado há uma estrutura do Poder Legislativo, por exemplo: União – Formada pelo Congresso Nacional com as duas Casas de Leis (Câmara dos Deputados e Senado Federal),

compondo-se de 513 deputados federais e 81 senadores da República, respectivamente; Estados – Formado pelas Assembleias Legislativas e seus deputados estaduais; Distrito Federal – Formado pela Câmara Legislativa do Distrito Federal e seus deputados distritais; e Municípios – Formados pelas Câmaras. (<https://www12.senado.leg.br/interlegis/comunicacao/publicacoes-1/cartilha-do-vereador/>)

4 DA COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Para o presente trabalho houve coleta de dados sobre os projetos de lei por meio de consulta aos *sites* da Câmara Municipal de Mandirituba e Leis Municipais. Desta forma, para efeitos de análise serão considerados os dados constantes do *site* da instituição legislativa em respeito ao princípio constitucional da publicidade.

4.1 DO ESTUDO DE CASO

4.1.1 Projetos de lei do município de Mandirituba-PR na sessão legislativa de 2019

Dentro do quadriênio 2017-2020, o presente estudo analisa o ano de 2019, primeiramente porque não foram encontrados dados precisos dos anos de 2017 e 2018. Já os anos de 2020, 2021 e 2022 foram marcados pela pandemia do vírus da Covid-19, sendo, portanto, anos legislativos atípicos.

Naquele período a economia estava estagnada, com os gastos governamentais voltados principalmente à saúde. Então se optou pelo ano de 2019, que revela o quadro legislativo a ser combatido consoante defendido no presente trabalho.

Convém salientar que os quadros e gráficos apresentados têm por objetivo tão somente analisar a quantidade de projetos de lei analisados, tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo, e que se transformaram em lei.

Observe-se que na Sessão Legislativa do ano de 2019, segundo o *site* da Câmara de Mandirituba, o Poder Executivo propôs 17 projetos de lei, conforme tabela a seguir TABELA 1.

TABELA 1 - PROJETOS DE LEI ORIGINÁRIOS DO PODER EXECUTIVO NA LEGISLATURA 2017-2020, ANO 2019

ORIGEM	ANO	NÚMERO DE PROJETOS	LEI EM VIGOR	NÃO VIGORARAM
EXECUTIVO	2019	17	17	0

Fonte: MANDIRITUBA (2019) (<https://www.cmmandirituba.pr.gov.br/proposicoes/Projetos-de-Lei/2019/1/0>)

A seguir, apresenta-se gráfico que demonstra o número de projetos de lei protocolados pelo Poder Executivo em comparação com o número de projetos que se transformaram em lei. Ou seja, refere-se ao percentual de leis protocoladas e que após todo o procedimento legislativo culminaram em legislação municipal em vigor.

GRÁFICO 1 .

GRÁFICO 1 - PROJETOS DE LEI DO PODER EXECUTIVO EM 2019



Fonte: o autor (2023)

Já, de acordo com os **sites** da Câmara Municipal e Leis Municipais/Mandirituba, **28** projetos oriundos do Legislativo foram analisados e **11** viraram lei TABELA 2.

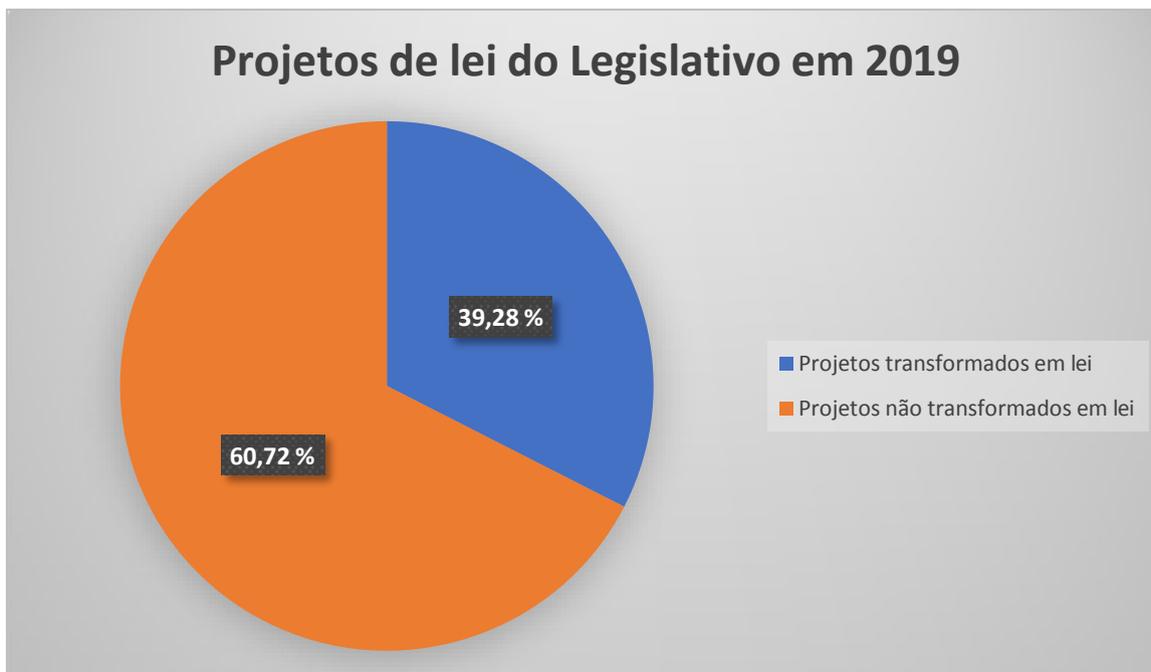
TABELA 2 - PROJETOS DE LEI ORIGINÁRIOS DO PODER LEGISLATIVO NA LEGISLATURA 2017-2020, ANO 2019, conforme site da Câmara.

Origem	Ano	NÚMERO DE PROJETOS	LEI EM VIGOR	NÃO VIGORARAM
LEGISLATIVO	2019	28	11	17

Fonte: MANDIRITUBA (2019). (<https://www.cmmandirituba.pr.gov.br/proposicoes/Projetos-de-Lei/2019/1/0>)

Na sequência, gráfico demonstrando percentual dos vinte e oito projetos protocolados em 2019, de autoria do poder Legislativo, que se transformaram em lei vigente GRÁFICO 2.

GRÁFICO 2 - PROJETOS DE LEI DO LEGISLATIVO DE 2019 SEGUNDO SITE DA CÂMARA



Fonte: o autor (2023)

Observando o conteúdo dos Projetos de Lei oriundos do Poder Legislativo municipal de Mandirituba-PR em 2019, conforme publicados no **site** da Câmara, verifica-se engessamento do trabalho dos vereadores.

É de se frisar que 60,72% dos projetos de leis apresentados não se transformaram em legislação, o que pode demonstrar domínio da vontade política do Chefe do Executivo, ou, ao menos, coincide com a informação.

Ainda, com relação à matéria, conforme o *site*, dos projetos apresentados, 57,14% tinham como Súmula “*Denomina Via Pública* ou prédio público”; 10,71% de “*Declaração de Utilidade Pública*”, o que demonstra a limitação do Poder Legislativo municipal em termos de legislação. (<https://www.cmmandirituba.pr.gov.br/proposicoes/Projetos-de-Lei/2019/1/0>)

4.1.2 A análise de desempenho do parlamento de São Paulo como referência

Yeung *et al* (2013) realizaram trabalho que teve por objetivo inicial a criação de um indicador para o desempenho de poderes legislativos no Brasil, para o que se buscou na literatura e nas discussões acadêmicas das ciências políticas algo entendido como funções do Poder Legislativo. Trata-se da obra “Medindo o desempenho de um parlamento brasileiro: o caso da Câmara Municipal de São Paulo”.

A partir deste indicador genérico buscou-se uma medição específica na Câmara Municipal de São Paulo. Os autores então dividiram o índice em dois grandes indicadores. No primeiro foi medido o desempenho do Poder Legislativo com base no aspecto administrativo, sendo utilizadas medidas de eficiência que envolvem processos internos de aprovação de projetos e os custos associados.

O segundo indicador cuidou de observar o desempenho do Poder Legislativo sob o aspecto de sua natureza política-organizacional. Assim, depara-se com uma reflexão acerca de seu papel enquanto órgão inserido na dinâmica da divisão dos poderes. Cabe ao parlamento, como disseminado amplamente, as tarefas de legislar e fiscalizar o trabalho do Poder Executivo. (Yeung *et al*, 2013)

Assim, os autores dividiram as funções do parlamento em quatro grandes grupos de variáveis, sendo dois relacionados à construção das leis e outros dois, um de caráter de transparência e outro fiscalizador. Foram eles:

Função Promovedora, dividida em Índice de projetos de alto impacto de iniciativa do Poder Legislativo aprovados; Índice de emendas ou substitutivos dos vereadores aprovados aos projetos sancionados do Poder Executivo; Índice de emendas ao orçamento executadas, de origem no Poder Legislativo (individuais ou coletivas), com base no total de apresentadas; Índice de atividade das comissões permanentes.

Função Cooperadora, dividida em Índice de aprovação dos projetos advindos do Poder Executivo; Índice de aprovação de projetos do Poder Executivo sem emendas apresentadas; Índice de pedidos de urgência aprovados; Índice de projetos aprovados abaixo da média de velocidade de tramitação.

Função Fiscalizadora, dividida em Índice de atendimento às solicitações de informação ao Poder Executivo; Índice de atendimento aos convites a membros do Poder Executivo; Índice de Comissões Parlamentares de Inquérito instaladas que

versam sobre temática de impacto sobre o Executivo; Índice de atendimento a pedidos de auditoria ao Tribunal de Contas sobre aplicação do orçamento.

Função Transparente, dividida em Projetos aprovados pelo Legislativo que têm origem na sociedade; Número de audiências públicas realizadas; Volume de informações disponibilizadas no site da instituição; Eventos abertos ao público ou envolvendo o público geral.

Com relação à interpretação dos indicadores, Yeung *et al* (2013, p. 10) dispõem que “cada um dos quatro indicadores varia de 0 a 10 – medida de fácil compreensão. O ideal é que um Legislativo seja promovedor, cooperador, fiscalizador e transparente. A combinação dessas quatro ações promove a ideia de uma zona de alto desempenho que aponta para o parlamento desejado.”

Portanto, segundo Yeung *et al* (2013, p. 10) o legislativo que possuir três indicadores dentro do intervalo de alto desempenho (a ser definido posteriormente) é o parlamento ideal. Entretanto, se somente dois dos quatro indicadores estiverem no intervalo de alto desempenho, a atenção deve ser redobrada.

Yeung *et al* (2013, p. 10) advertem que se o afastamento do intervalo de alto desempenho for triplo existe uma situação considerada preocupante. “Nesse caso, se o Parlamento em questão for apenas cooperador, reforçará a tese de baixo desempenho advinda da opinião pública (de um Legislativo subserviente aos interesses do Poder Executivo)”.

Se o parlamento for apenas fiscalizador, isto corresponde a uma paralisia de produção legal; se for somente promovedor, as críticas recairão sobre o Poder Executivo; e se atuar de forma puramente transparente, apenas se preocupa com a opinião pública.

Yeung *et al* (2013, p. 10) ressaltam que se houver quatro indicadores fora do intervalo de alto desempenho, isto indica absoluta paralisia na realidade da administração pública, “pois dificilmente haverá bom governo na ausência de todas as ações.” Neste contexto, um legislativo que possua três indicadores dentro do intervalo de alto desempenho (a ser definido posteriormente) é o parlamento ideal.

O exemplo acima citado, na Câmara de São Paulo pode ajudar no controle pela população do Poder Legislativo da cidade de Mandirituba-PR consoante os critérios de avaliação propostos, no qual se verifica que para um Legislativo desempenhar seu papel, deve atuar bem nas quatro funções.

Sobre a importância dos indicadores, Januzzi (2005, p. 141) disciplina que “Indicadores sociais permitem a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático”, os quais aproximam, apontam, indicam, “traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente”.

Nas palavras de Januzzi (2014, p.35) um diagnóstico socioeconômico que se disponha a ser propositivo e útil para Políticas Públicas “deve se caracterizar como um estudo da situação social de uma determinada população, com textos descritivos ou analíticos, tabelas de dados, cartogramas e indicadores específicos, voltados a subsidiar um ou mais programas sociais já previamente delineados.”

Referidos indicadores servem para fornecer um panorama da atuação do Poder Legislativo, e, no caso da cidade de Mandirituba-PR, apresenta um comparativo de atuação deste poder em comparação ao Poder Executivo.

4.2 O CASO DE MANDIRITUBA-PR

Fazendo uma comparação com o estudo efetivado no caso do parlamento de São Paulo, e levando em consideração que as informações constantes do *site* da Câmara Municipal de Mandirituba-PR são limitadas a *data*, *súmula do projeto*, *cópia do projeto* e *autoria*, um estudo aprofundado aplicando todos os indicadores utilizados no parlamento de São Paulo torna-se prejudicado. Entretanto, mesmo utilizando-se somente os indicadores de Função Promovedora e Função Cooperadora é possível obter informações importantes à formação da cidade.

Desta forma, quanto à Função Promovedora só foram possíveis as obtenções dos indicadores referentes a “*Índice de projetos de alto impacto de iniciativa do Poder Legislativo aprovados*” e quanto à Função Cooperadora, “*Índice de aprovação dos projetos advindos do Poder Executivo.*” As demais informações possivelmente devem ser obtidas nos anais da Casa de Leis.

Aplicando o quadro utilizado no estudo da cidade de São Paulo, ainda que parcialmente, é possível chegar a algumas conclusões. Mas antes, apresenta-se o quadro utilizado por aquele estudo. QUADRO 4:

QUADRO 4 - FUNÇÃO PROMOVEDORA

LEGISLATIVO PROMOVEDOR	LEGISLATIVO COOPERADOR
------------------------	------------------------

<ul style="list-style-type: none"> ● Aprovação dos projetos de alto impacto advindos do Poder Legislativo. ● Aprovação de projetos emendados advindos do Poder Executivo. ● Execução de emendas ao orçamento. ● Atividade das comissões permanentes 	<ul style="list-style-type: none"> ● Aprovação dos projetos advindos do Poder Executivo. ● Aprovação de projetos do Poder Executivo sem emendas apresentadas. ● Aprovação de pedidos de urgência. ● Aprovação de projetos abaixo da média de velocidade de tramitação.
<p align="center">LEGISLATIVO FISCALIZADOR</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Solicitação de informações ao Poder Executivo. ● Convites a membros do Poder Executivo. ● CPIs instaladas. ● Atendimento a pedidos de auditoria ao Tribunal de Contas 	<p align="center">LEGISLATIVO TRANSPARENTE</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Aprovação dos projetos advindos da sociedade. ● Audiências públicas realizadas. ● Volume de informações disponibilizadas no site ● Eventos abertos ao público.

Fonte: Yeung *et al* (2013)

Nas palavras de Yeung *et al* (2013, p. 12), conforme já dito, a variação de cada um dos indicadores é de 0 a 10 – medida de fácil compreensão. “O ideal é que um Legislativo seja promovedor, cooperador, fiscalizador e transparente. A combinação dessas quatro ações promove a ideia de uma zona de alto desempenho que aponta para o parlamento desejado”.

Yeung *et al* (2013) salientam que cada elemento é avaliado de forma independente, recebendo uma nota, sendo que o conjunto das notas parciais formará a nota consolidada. No caso da Função Promovedora, o cálculo é feito considerando o percentual de cada elemento em relação ao número de projetos protocolados. No caso de São Paulo. Veja-se QUADRO 5:

QUADRO 5 - FUNÇÃO PROMOVEDORA SÃO PAULO

FUNÇÃO PROMOVEDORA	2011	2010	2009
Índice de projetos de alto impacto de iniciativa do Legislativo aprovados	23,9%	34,8%	55,7%
Índice de emendas aprovadas aos projetos sancionados, de origem no Executivo	7,5%	4,2%	5,3%
Índice de emendas ao orçamento executadas	16,9%	13,2%	16,5%
Índice de atividade das comissões permanentes	68,4%	76,9%	89,5%
Nota Final do Indicador Referente à Função Promovedora	29,2%	32,3%	41,8%

Fonte: Yeung *et al* (2013)

Yeung *et al* (2013) salientam que adotar como parâmetro notas acima de 70% são consideradas muito satisfatórias (dentro da zona de alto desempenho), notas de 69,9% a 50% são consideradas desempenho médio e, abaixo de 50% são consideradas mau desempenho, tem-se, então, que, para a função promovedora, nos 3 anos avaliados, a Câmara Municipal de São Paulo teve desempenho ruim (abaixo do esperado).

E, no caso da Função Cooperadora foi considerada de Alto Desempenho

QUADRO 6 - FUNÇÃO COOPERADORA

FUNÇÃO COOPERADORA	2011	2010	2009
Índice de aprovação dos projetos advindos do Poder Executivo	100%	100%	97,4%
Índice de aprovação de projetos do Poder Executivo sem emendas apresentadas	92,5%	95,8%	92,3%
Índice de pedidos de urgência do Poder Executivo aprovados	81,5%	***	***
Índice de projetos aprovados abaixo da média de velocidade de tramitação	98%	37,5%	79,5%
Nota Final do Indicador Referente à Função Cooperadora	93%	77,8%	89,7%

Fonte: Yeung *et al* (2013)

O presente estudo comporta tão somente análise parcial do indicador Função Promovedora e Cooperadora, pois será efetuado com base nos dados obtidos pelo *site* da Câmara Municipal na data de 26 de setembro de 2023. As funções Fiscalizadora e Cooperadora dependem de informações que não foram publicadas, restando, portanto, prejudicadas.

Assim, aplicando no caso do ano de 2019 em Mandirituba-PR, com base nas informações publicadas no *site* da Casa de Leis, tem-se que QUADRO 7 e QUADRO 8:

QUADRO 7 - FUNÇÃO PROMOVEDORA MANDIRITUBA

FUNÇÃO PROMOVEDORA	2019
Índice de projetos de alto impacto de iniciativa do Legislativo aprovados	32,15%
Índice de emendas aprovadas aos projetos sancionados, de origem no Executivo	Prejudicado / não publicado

Índice de emendas ao orçamento executadas	Prejudicado/não publicado
Índice de atividade das comissões permanentes	Prejudicado/não publicado
Nota Final do Indicador Referente à Função Promovedora	32,15%

Fonte: o autor (2023)

QUADRO 8 - FUNÇÃO COOPERADORA MANDIRITUBA-PR

FUNÇÃO COOPERADORA	2019
Índice de aprovação dos projetos advindos do Poder Executivo	100%
Índice de aprovação de projetos do Poder Executivo sem emendas apresentadas	Prejudicado/não informado
Índice de pedidos de urgência do Poder Executivo aprovados	Prejudicado/não informado
Índice de projetos aprovados abaixo da média de velocidade de tramitação	Prejudicado/não informado
Nota Final do Indicador Referente à Função Cooperadora	100,00%

Fonte: o autor (2023)

Ainda que de modo parcial, com algumas informações sendo prejudicadas pela não publicação de informações, é possível uma análise do parlamento no ano de 2019.

4.3 DOS RESULTADOS OBTIDOS SEGUNDO AS FUNÇÕES PROMOVEDORA E COOPERADORA

Para o presente estudo importa o estudo das Funções Promovedora e Cooperadora, pois o objetivo é a análise do processo eminentemente legislativo, apesar de que Função Transparente e Fiscalizadora fazem parte das atribuições do parlamento.

Em que pese os dados fornecidos no *site* da Câmara Municipal serem limitados, conforme mencionado, a *data*, *número*, *súmula* e *autoria dos projetos de lei*, complementando-se com os dados obtidos no *site* Leis Municipais referentes às leis publicadas originárias dos projetos de 2019, e, ainda, considerando os parâmetros utilizados na análise do parlamento de São Paulo, pode-se chegar a algumas conclusões.

Primeiramente, observa-se precariedade na informação dos projetos de lei, tanto oriundos do Poder Executivo, quanto do Poder Legislativo, no *site* da Câmara Municipal de Mandirituba-PR. Algumas informações deveriam estar presentes de modo a propiciar maior transparência do trâmite dos projetos de lei, como velocidade

de tramitação, pedidos de urgência e emendas apresentadas (Função Cooperadora) e Índice de emendas aprovadas aos projetos sancionados, de origem no Executivo, Índice de emendas ao orçamento executadas, Índice de atividade das comissões permanentes (Função Promovedora) se comparado aos dados utilizados para o estudo realizado na cidade de São Paulo.

Também pode-se observar uma atuação passiva do Legislativo em relação aos atos do Executivo, de modo que, apesar de maior número de projetos protocolados, os que viraram legislação municipal, foram poucos em relação ao Executivo, no mesmo período, quanto à iniciativa. Entretanto, com relação à aprovação dos projetos oriundos do Executivo, o Legislativo se mostrou “Cooperador”, uma vez que a totalidade dos projetos protocolados por aquele ente se transformaram em legislação.

Por fim, com relação à função Promovedora, a Câmara apresentou um baixo “índice de projetos de alto impacto aprovados”, ou seja, somente 32,15% tem maior relevo segundo critérios utilizados no estudo de São Paulo. Neste sentido, Yeung *et al* (2013, p. 7) citam que “denominação de nome de logradouros, distribuição de títulos honoríficos, instituições de datas comemorativas e similares, foram consideradas de baixo impacto”. Isto porque, apesar da influência na sociedade, relevância e utilidade, os autores consideram que tais projetos não tenham impacto relevante sobre a vida da sociedade.

Retomando-se a pergunta norteadora do presente trabalho, que, de acordo com os dados publicados no ano de 2019, na cidade de Mandirituba-PR, diante da Função Promovedora, o Poder Legislativo atuou como expectador dos atos do Poder Executivo.

4.4 DA ANÁLISE DOS RESULTADOS APLICADA AO ESTUDO DE CASO

Cabe salientar, de antemão, que este trabalho não tem por objetivo tecer críticas à atuação pessoal dos vereadores ou do prefeito, mas analisar o trabalho de Legislativo e Executivo enquanto instituições, conforme interpretação da base legislativa e jurisprudencial atual.

O objetivo geral do presente estudo é, no contexto do planejamento urbano, analisar o papel do vereador na formação da cidade de Mandirituba-PR e o papel na formação da cidade, enquanto formulador de políticas públicas, no ano de 2019.

Observa-se que a Teoria da Escolha Pública se aplica ao caso em análise principalmente ao se observar que, embora os interesses privados preponderem, os

vereadores exercem a escolha pública ao aprovarem, reprovarem ou emendarem os projetos de lei. O prefeito exerce a escolha pública ao editar leis que possam mais lhe interessar ao retorno de seu capital político, conforme preconiza Paludo (2020, p. 31) ao citar que os atores sociais buscam na sua coexistência maximizar benefícios pessoais.

Aplica-se a escolha pública, inclusive, quando o vereador deixa de votar favoravelmente a um projeto de lei simplesmente por ser da oposição ao governo. Contudo, o vereador deve ter por objetivo precípua o bem-estar da comunidade como um todo, afinal todos os cidadãos serão atingidos pelas opções dos gestores.

Os vereadores possuem diversas ferramentas a seu dispor para ajudar na formação da cidade, entre as quais o planejamento, em especial o planejamento governamental, que, segundo Andion *et al* (2002, p. 27) fornece aos gestores a ferramenta para tomar melhores decisões. Devem planejar de modo coletivo juntamente com a população, ouvindo as necessidades e atuando de modo a saná-las, para ajudar na construção da cidade.

A participação popular na formação da cidade é fundamental porque é para a população que a cidade é construída. E, neste aspecto, Souza (2017, p.14) salienta que a tomada de decisões pelos cidadãos, ainda que por meio dos vereadores, dá legitimidade para participarem da tomada de decisões públicas.

A partir da constituição das leis são tomadas decisões que serão aplicáveis a todos, daí surgindo as políticas públicas, que, nas palavras de Agum *et al* (2015, p. 16) têm por objetivo “colocar o governo em ação e/ou analisar esta ação”. Tais políticas são tomadas em razão da escolha pública dos gestores da cidade, percorrendo o caminho do ciclo das políticas públicas. Na fase final do ciclo, ou seja, da avaliação, o vereador exerce novamente a escolha pública, quando deve atuar como fiscal da atuação executiva do município.

Exercendo a escolha pública o vereador pode contribuir para a formação da cidade, ouvindo a população e decidindo os rumos da comunidade. Esta representatividade é fruto do estado democrático de direito, e tem por fundamento a democracia representativa. Logo, a escolha pública deve levar em conta a vontade popular, sob pena de desvirtuamento do instituto da representação, até porque, segundo Silva Neto (2022, p. 5) o cidadão é a finalidade do espaço urbano.

Ao corroborar com a formação da cidade, o parlamento contribui para a função social da cidade, convertendo o conteúdo teórico para a realidade do cidadão. O

vereador acaba, inclusive, exercendo a função social do parlamento, pois é legislando e fiscalizando que o legislativo contribui para a formação da cidade, tendo como norte a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, como medida de justiça e equidade à população, consoante Silva Neto (2022, p. 2).

Este é o plano teórico. Entretanto, o que se observa dos dados apresentados referentes ao ano de 2019 é que o vereador se portou como verdadeiro expectador dos atos do prefeito na cidade de Mandirituba-PR. Naquele ano, o Poder Executivo apresentou 17 Projetos de Leis, sendo que todos vigem com lei.

Em contraponto, conforme já analisado, o Poder Legislativo apresentou 28 projetos de lei em 2019, sendo que destes 11 viram lei e estão em vigor, e 17 não se transformaram em lei. Observa-se que naquele ano a maioria dos projetos de lei convertidos em legislação foram de iniciativa do prefeito, que tem por função precípua executar.

É de se observar que a jurisprudência autorizadora de ingressos de projetos de lei que causem gastos ao município é de 2016, portanto, o que pode ter impedido maior número de projetos do Poder Legislativo convertidos em lei é a interpretação da legislação bem como o aspecto volitivo dos vereadores.

Desta forma, a utilização da análise de desempenho do parlamento de São Paulo como referência para a criação de indicadores para medir o grau de atuação do Poder Legislativo de Mandirituba-PR seria uma solução eficaz para melhoria do atendimento aos anseios da população.

E, mudando-se a interpretação da legislação, de modo que o vereador possa ingressar com projetos de lei, ainda que gerem gastos ao município ou não tratem da estrutura ou da atribuição dos órgãos municipais nem do regime jurídico de servidores públicos, a construção da cidade ocorrerá com maior participação popular e o Poder Legislativo não será somente expectador dos atos do prefeito.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como problema a formulação da política urbana, na cidade de Mandirituba-PR, na sessão legislativa do ano de 2019. O objetivo geral foi analisar o papel do vereador na formação da cidade em detrimento da atuação do Chefe do Poder Executivo. Saliente-se, novamente, que se promove, no presente trabalho, uma análise das instituições Legislativo e Executivo e em hipótese alguma da pessoa dos atores envolvidos.

Inicialmente, foi citada a Teoria da Escolha Pública aplicada ao objeto de pesquisa. Esta teoria explica a atuação preponderante de interesses do governante, que são movidos por interesses de poder, renda ou prestígio, ao imprimirem o ritmo dos projetos de lei na cidade.

No caso de vereadores, se os eleitores votam no candidato em razão de interesses individuais, por outro lado, também se verifica que os efeitos de tais interesses perduram durante toda a legislatura ou de forma perene na cidade. Isto se concretiza, o que pode ocorrer por meio dos projetos de lei oriundos dos vereadores quando o prefeito não faz determinada proposição. Em resposta ao pleito conseguido ocorre o apoio político e o ciclo se renova.

Também, houve a análise conceitual e descrição do que é planejamento, planejamento governamental e planejamento participativo, e a importância deste na formação da cidade, principalmente em razão de que se vive, atualmente, em um momento de mudanças muito céleres, e o planejamento faz parte do trabalho, amenizando riscos e dificuldades.

Ao se conceituar participação, observou-se esta como arena da declaração e competição de projetos de sociedade. Para o presente trabalho a participação popular é imprescindível na construção da cidade, pois o vereador é quem está mais próximo da comunidade, ouvindo os anseios desta.

O estudo de Políticas Públicas, enquanto reflexo da atuação do Estado possui grande relevo, pois, na medida em que são implementadas, a cidade vai sendo construída, de modo que, até mesmo quando os governantes nada fazem, trata-se de política pública.

Foi enfrentado o conceito de cidade, evidenciando e descrevendo direito à cidade (direito à obra), tanto na gênese da expressão, bem como versando sobre o

direito à cidade no Brasil, enaltecendo a própria formação da cidade pelos maiores interessados, os cidadãos.

Também, como objetivo específico, destacou-se o que é a função social da cidade, e analisou-se a participação popular, bem como a democracia representativa enquanto fundamento necessário ao direito à cidade.

Demonstrou-se a importância da participação popular na formação da cidade, enaltecendo a função social do poder legislativo na formação da cidade. Sabe-se que a função preponderante dos vereadores é legislar, mas a realidade que se verifica pelos números apontados mostra que a legislação acaba engessando a atuação. Daí a necessidade de mudança de interpretação da legislação.

Fez-se um ajustamento entre inconstitucionalidade formal e o direito à cidade, em que se evidenciou a relatividade de origem do projeto de lei em detrimento do bem-estar da população da cidade. Assim, pouco importa, diante dos anseios da população, quem protocolou o projeto de lei, desde que não invada a iniciativa privativa do prefeito em determinados temas, bem como haja orçamento.

Correlacionou-se a Teoria da Escolha Pública e o princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, de acordo com o Estatuto da Cidade. Falou-se da estrutura constitucional acerca da organização político-administrativa, de modo a fornecer um panorama geral dos entes federativos. O município, no caso, possui especial responsabilidade dentro da federação, principalmente após o advento da CRBF, que conferiu maior autonomia a este ente.

Sobre os municípios, apontou-se a localização dentro da federação, com verificação de atribuições e competências de prefeito e vereadores. Sobre o poder legislativo municipal, falou-se do vereador e requisitos à candidatura. Mencionou-se, ainda, a iniciativa para propositura de projetos de lei.

A quebrar paradigmas interpretativos, apresentou-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a qual autoriza o ingresso de projetos de lei de vereadores na órbita municipal ainda que causem despesas ao município.

No capítulo três, da Metodologia, apresentou-se o resumo metodológico e passou-se à análise do objeto. Falou-se da cidade de Mandirituba-PR, do número de vereadores, das competências de prefeito e vereadores na Lei Orgânica Municipal.

De igual maneira, demonstrou-se do processo legislativo na cidade de Mandirituba-PR, informando-se o trâmite dos projetos de lei desde o início até a vigência legal ou arquivamento. No que tange à coleta e apresentação dos dados,

apresentou-se pesquisa de número de projetos de lei, comparação dos projetos oriundos do Poder Legislativo e Executivo, bem como conteúdo e vigência das leis.

Pode-se dizer que os números apontados na presente pesquisa evidenciaram um trabalho secundário do vereador, frente ao poderio político do prefeito, no ano de 2019.

Do total de projetos protocolados no ano de 2019, 17 são de origem do Poder Executivo, e 28, do Legislativo. Apesar do maior número de propostas do Poder Legislativo, somente 11 vigoram como lei. Já dos 17 projetos originários do Poder Executivo, 17 se encontram vigorando como lei.

Cabe, pois, retomar a pergunta de pesquisa, se, no contexto do planejamento público municipal, o papel do vereador é de formulador de políticas públicas ou mero expectador das iniciativas do Chefe do Poder Executivo.

Com relação aos objetivos propostos, foi possível, pelos dados coletados, chegar à conclusão de que o papel do vereador foi secundário, passivo e limitado na cidade de Mandirituba-PR, ao menos na perspectiva do ano de 2019.

Uma das formas de mudar a atuação do vereador em Mandirituba-PR é mudar a interpretação da legislação, permitindo-se ao Poder Legislativo a iniciativa de projetos de lei com matérias que o prefeito pode legislar, ou mesmo projetos de lei que gerem gastos ao município. Com isto a população também poderá colaborar diretamente na formação da cidade.

Sabendo-se que a principal função do poder legislativo é fazer leis, e não somente aprová-las, a importância na mudança de interpretação da lei, para que o vereador possa legislar mais, é fundamental para a evolução social do município. Desta forma o vereador passa de mero expectador dos atos do prefeito a sujeito ativo na formação da cidade.

REFERÊNCIAS

ACKOFF, Russell L. **Planejamento empresarial**. Marco Tulio de Freitas (trad.). Rio de Janeiro : LTC, 1983.

AMARAL FILHO, Marcos Jordão Teixeira do. Da gestão democrática da cidade. Coordenação Odete Fernando Medauar e Dias Menezes de Almeida. **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários**. 2.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

ANDION, Maria Carolina; FAVA, Rubens. Planejamento Estratégico in: **Gestão Empresarial**, FAE, v. 2, p. 27-38, 2002.

AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. Public policy analysis: from the technical to ideas. Ricardo Agum, Priscila Riscado e Monique Menezes. **Revista Agenda Política**. Vol.3, n.2, jul/dez, 2015. Disponível em <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/67/63>
Acesso em: 10 jul. 2023.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 4. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Globo, 2008.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. 15. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz & Terra, 2018.

BOBBIO, Norberto, 1909- **Dicionário de política I** Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino; trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. - Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2938561/mod_resource/content/1/BOBBIO_%20Dicion%C3%A1rio%20de%20pol%C3%ADtica..pdf na data de 06 de set. 2023.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 3. ed. São Paulo : Malheiros Editores, 1999.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo. Brasiliense, 1994. Coleção Primeiros Passos.

BORGES, André. **Democracia vs. eficiência**: a teoria da escolha pública. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0102-64452001000200008> . Acesso em: 31 jul. 2023.

BRASIL. Câmara Municipal de Mandirituba. **Projetos de lei 2019**. Disponível em <https://www.cmmandirituba.pr.gov.br/proposicoes/Projetos-de-Lei/2019/3/0>. Acesso em 10/11/2023.

BRASIL. Leis Municipais. **Mandirituba**. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/pr/mandirituba> Acesso em 10/11/2023.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Repercussão geral no recurso extraordinário com agravo 878.911**. Relator Min. Gilmar Mendes, 29/06/2016. Rio

de Janeiro. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11828222>. Acesso em 20 de janeiro de 2023.

BREUS, Thiago Lima. **Políticas públicas no Estado Constitucional**: problemática da concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAMMAROSANO, Marcio. Fundamentos constitucionais do estatuto da cidade. *In Estatuto da Cidade* (Comentários à Lei Federal 10.257/2001) Adilson Abreu Dallari e Sergio Ferraz (Coordenadores). São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

Cartilha do Vereador. **Orientações para uma prática legislativa de qualidade e resultados**. 3ª edição. Interlegis, Brasília-DF, 2022. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/interlegis/comunicacao/publicacoes-1/cartilha-do-vereador/> Acesso em 10/11/2023.

CASTELLS, Manuel. **La cuestión urbana**. 15. ed. México: Siglo Veintiuno Editores, 2002.

CORÁ, Maria Amelia Jundurian. Planejamento: participativo e estratégico. *in* JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates ; PADULA, Roberto Sanches (orgs.). **Gestão de organizações da sociedade civil**. São Paulo: Tiki Books: PUC-SP/PIPEq, 2019.

DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento estratégico governamental**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração. UFSC; (Brasília): CAPES:UAB, 2009.

DE TONI, Jackson. **Planejamento participativo**: possibilidades metodológicas alternativas. II CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA – Brasília/DF, 2009. Disponível em file:///C:/Users/thiago/Downloads/Planejamento_Participativo.pdf . Acesso em: 19 jul. 2023.

DE TONI, Jackson. A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, 2014**. Disponível em: https://www.academia.edu/download/33099165/DeToni-Jackson_planej_gov_perspectivas2014.pdf

DIAS, Solange Gonçalves. **Reflexões Acerca da participação popular**. Integração. Jan/fev/mar. 2007. A. 13, n. 48, p. 45 -53.

DYE, Tomas R. **Understanding public policy**. Fourteenth edition. 1984. Disponível em [https://www.deshbandhucollege.ac.in/pdf/e-resources/pol-science/PS\(H\)-IV-Public%20Policy%20and%20Administration%20in%20India-1.pdf](https://www.deshbandhucollege.ac.in/pdf/e-resources/pol-science/PS(H)-IV-Public%20Policy%20and%20Administration%20in%20India-1.pdf) . na data de 06 de set.2023

DOWNS, Anthony. **An. Economic Theory of Democracy**. Nova York: Harper and Row, 1957.

DRUCKER, P. **Sociedade pós-capitalista**. São Paulo: Pioneira, 1993

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003** Brasília, maio de 2000. Disponível em https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0726.pdf. Acesso em 01 set. 2023.

GARCIAS, Carlos Mello; BERNARDI, Jorge Luiz. As funções sociais da cidade. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**. Disponível em [file:///C:/Users/thiago/Downloads/admin,+Carlos+Mello+Garcias++e++Jorge+Luiz+Bernardi%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/thiago/Downloads/admin,+Carlos+Mello+Garcias++e++Jorge+Luiz+Bernardi%20(1).pdf) . Acesso em: no dia 27 jun. 2023.

GANDIN, Danilo. A posição do planejamento participativo entre as ferramentas de intervenção na realidade. **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n.1, pp.81-95, Jan/Jun 2001. Disponível em <https://crm.aprofem.com.br/Arquivos/AnexosModulos/Original/014004920000100010.pdf> Acesso em: 13 jul. 2023

GONÇALVES, M. F. R. **Plano Diretor e o Município: novos tempos, novas práticas**. In GONDIM, L.M. (Org.). Rio de Janeiro: IBAM, 1990.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas públicas no Brasil**. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2007.

HORBACH, Carlos Bastide. **Forma de Estado: federalismo e repartição de competência**. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Volume 3. Nº 2. Dezembro de 2013. Disponível em <file:///C:/Users/thiago/Downloads/2391-12665-1-PB.pdf>

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores socioeconômicos na gestão pública**. 3.ed. rev. atual. Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2014.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil**. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1489/1/2005%20Vol.56%2cn.2%20Jannuzzi.pdf>

JACOBI, Pedro. **A cidade e os cidadãos**. Disponível em file:///C:/Users/thiago/Downloads/A_cidade_e_os_cidadaos.pdf na data de [13/06/2023](https://www.google.com/search?q=13/06/2023).

LEFEBVRE, Henry, 1901-1991. **O direito à cidade**. Henry Levebvre. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LE CORBOUSIER. **Planejamento urbano**. São Paulo: Perspectiva, 1971.

LIMA, Luciana Leite; LUI, Lizandro; DIAS, Gianna Vargas Reis Salgado; PAPI, Luciana Pazini; DEMARCO, Diogo Joel. Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. **Cad. EBAPE.BR** 18 (2) • Apr-Jun 2020. Disponível em <https://doi.org/10.1590/1679-395177989> Acesso em: 13 jul. 2023

LOWI, Theodor. “**Four Systems of Policy, Politics, and Choice**”. Public Administration Review, 32: 298-310. 1972. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4286588/mod_resource/content/1/lowi-four-systems-of-policy%201972.pdf Acesso em 18 set 2023.

MATIAS, Pereira José. **Curso de gestão estratégica na administração pública**. São Paulo: Atlas, 2013.

MEDAUAR, Odete Fernando; DE ALMEIDA, Dias Menezes. **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários**. 2.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira Curso de direito constitucional / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 6. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2011.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Coimbra Editora, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. 34. ed.- São Paulo: Atlas, 2018.

OLIVEIRA, Lúcia Lippi. **Cidade: história e desafios**. Rio de Janeiro: Ed.Fundação Getulio Vargas, 2002.

PALUDO, Augustinho Vicente ; PROCOPIUCK, Mario. **Planejamento governamental: referencial teórico, conceitual e prático**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Governança aplicada ao setor público como instrumento de planejamento e desenvolvimento: proposta de modelo para implementação**. 2020. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2020.

PEREIRA, Paulo Trigo. **A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal?** *Análise Social*, vol. XXXII (141), 1997 (2.º), 419-442. Disponível em <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1221841484T5sAW2pw7Dh10FX8.pdf> em 14 Set 2023

PORTELLA, S. de S. A iniciativa de lei no procedimento legislativo ordinário. Rio de Janeiro: **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, a. 7, NQ 9 . dez. de 2006.

ROLNIK, Raquel. **O que é Cidade**. São Paulo : Brasiliense, 1988. Série Primeiros Passos. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4405239/mod_resource/content/1/O%20que%20%C3%A9%20Cidade%20parte%201.pdf Acesso em: 08 jul. 2023.

SANTANO, Ana Claudia. A responsabilidade do Estado no combate à corrupção na formulação e implementação de políticas públicas. *In* Estado, direito e políticas públicas – Homenagem ao professor Romeu Felipe Bacelar Filho: **Anais do Seminário de Integração do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná**. Luiz Alberto Blanchet, Daniel Wunder Hachem, Ana Cláudia Santano (coords.) Curitiba: Itahla, 2014.

SAULE JUNIOR, Nelson. **O direito à moradia como responsabilidade do estado brasileiro**. *Cadernos de Pesquisa*, n. 07, maio de 1997. Disponível em https://polis.org.br/wp-content/uploads/2020/03/o_direito_a_moradia.pdf na data de 28/06/2023.

SILVA, Christian Luiz da. **Políticas Públicas e desenvolvimento local: implementos e proposições de análise para o Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA NETO, Agenor Calazans da. **Direito à Cidade e a execução da política urbana no Brasil: uma análise do princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização**. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, 2022. Disponível em [file:///C:/Users/thiago/Downloads/8974-25271-1-PB%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/thiago/Downloads/8974-25271-1-PB%20(4).pdf) em 14 Set 2023.

SIMON, Herbert A. **Administrative behavior. Study of Decision- Making Processes in Administrative Organizations**. 4th ed. Disponível em https://accord.edu.so/course/material/administrative-theory-and-behavior-478/pdf_content na data de 04 set. 2023.

SOJA, Edward W. **Seeking spatial justice**. Minneapolis: Misesota Press, 2010a.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt> na data de 04 set. 2023.

STEINER, George. (1969). **A top management planning**. New York, The Macmillan Company.

VIVEIROS, Liana. **Direito à cidade e hegemonia : movimentos, articulações e disputas no Brasil e no Mundo**. Belém: ANPUR : Salvador : EDUFBA, PPGAU, 2020.

VIZZOTTO, Andrea Teichmann. **A distribuição do ônus do processo de urbanização por meio da recuperação de mais-valias urbanas: Estudo do Shopping Center Iguatemi em Porto Alegre, 1983-2016**. 2018. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre, 2018

WEBER, M. **La ciudad**. Madri: La Piqueta, 1987.

YEUNG, Luciana; DANTAS, Humberto; LAZZARINI, **Sérgio. Medindo o desempenho de um parlamento brasileiro: o caso da Câmara Municipal de São Paulo**, 2013. Disponível em:

https://ideas.repec.org/p/ibm/ibmecp/wpe_306.html. Acesso em 23 jan. 2023

ANEXO A

TABELA COMPARATIVA DOS PROCESSOS DE LEIS DO ANO DE 2019 DO PODER LEGISLATIVO E PODER EXECUTIVO DE MANDIRITUBA-PR NO ANO DE 2019, SEGUNDO *SITE* DA CÂMARA DE VEREADORES.

Projeto de Lei	002/2019
Súmula	Declara de utilidade pública a Associação de Acolhimento Rancho dos Profetas – CNPJ nº 26.103.453/0001-37
Origem	Legislativo
Resultado	Sancionado
Nº da Lei	Lei 1051/2019

Projeto de Lei	003/2019
Súmula	"Autoriza o chefe do poder executivo municipal a contratar prestação de serviços pelo método do credenciamento."
Origem	Executivo
Resultado	Sancionado
Nº da Lei	1042/2019

Projeto de Lei	004/2019
Súmula	"Denomina Via Pública." Fica denominada Rua Gazilda Leal Buherr, a qual se inicia na Rua Eduardo Leal da Cruz, sendo uma rua sem saída, situada no bairro Quatro Pinheiros.
Origem	Legislativo
Resultado	Não Sancionado em 2019. Lei 1200/2022

Projeto de Lei	005/2019
Súmula	"Denomina Via Pública." Fica denominado Rua Jose Alfredo Buherr a qual se inicia na Rua Gazilda Leal Bueherr, a mesma tem (250) duzentos e cinquenta metros de extensão, é uma Rua sem saída, situada no Bairro Quatro Pinheiros, neste Município.
Origem	Legislativo
Resultado	Não Sancionado

Projeto de Lei	006/2019
Súmula	"Denomina Via Pública." Fica denominada de Rua Jose Faride Bastos a qual se inicia as margens da BR 116 ao lado da Banca Piá do João, a mesma tem (100) cem metros de extensão, essa é uma Rua sem saída situada no Bairro de Quatro Pinheiros, neste Município.
Origem	Legislativo
Resultado	Promulgado

Nº da Lei	Lei não localizada
-----------	--------------------

Projeto de Lei	007/2019
Súmula	"Institui a obrigatoriedade da inclusão da Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS - no currículo escolar no âmbito do Município de Mandirituba e dá outras providências. "
Origem	Legislativo
Resultado	Sancionado
Nº da Lei	Lei 1064/2019

Projeto de Lei	008/2019
Súmula	"Autoriza o Poder Executivo Municipal a abrir crédito Adicional Especial no Orçamento Geral do Município."
Origem	Executivo
Resultado	Sancionado
Nº da Lei	Lei 1039/2019

Projeto de Lei	009/2019
Súmula	"Dispõe sobre a proibição da concessionária do serviço municipal de abastecimento de água e de esgotamento sanitário a fixação e a cobrança de valor ou outra taxa mínima no âmbito do município de Mandirituba e dá outras providências."
Origem	Legislativo
Resultado	Sancionado
Nº da Lei	Lei 1063/2019

Projeto de Lei	010/2019
Súmula	"Altera a redação dos dispositivos que especifica da Lei Municipal n.º 854 de 22 de maio de 2015 e dá outras providências."
Origem	Executivo
Resultado	Sancionado
Nº da Lei	Lei 1041/2019

Projeto de Lei	012/2019
Súmula	"Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito com a Caixa Econômica Federal e dá outras providências."
Origem	Executivo
Resultado	Sancionado
Nº da Lei	1043/2019

Projeto de Lei	013/2019
Súmula	"Dispõe sobre a instituição do Programa para Recuperação Fiscal do Município de Mandirituba – 'FIQUE LEGAL'."
Origem	Executivo
Resultado	Sancionado
Nº da Lei	Lei 1050/2019

Projeto de Lei	014/2019
Súmula	"Altera a Lei Municipal nº 988/2018 acrescentando eventos ao Calendário Oficial de Eventos do Município de Mandirituba e dá outras providências."
Origem	Executivo
Resultado	Sancionado

Nº da Lei	Lei 1044/2018
Projeto de Lei	015/2019
Súmula	Denomina Via Pública." Fica denominada Estrada Rui Barbosa a qual se inicia na Estrada Principal de Lagoa dos Ferreiras, é uma estrada sem saída situada no bairro Santo Amaro.
Origem	Legislativo
Resultado	Não Sancionado
Projeto de Lei	016/2019
Súmula	Denomina Via Pública. Fica denominada Estrada Palmital, a qual se inicia na Estrada Principal na localidade de Lagoa dos Ferreiras, sendo uma estrada sem saída, situada na localidade de Santo Amaro.
Origem	Legislativo
Resultado	Não Sancionado
Projeto de Lei	017/2018
Súmula	Denomina Via Pública. Fica denominada de Travessa dos Oliveiras, a qual se inicia na Estrada Pedro Leal de Oliveira, com (275) duzentos e setenta e cinco metros de extensão, é uma Estrada sem saída, situada no Bairro de Santo Amaro, neste município.
Origem	Legislativo
Resultado	Não Sancionado
Projeto de Lei	019/2019
Súmula	"Denomina Via Pública." Fica denominada Rua Cândido Alves Machado FAGumdes, com (592,08) quinhentos e noventa e dois metros e oito centímetros de extensão, é uma Estrada sem saída, situada na comunidade de Barroca Funda no Bairro Boa Vista, neste município.
Origem	Legislativo
Resultado	Não Sancionado
Projeto de Lei	020/2019
Súmula	"Denomina Via Pública." Fica denominada Rua Leonides Ferreira da Cruz, a qual se inicia na Rua Ida Bonato, com (940) novecentos e quarenta metros de extensão é uma Rua com saída na PR 419, no Distrito de Areia Branca dos Assis.
Origem	Legislativo
Resultado	Não Sancionado em 2019– Lei 1205/2022
Projeto de Lei	021/2019
Súmula	"Denomina Via Pública." Fica denominada de Rua Ari de Assis, a qual se inicia na Rua Francisco de Assis PEREIRA Magalhaes, com (800) oitocentos metros de extensão com 12 mts de largura, é uma Rua sem saída situada no perímetro urbano do Distrito de Areia Branca dos Assis.
Origem	Legislativo
Resultado	Sancionado
Nº da Lei	1062/2019

Projeto de Lei	022/2019
Súmula	"Concede revisão geral aos agentes políticos e servidores da câmara municipal de Mandirituba."
Origem	Legislativo
Resultado	Sancionado
Nº da Lei	Lei 1049/2019

Projeto de Lei	023/2019
Súmula	"Altera a redação do dispositivo que especifica da Lei Municipal nº 860, de 18 de junho de 2015 e dá outras providências."
Origem	Executivo
Resultado	Sancionado
Nº da Lei	Lei 1045/2018

Projeto de Lei	027/2019
Súmula	"Declara de utilidade pública a Associação Futebol Amador de Mandirituba – CNPJ N° 33.637.727/0001-44 e dá outras providências."
Origem	Legislativo
Resultado	Sancionado
Nº da Lei	Lei 1046/2019

Projeto de Lei	028/2019
Súmula	"Denomina Via Pública." Fica denominada de Estrada Municipal Ignácio Zepechouka, a qual se inicia na BR 116, KM 146,5 com 3 km de extensão, 12 mts de largura, é uma Estrada Principal com início na localidade de Chimboveiro até o limite da localidade de Campestre dos Paulas.
Origem	Legislativo
Resultado	Sancionado
Nº da Lei	1047/2019

Projeto de Lei	029/2019
Súmula	"Denomina Via Pública." Fica denominada de Estrada Municipal Mario M. Nischiura, a qual se inicia na BR 116, KM 146, com 2 Km e extensão e 12 mts de largura, é uma Estrada Principal com término na Estrada sentido Campestre dos Paulas.
Origem	Legislativo
Resultado	Não Sancionado

Projeto de Lei	030/2019
Súmula	"Institui o programa Família Acolhedora que visa o acolhimento provisório de crianças e adolescentes em situação de risco, afastados do convívio familiar e dá outras providências."
Origem	Executivo
Resultado	Sancionado
Nº da Lei	Lei 1054/2019

Projeto de Lei	031/2019
Súmula	"Denomina Via Pública." Fica denominada Estrada municipal Elude Carvalho, iniciando-se na continuação da Rua Jose Gardino da Rocha e terminando na propriedade do Sr. Pedro Ivo da Silva.

Origem	Legislativo
Resultado	Não Sancionado em 2019 – Lei 1082/2020

Projeto de Lei	032/2019
Súmula	<i>“Dispõe sobre a concessão de título de cidadão honorário, e dá outras providências”.</i>
Origem	Legislativo
Resultado	Sancionado
Nº da Lei	Lei 1052/2019

Projeto de Lei	033/2019
Súmula	“Denomina Via Pública.” Fica denominada de Rua Arthur PEREIRA Magalhaes, a qual se inicia na Rua Helena Sebastiana Magalhaes e é uma rua sem saída, com 170 metros de comprimento e 12 mts de largura, localizada no bairro Lagoinha.
Origem	Legislativo
Resultado	Não Sancionado

Projeto de Lei	035/2019
Súmula	“Altera a redação dos dispositivos que especifica da Lei Municipal n.º 602, de 04 de fevereiro de 2011”.
Origem	Executivo
Resultado	Sancionado
Nº da Lei	Lei 1055/2019

Projeto de Lei	037/2019
Súmula	“Dispõe sobre as políticas públicas de incentivo ao desuso de canudos e copos de plásticos descartáveis no Município de Mandirituba. ”
Origem	Legislativo
Resultado	Não Sancionado

Projeto de Lei	038/2019
Súmula	“Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020 e dá outras providências”.
Origem	Executivo
Resultado	Sancionado
Nº da Lei	Lei 1065/2019

Projeto de Lei	039/2019
Súmula	“Disciplina o Conselho Municipal de Saúde de Mandirituba e dá outras providências”.
Origem	Executivo
Resultado	Sancionado
Nº da Lei	Lei 1060/2019

Projeto de Lei	041/2019
Súmula	“Denomina Via Pública” Fica denominada de Travessa Koslowski, a qual se inicia na Estrada Palmital, é uma Travessa sem saída com cento e setenta metros de extensão, situada na comunidade de Lagoa dos Ferreiras.
Origem	Legislativo
Resultado	Não Sancionado

Projeto de Lei	042/2019
Súmula	“Denomina Via Pública” Fica denominada de Travessa Leal, a qual se inicia na Rua Pedro Leal de Oliveira, é uma Travessa sem saída com duzentos e dez metros de extensão, situada na comunidade de Santo Amaro.
Origem	Legislativo
Resultado	Não Sancionado
N° da Lei	

Projeto de Lei	043/2019
Súmula	“Denomina Via Pública” Fica denominada de Rua Joao Batista Nunes a qual se inicia na Rua Luiz Bonato Filho com saída para a PR 419 situada na comunidade de Areia Branca dos Assis.
Origem	Legislativo
Resultado	Não Sancionado
N° da Lei	

Projeto de Lei	044/2019
Súmula	“Dispõe sobre a alienação, cessão, transferência, destinação e a disposição final ambientalmente adequadas de bens móveis no âmbito da administração pública municipal direta e indireta. ”
Origem	Executivo
Resultado	Sancionado
N° da Lei	Lei 1056/2019

Projeto de Lei	045/2019
Súmula	"Autoriza o Poder Executivo Municipal a realizar acordo judicial nos autos de processo judicial que especifica e confere outras providências. ”
Origem	Executivo
Resultado	Sancionado
N° da Lei	1067/2020

Projeto de Lei	047/2019
Súmula	"Dispõe sobre o recadastramento dos beneficiários do Fundo de Previdência dos Servidores Municipais de Mandirituba e dá outras providências."
Origem	Executivo
Resultado	Sancionado
N° da Lei	Lei 1059/2019

Projeto de Lei	048/2019
Súmula	"Dispõe sobre as políticas públicas de incentivo ao plantio de mudas de árvores no Município de Mandirituba."
Origem	Legislativo
Resultado	Arquivado
N° da Lei	

Projeto de Lei	049/2019
Súmula	“Autoriza o Poder Executivo Municipal a contratar operações de crédito com a agência de fomento do Paraná S.A.”
Origem	Executivo
Resultado	Sancionado
N° da Lei	Lei 1057/2019

Projeto de Lei	050/2019
Súmula	“Declara de utilidade pública a Igreja Evangélica Assembleia de Deus em Mandirituba – Paraná – dá outras providências. ”
Origem	Legislativo
Resultado	Não Sancionado

Projeto de Lei	051/2019
Súmula	"Denomina a Policlínica Municipal como “Policlínica Municipal Prefeito Erotides Ângelo Nichele”."
Origem	Legislativo
Resultado	Promulgado
N° da Lei	1083/2020

Projeto de Lei	052/2019
Súmula	<i>“Estima a receita e fixa a despesa do Município de Mandirituba para o exercício de 2020”.</i>
Origem	Executivo
Resultado	Sancionado
N° da Lei	Lei 1066/2019

Projeto de Lei	053/2019
Súmula	"Autoriza o Poder Executivo Municipal a realizar cessão de uso exclusivo da área que especifica ao Estado do Paraná, para os fins que especifica."
Origem	Executivo
Resultado	Sancionado
N° da Lei	Lei 1058/2019

Projeto de Lei	054/2019
Súmula	“Dispõe sobre o atendimento Preferencial de Pessoas com Transtorno do Espectro Autista em estabelecimentos comerciais, de serviços e similares, e dá outras providências.”
Origem	Legislativo
Resultado	Promulgado
N° da Lei	1087/2020

Projeto de Lei	056/2019
Súmula	“Altera a redação da Lei 1061/2019”.
Origem	Legislativo
Resultado	Arquivado