

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA**

**DAN DE CARLOS PINTO**

**Direitos sociais nos Legislativos municipais: um estudo de caso na  
câmara municipal de São Borja-RS**

**São Borja  
2022**

**Direitos sociais nos legislativos municipais: um estudo de caso na câmara municipal de São Borja-RS**

Dissertação de Mestrado apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Dr. Muriel Pinto

**São Borja  
2022**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos  
pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do  
Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais) .

P659d Pinto, Dan de Carlos

Direitos sociais nos Legislativos municipais: um estudo de  
caso na câmara municipal de São Borja-RS / Dan de Carlos Pinto.  
73 p.

Dissertação(Mestrado)-- Universidade Federal do Pampa,  
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, 2022.

"Orientação: Muriel Pinto".

1. autonomia municipal. 2. direitos sociais. 3. agenda  
legislativa. I. Título.

**DAN DE CARLOS PINTO**

**DIREITOS SOCIAIS NOS LEGISLATIVOS MUNICIPAIS: UM ESTUDO DE CASO NA  
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO BORJA-RS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

Dissertação defendida e aprovada em: 4 de maio de 2022.

Banca examinadora:

---

Prof. Dr. Muriel Pinto  
Orientador  
UNIPAMPA - PPGPP

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Angela Quintanilha Gomes  
UNIPAMPA - PPGPP

---

Ms<sup>a</sup> Lins Robalo

---

Profª Drª Lisianne Pintos Sabedra Ceolin

UNIPAMPA - PPGPP

---

Prof. Dr. Augusto Junior Clemente

UFPR

---



Assinado eletronicamente por **ANGELA QUINTANILHA GOMES, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 22/06/2022, às 22:05, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



Assinado eletronicamente por **LISIANNE PINTOS SABEDRA CEOLIN, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 23/06/2022, às 08:47, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



Assinado eletronicamente por **MURIEL PINTO, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 23/06/2022, às 09:35, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



Assinado eletronicamente por **Augusto Junior Clemente, Usuário Externo**, em 24/06/2022, às 16:57, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



Assinado eletronicamente por **Lins Robalo, Usuário Externo**, em 04/07/2022, às 16:23, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.unipampa.edu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.unipampa.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador 0844237 e o código CRC 7208BED7.

---

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao Professor Doutor Muriel Pinto pelas orientações.

Agradeço à Professora Doutora Lisiane Sabedra Ceolin por me admitir no curso e pelas as primeiras instruções.

Agradeço ao Professor Doutor Augusto Junior Clemente, pelos ensinamentos na banca de qualificação.

Agradeço à Telma Regina Gomes Pinto, minha esposa, por me apoiar em todo o trajeto.

Agradeço ao Cláudio Gabriel Araújo, meu amigo, por me indicar o caminho para o curso.

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 01 – Levantamento bibliográfico.....	19 a 23
Quadro 02 – Relação dos modelos de vereadores .....	52

## **TABELA**

Tabela 01 – Modelos dos vereadores conforme características dos municípios .....	53
--	----

## LISTA DE SIGLAS

BNH – Banco Nacional de Habitação

CRE – Coordenadoria Regional de Educação

ESF – Estratégia de Seguro da Família

CAP – *Comparative Agendas Project*

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LC – Lei Complementar

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas

PSF – Programa Saúde da Família

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

SUS – Sistema Único de Saúde

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

## SUMÁRIO

1. Introdução .....	13
2. Metodologia.....	18
3. Revisão de Literatura.....	20
3.1 Autonomia Municipal.....	26
3.1.1 Diferenças entre Conceitos de Estado Federado e Descentralizado.....	26
3.1.2 Razões de Existência de Estados Federados e Descentralizados.....	29
3.1.3 Desenho da Federação Brasileira.....	30
3.1.5 Desenho da Descentralização Administrativa.....	32
3.2 Direitos Sociais nos Municípios.....	35
3.2.1 Habitação.....	36
3.2.2 Saúde.....	37
3.2.3 Educação.....	38
3.2.4 Assistência Social.....	40
3.2.5 Trabalho e Renda.....	43
3.2.6 Medidas Multidimensionais da Pobreza.....	44
3.3 Poder Legislativo Municipal.....	46
3.3.1 Agenda Política.....	46
3.3.2 Câmara dos Vereadores no Orçamento Municipal.....	49
3.3.3 Práticas Cotidianas dos Vereadores.....	50
4. Legislação promulgada em São Borja na legislatura 2017-2020.....	54
4.1 Leis Orçamentárias.....	55
4.2 Leis Tributárias.....	56
4.3 Leis sobre os Servidores e Empregados Públicos.....	57
4.4 Leis que Criam Homenagens.....	57
4.5 Leis que Denominam Lugares.....	58
4.6 Leis sobre Datas.....	58
4.7 Leis sobre Imóveis Públicos.....	58
4.8 Leis de Urbanização.....	59
4.9 Leis Ambientais.....	60
4.10 Leis em Benefício aos Portadores de Deficiência, Crianças, Mulheres e Idosos.....	60

4.11 Leis de Transporte Público.....	60
4.12 Leis sobre o Consumo.....	61
4.13 Leis sobre a Cultura.....	62
4.14 Leis sobre o Lazer e o Esporte.....	62
4.15 Leis para a Administração Pública.....	63
4.16 Leis sobre a Saúde.....	64
4.17 Leis sobre a Educação.....	64
4.18 Leis Oportunizando o Trabalho.....	65
4.19 Leis para a Assistência Social.....	65
4.20 Lei referente aos Símbolos do Município.....	66
5. Conclusões .....	67
Referências .....	71

## Resumo

O trabalho buscou compreender a função do poder legislativo municipal na formulação dos direitos sociais. Para isto, realizou uma revisão de literatura em artigos de Ciência Política, em revistas A1, com os seguintes temas: autonomia municipal, direitos sociais nos municípios e poder legislativo municipal. Ao analisar trinta e oito artigos, percebeu-se vários limites para que a Câmara dos Vereadores elaborasse leis, considerando a concentração do poder financeiro e a ampla atribuição do poder legislativo pela União. Verificou-se que os municípios têm a responsabilidade de implementar a maioria das políticas sociais, mas não de formulá-las. Apesar destes limites impostos pelo sistema constitucional, os municípios podem realizar relevantes políticas de combate à pobreza ao perceberem as maiores limitações dos cidadãos em vulnerabilidade social. Também podem agir diretamente para o aumento da oferta de trabalho e renda, percebendo a vocação das pessoas e coordenando grupos de apoio para a realização de trabalhos de acordo com as demandas do mercado. Por último, fez-se uma análise de toda a legislação aprovada pelo município de São Borja, Rio Grande do Sul, comparando com a literatura estudada. Concluiu ser necessário uma análise da agenda legislativa de forma ampla, em grande número de municípios e em vários anos, a fim de poder avaliar o comprometimento do poder legislativo com os objetivos da Constituição, em determinado período.

Palavras-chave: autonomia municipal, direitos sociais, agenda legislativa.

## **Abstract**

This research sought to understand the role of the municipal legislative power in the formulation of social rights. To accomplish this, a literature review was carried out in Political Science articles from A1 journal, with the following themes: municipal autonomy, social rights in municipalities and municipal legislative power. When analyzing thirty-eight articles, several limits were noticed for the City Council to draft laws, considering the concentration of financial power and the broad attribution of legislative power by the Union. It was found that municipalities are responsible for implementing most social policies, but not for formulating them. Despite these limits imposed by the constitutional system, municipalities can carry out relevant policies to combat poverty by realizing the greatest limitations of citizens in social vulnerability. They can also act directly to increase the supply of work and income, fulfilling people's vocation and coordinating support groups to carry out work according to market demands. Finally, an analysis was made of all the legislation approved by the municipality of São Borja, Rio Grande do Sul, compared to the studied literature. It concluded that it was necessary to analyze the legislative agenda in a broad way, in a large number of municipalities and in several years, in order to assess the commitment of the legislature to the objectives of the Constitution, in a given period.

**Keywords:** municipal autonomy, social rights, legislative agenda.



## 1. INTRODUÇÃO

Uma das especificidades no sistema constitucional brasileiro é de ele ser o único país com três entes de federação: União, estados-membros e municípios. É somente aqui que este último – o município – encontra-se em pé de igualdade com os outros dois. Assim, este trabalho buscou aprofundar o que se faz em âmbito local.

Partindo da ideia de que a Constituição Federal tem como um dos seus objetivos erradicar a pobreza, focou-se a legislação municipal que persegue esse mesmo propósito. Perguntou-se das possibilidades do poder local formular políticas sociais ou apenas implementar as criadas pela União. Qual o grau de autonomia na esfera municipal relativa a essa questão?

Para começar a responder a essas perguntas, pesquisou-se artigos atuais, em revistas de Ciência Política, para aclarar o “estado da arte” na matéria. A pesquisa foi realizada em revistas A1<sup>1</sup> entre os anos de 2011 a 2021. Foram estudados artigos, cujos temas eram relativos a autonomia municipal, poder legislativo e direitos sociais. Assim, procurou-se atingir um alto nível teórico sobre os temas de direitos sociais nos municípios e o poder de legislar.

Em seguida foi feito um retrato das leis aprovadas em São Borja, na legislatura 2017-2020, a fim de se comparar a legislação, no período citado, com a teoria em Ciência Política.

Como a legislação municipal é parte elementar da estrutura do Estado, e como o foco do trabalho são os direitos sociais, procurou-se conceituar o “Estado” e desenvolver uma visão histórica do “Estado Social”, para, assim, obter esclarecimento quanto ao que é um direito social.

Kant conceitua Estado como “a união de uma multidão de seres humanos submetida a leis do direito” (Kant, 2008, p. 155). As leis do direito são o sistema jurídico que, por sua natureza, torna as pessoas (o povo) sujeitas a ele. Em outras palavras, o Estado são as leis que sujeitam o povo. Conforme o conjunto normativo, diferem as configurações de Estado, tais como Estado Feudal, Estado Liberal, Estado Social.

O Estado Liberal surgiu como oposição ao Estado Feudal, que concentrava o poder jurídico ao arbítrio do rei. No século dezoito, sua existência não era mais conveniente,

---

1 Quadriênio CAPES 2013 a 2016

devido aos avanços tecnológicos e ao sistema econômico que estava surgindo. Um novo conjunto de normas foi consolidado, no constitucionalismo inglês desde a Magna Carta, a Constituição norte-americana e a revolução francesa.

O Estado Liberal, sob um prisma político-jurídico, se caracteriza pela divisão dos poderes (legislativo, executivo e judiciário) e pelo reconhecimento de direitos civis, isto é, limites ao poder normativo (estatal) a fim de não se atingir liberdades pessoais, como a intervenção da propriedade particular, aumento arbitrário de impostos, encarceramento sem o devido processo legal ou restrições de reuniões, inclusive no âmbito religioso. O liberalismo jurídico promoveu o governo de leis estáveis, não de monarcas, em oposição ao Estado Feudal.

O Estado Social surgiu ao acrescentar direitos ao Estado Liberal, sem revogar os já conquistados. Por isso, fala-se em direitos sociais como os de segunda geração, pois surgiram em um tempo posterior. São direitos que atribuem ao Estado o dever de assistir as pessoas excluídas, os desfavorecidos do processo econômico de circulação de riquezas. Cria-se, então, obrigações do Estado, que deve agir de forma ativa, garantindo saúde, educação, previdência social, assistência social e outros direitos. Para isso, foram criados diversos serviços públicos, tais como escolas, hospitais e aposentadoria públicos.

Apesar do Estado Social não diminuir os direitos do Estado Liberal, vem apresentar uma visão inovadora, de prestação de serviços públicos. Enquanto o Estado Liberal apenas limitava o poder normativo e regulava as interações dos seus cidadãos, o Estado Social passou a ter a função de promovedor da liberdade dos mais pobres, excluídos da educação, do trabalho, da saúde e de uma renda digna.

A história apresenta alguns marcos na construção do Estado Social: os movimentos sindicalistas do século dezenove – com o estabelecimento de direitos trabalhistas –, a legislação previdenciária alemã – do governo de Bismark (1871-1918) –, a Constituição mexicana de 1917 – primeira a estabelecer obrigações trabalhistas –, a criação da OIT em 1919, a Constituição alemã de 1919 – primeira a instituir outros direitos sociais além dos trabalhistas –, o estabelecimento de políticas econômicas keynesianas nos Estados Unidos, na década de trinta, o Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, da ONU em 1966, foram decisivos para o processo das ideias relacionadas aos direitos sociais em nosso país.

No Brasil, antes de 1890, a legislação social era praticamente inexistente. Durante o império, a política era a do trabalho escravo. No final do século dezenove, surgiram as primeiras fábricas em São Paulo. Wilson Prudente (2009, p. 321) relata que, dos dez mil duzentos e quatro operários na indústria têxtil em 1912, dois mil quinhentos e oitenta e um deles tinham entre doze e dezesseis anos de idade, e trezentos e setenta e um eram crianças a partir dos cinco anos de idade. Era comum crianças cumprirem onze horas ininterruptas, entrando às dezoito horas e saindo às cinco horas da manhã. Não havia garantia de indenização se houvesse acidente de trabalho (primeira lei neste sentido somente em 1919) e nem assistência hospitalar. No local de trabalho, era comum a ocorrência de mutilações e, em razão das baixas condições de higiene, as doenças se propagavam.

Em decorrência dessas condições precárias, a primeira greve surgiu no ano de 1890 e, a partir daí paralisações esporádicas. Mas em 1905 ganharam maior intensidade, espalhando-se por outras capitais do país. Como reação às greves, o governo federal aprovou uma legislação que possibilitava a expulsão dos imigrantes grevistas a seus próprios países de origem, sendo que a maior parte deles era de italianos e portugueses. Tal política foi vigente em toda a República Velha, sendo mais acentuada em seu final. Wilson Prudente (2009, p. 354) relata que as primeiras legislações sociais surgiram ainda no final do século dezenove, direcionadas ao funcionalismo público. No ano de 1889, foi concedido o direito a férias a alguns grupos, tais como aos funcionários da Central do Brasil e Ministério da Viação. Em 1890, um outro decreto permitiu facilidades para a construção de casas populares. Em 1891, outro decreto regulou o trabalho de menores e, em 1892 concedeu-se aposentadoria aos funcionários públicos. Em 1907 houve a regulamentação das horas de trabalho aos funcionários da União. Em 1914, limitou-se a oito horas diárias a jornada para operários, mas apenas no Estado de São Paulo. As leis relativas a acidente de trabalho tornaram-se realidades somente no ano de 1919.

Na década de trinta e nos anos seguintes, durante o governo Getúlio Vargas, criou-se um aparato executor de políticas sociais. Organizou-se o Ministério do Trabalho, a Justiça do Trabalho e uma legislação trabalhista para operários urbanos, porém não abrangendo os trabalhadores rurais. O ensino nas escolas passou a ser obrigatório, surgiu a previdência pública para certas profissões, foram criados dois órgãos de assistência social, o CNSS (Conselho Nacional de Serviço Social) e a LBA (Legião Brasileira de Assistência). Os governos dos anos seguintes praticaram as mesmas

políticas de Vargas, mas com pequenos acréscimos (incrementalismo), isto é, em continuidade de princípios com ajustes pontuais. O governo João Goulart pretendia as reformas de base, como um conjunto de ações que incluiria a reforma agrária, a compra de imóveis para moradia, a valorização do ensino público e o aumento da oferta de crédito bancário para todos. Tais reformas jamais foram implementadas, em razão do regime militar que foi estabelecido logo a seguir.

A Constituição brasileira de 1988, na esteira da ONU e da legislação dos países europeus, estabeleceu diversos princípios para promoção dos direitos sociais. Definiu como objetivo erradicar a pobreza e a marginalização, assentou os direitos sociais como direitos fundamentais, enumerou diversos direitos trabalhistas, densificou os direitos à saúde, à educação, à Assistência e Previdência social, declarou que a ordem econômica é fundada no valor do trabalho, com o fim de se alcançar justiça social. Do mesmo modo, fixou princípios liberais, tais como a enumeração de diversos direitos civis, no artigo quinto, a divisão dos poderes e definição da livre iniciativa como fundamento do Estado.

Assim, têm-se como principais características do Estado Social: (a) prestação de serviços públicos com a finalidade de ser alcançada a liberdade e a dignidade de cada cidadão; (b) acolhimento de uma legislação em que se reconhece a vulnerabilidade de certos grupos sociais, tais como os trabalhadores de menor renda, os idosos, as crianças, assim como as pessoas portadoras de deficiência; (c) induzimento ao desenvolvimento ao incentivar, fiscalizar e planejar a economia. Desta forma o Estado Social passou a ter uma postura mais ativa através da prestação de serviços públicos e uma legislação para vulneráveis.

No mundo existem diversos tipos de Estado Social. Gøsta Esping-Andersen (1991, p. 108) revelou três modelos existentes no mundo desenvolvido ocidental: (a) social-democrata – próprio dos países escandinavos – que se caracteriza por um sistema de proteção social abrangente, com cobertura universal e benefícios garantidos, cujo valor é desvinculado do montante de contribuição efetuado pelo beneficiário, buscando igualdade com qualidade; (b) corporativista – na maior parte da Europa continental – o qual confere diferenças de *status* na distribuição dos benefícios, conforme o valor de contribuição de cada pessoa, tendo como objetivo político deter o socialismo, na época existente na Europa oriental e de dividir a classe trabalhadora; c) liberal – próprio da Inglaterra e dos Estados Unidos. Neste o Estado subsidia as empresas privadas para que promovam as políticas sociais. Os benefícios, modestos, dirigidos somente para os mais pobres, no

limite, para não gerar convulsão social. Os benefícios acabam por estigmatizar os beneficiários.

Na década de setenta, em Estocolmo na Suécia, foi realizada a Conferência da ONU sobre o meio ambiente. Assim, começaram no mundo inteiro a ser criadas legislações sobre os direitos de terceira geração, ou dimensão, que tutelam uma coletividade de pessoas, de forma indeterminada. O meio ambiente, natural ou urbano, a cultura e o consumo são exemplos desses direitos. Por exemplo, o meio ambiente urbano, em um determinado bairro, pode atingir um grande número de pessoas e outras, na mesma cidade, nunca passarão por aquele local.

## 2. METODOLOGIA

O tema do trabalho é a legislação social nos municípios. Primeiramente, procurou-se o “estado da arte” sobre o assunto, em revistas A1 de Ciência Política. Portanto, o primeiro objetivo da dissertação foi realizar uma revisão de literatura sobre o tema, em artigos em português de revistas de excelência.

Pesquisou-se apenas em revistas na Língua Portuguesa, considerando que tais artigos poderiam analisar com mais proximidade a legislação brasileira, e em artigos recentes, com no máximo onze anos de publicação, e em revistas *online*. Foram encontrados, lidos e estudados o conteúdo de trinta e oito artigos publicados entre os anos de 2011 a 2021.

Manualmente, foram procurados três assuntos, subdividindo-se o tema da dissertação, a saber: autonomia municipal, direitos sociais nos municípios e agenda do poder legislativo municipal.

Após reconhecer as revistas *online* A1 em Ciência Política, pela Plataforma Sucupira, entrou-se no sítio de cada revista, digitando as palavras relativas ao tema. Excluíram-se os artigos cujos títulos se distanciavam do tema proposto. Na dúvida, lia-se o resumo e a conclusão do trabalho. Este foi o percurso de seleção dos trinta e oito artigos.

Destes, foram escolhidos quatorze, por sintetizarem a questão proposta ou por se apresentarem de forma inovadora. Com isto foi realizada uma revisão de literatura atual, possibilitando uma visão abrangente sobre o tema.

A seguir foi apresentada toda a legislação de São Borja entre os anos de 2017 a 2020, com ênfase na legislação social, chegando-se ao segundo objetivo do trabalho: análise das leis de São Borja na última legislatura, o que tornou possível o desenvolvimento do trabalho de pesquisa, após o referencial teórico da revisão de literatura.

Trabalhos semelhantes foram feitos, em escala muito maior, por Kingdom, que além da legislação, realizou entrevistas com os atores políticos e foram feitas análises de pareceres das casas legislativas. Outro grande trabalho foi o de Jones e Baungartner, os quais pesquisaram, por décadas, a legislação dos Estados Unidos. Hoje ainda, está sendo feito um trabalho mundial, com a legislação de vários países do mundo, no *Comparative Agendas Project (CAP)*.

Este trabalho, muito mais humilde que os citados acima, concentra-se apenas nas leis aprovadas no período de quatro anos na cidade de São Borja/RS. Porém, de forma diferente dos mencionados, teve seu foco na legislação municipal, dadas as características da federação brasileira.

Nesta análise foram consideradas as leis de iniciativa do poder executivo, separando-se as de iniciativa do poder legislativo, com o objetivo de chegar a uma visão mais apurada da intenção e preocupação dos vereadores, ou seja, da agenda própria da Casa.

Foi dada maior ênfase nas leis relativas a direitos sociais, objeto deste trabalho, subdividindo-os em cada um dos subtemas.

Alguns temas da revisão de literatura, como o dia a dia dos vereadores, não puderam ser avaliados dada a pesquisa se deter somente na legislação. Da mesma forma, o tema do orçamento foi avaliado considerando apenas as leis aprovadas, sem análise da Comissão de Finanças.

### 3. REVISÃO DE LITERATURA

Neste capítulo do estudo, foi dada atenção para o “estado da arte”, através de uma revisão de literatura. Os artigos foram buscados na Plataforma Sucupira da CAPES nos periódicos equalizados na área de Ciência Política e Relações Internacionais A1<sup>2</sup>. Foram pesquisadas apenas as revistas brasileiras, em razão de serem mais específicas no assunto. Pesquisa, de forma manual, em publicações nos últimos dez anos, ou seja, 2011 a 2021.

Desta forma, ao entrar no sítio de uma determinada revista conforme qualificação acima, foram pesquisados artigos relacionados aos temas desta dissertação, após ler o título ou o resumo de cada trabalho. Foram explorados três tipos de assuntos: a autonomia municipal – que inclui palavras como descentralização e federação –, o poder legislativo – dando ênfase ao poder legislativo municipal e suas atividades típicas, como agenda e orçamento – e os direitos sociais nos municípios – que incluem os direitos sociais em espécie, tais como saúde, educação, habitação e assistência social. Procurou-se relacionar pelo menos duas destas áreas, que fossem relevantes aos objetivos deste trabalho.

Assim, após análise das revistas brasileiras equalizadas em A1, foram previamente levantados trinta e oito artigos, abaixo nominados:

Quadro 01: Levantamento bibliográfico realizado no estudo<sup>3</sup>. Temas:

- autonomia municipal em azul;
- direitos sociais nos municípios em verde;
- legislativo municipal e administração municipal em amarelo escuro

Título do trabalho	Autores	Revista	ano	link
Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela	Marta Arretche	Revista de Sociologia e política	2020	<a href="http://www.scielo.br/j/rsocp/a/ZfRcVksWwdnRjkB6LNVFbqG/?lang=pt&amp;format=pdf">www.scielo.br/j/rsocp/a/ZfRcVksWwdnRjkB6LNVFbqG/?lang=pt&amp;format=pdf</a>
Um federalismo centralizado	Marta Arretche	Dados – Revista de Ciências Sociais, blog	2020	<a href="http://dados.iesp.uerj.br/um-federalismo-centralizado/">dados.iesp.uerj.br/um-federalismo-centralizado/</a>

<sup>2</sup> Quadriênio 2013 a 2016

<sup>3</sup> O percurso metodológico de escolha dos 38 artigos foi o seguinte: ao entrar no sítio de cada uma das revistas, em cada edição dos anos de 2011 a 2021, primeiramente li cada título de artigo, assim excluindo a maioria deles que não faziam partes dos temas do trabalho. Após esta primeira seleção, nos que tinha dúvidas li o resumo, assim excluindo mais alguns artigos. Por último li a conclusão, confirmando a utilidade do artigo para a construção do trabalho. Os 14 primeiros foram selecionados para a revisão de literatura.

Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura	Pedro Cavalcante	Revista de Administração Pública	2011	<a href="http://www.scielo.br/j/rap/a/KpdvQXb6QyKx4HFdgHN9sky/?lang=pt">www.scielo.br/j/rap/a/KpdvQXb6QyKx4HFdgHN9sky/?lang=pt</a>
Em busca de uma teoria de descentralização	Paulo Reis Vieira	Revista de Administração Pública	2012	<a href="http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/4174">bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/4174</a>
Agência local e indução federal: a operação da política municipal de habitação em Recife e Curitiba	Adrian Gurza Lavalle; Maira Rodrigues; Hellen Guicheney	Revista de Sociologia e Política	2019	<a href="http://www.scielo.br/j/rsocp/a/ZLvGFCpyC9RsNbMCLQnw6Ng/abstract/?lang=pt">www.scielo.br/j/rsocp/a/ZLvGFCpyC9RsNbMCLQnw6Ng/abstract/?lang=pt</a>
Mecanismos de difusão de políticas sociais no Brasil: uma análise do Programa Saúde da Família	Denilson Bandeira Coêlho; Pedro Cavalcante; Mathieu Turgeon	Revista de Sociologia e Política	2016	<a href="http://www.scielo.br/j/rsocp/a/k6R5kwH6BqwtZPMxtgBL77s/?lang=pt">www.scielo.br/j/rsocp/a/k6R5kwH6BqwtZPMxtgBL77s/?lang=pt</a>
Relações governamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais	Pedro Lucas de Moura Palotti; Bruno Lazzarotti Diniz Costa	Revista de Sociologia e Política	2011	<a href="http://www.scielo.br/j/rsocp/a/3CrKzYvyxwCC9FMtd3mK9Tv/abstract/?lang=pt">www.scielo.br/j/rsocp/a/3CrKzYvyxwCC9FMtd3mK9Tv/abstract/?lang=pt</a>
Pobreza e municipalização da educação: análise dos resultados do IDEB (2005-2009)	Cristina W. Andrews; Michiel S. de Vries	Cadernos de Pesquisa	2012	<a href="http://www.scielo.br/j/cp/a/f4DV6xzFpF97z5vWP8PMpvj/?lang=pt">www.scielo.br/j/cp/a/f4DV6xzFpF97z5vWP8PMpvj/?lang=pt</a>
Política pública inovadora de geração de renda e desenvolvimento local: o caso da Câmara de Animação Econômica da Subprefeitura do Itaim Paulista, São Paulo	Carmen Augusta Varela; César Yojiro Matsumoto	Revista de Administração Pública	2012	<a href="https://www.scielo.br/j/rap/a/wtxXLcmL9YcjmjWc9vMYGHK/abstract/?lang=pt">https://www.scielo.br/j/rap/a/wtxXLcmL9YcjmjWc9vMYGHK/abstract/?lang=pt</a>
A importância das medidas multidimensionais de pobreza para a administração pública: um exercício em Palmeira das Missões (RS)	Janaina Ottonelli; Solange Regina Marin; Porsse; Sirlei Glasenapp	Revista de Administração Pública	2011	<a href="http://www.scielo.br/j/rap/a/wXm58PcrnhDqNPpvjGcbTYK/abstract/?lang=pt">www.scielo.br/j/rap/a/wXm58PcrnhDqNPpvjGcbTYK/abstract/?lang=pt</a>
<i>Agenda setting</i> : mudanças e a dinâmica das políticas públicas. Uma breve introdução	Felipe Gonçalves Brasil; Bryan D. Jones	Revista de Administração Pública	2020	<a href="http://www.scielo.br/j/rap/a/d8QPfzwc8Bfgvq9Gf59Qczf/?lang=pt">www.scielo.br/j/rap/a/d8QPfzwc8Bfgvq9Gf59Qczf/?lang=pt</a>
Estudo sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil	Ana Cláudia Niedhardt Capella	Revista de Administração Pública	2020	<a href="http://www.scielo.br/j/rap/a/jfNjNmK4Cf7dnybYgTn7HYL/?lang=pt">www.scielo.br/j/rap/a/jfNjNmK4Cf7dnybYgTn7HYL/?lang=pt</a>
Legisladores, captadores e assistencialistas: a representação política no nível local	Felix Lopez; Acir Almeida	Revista de Sociologia e Política	2017	<a href="http://www.scielo.br/j/rsocp/a/BMxNR3YtgtTfRm8pmysZQg/abstract/?lang=pt">www.scielo.br/j/rsocp/a/BMxNR3YtgtTfRm8pmysZQg/abstract/?lang=pt</a>
Competências (não exercidas) das comissões de orçamento e finanças nas câmaras municipais	Fernando Deodato Domingos; André Carlos Busanelli de Aquino	Revista de Administração Pública	2019	<a href="http://www.scielo.br/j/rap/a/rRq5KXrSKny4CZHYqFKbckK/?lang=pt">www.scielo.br/j/rap/a/rRq5KXrSKny4CZHYqFKbckK/?lang=pt</a>

Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil	Gabriela Lotta; Arilson Favareto	Revista de Sociologia e Política	2016	<a href="http://www.scielo.br/j/rsocp/a/6PNRfxxr9CBqBMBHK58b6Hx/?lang=pt">www.scielo.br/j/rsocp/a/6PNRfxxr9CBqBMBHK58b6Hx/?lang=pt</a>
Padrões distintos de bem-estar no Brasil: uma análise temporal	Natália Guimarães Duarte Satyro	Opinião Pública	2014	<a href="http://www.scielo.br/j/op/a/4dZMhpmrdwMvZWgJvyYsBJm/abstract/?lang=pt">www.scielo.br/j/op/a/4dZMhpmrdwMvZWgJvyYsBJm/abstract/?lang=pt</a>
Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação	Alexandre Matos Drumond; Suely de Fátima Ramos Silveira; Edson Arlindo Silva	Revista de Administração Pública	2014	<a href="http://www.scielo.br/j/rap/a/fsJhVDkhWY3n3HYXpJwcT9d/?lang=pt">www.scielo.br/j/rap/a/fsJhVDkhWY3n3HYXpJwcT9d/?lang=pt</a>
Programa Minha Casa Minha Vida (2012-2016): análise da eficiência relativa dos municípios brasileiros na execução de programas federais	Ludmila Ferreira Bandeira; Edgar Reyes Junior	Revista de Administração Pública	2020	<a href="https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/83350">https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/83350</a>
Análise de políticas públicas: entre a modelagem e a realidade da política habitacional brasileira	Paulo Nascimento Neto; Tomás Antonio Moreira; Carlos Hardt; Zulma Schussel	Revista de Administração Pública	2015	<a href="https://www.scielo.br/j/rap/a/JzytfsxXByC44Gy5rVfRxLs/abstract/?lang=pt">https://www.scielo.br/j/rap/a/JzytfsxXByC44Gy5rVfRxLs/abstract/?lang=pt</a>
O efeito da função orçamentária alocativa na redução da desigualdade de renda no Brasil: uma análise dos gastos em educação e saúde no período de 1995 a 2012	Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa da Costa; Ivan Ricardo Gartner	Revista de Administração Pública	2017	<a href="https://www.scielo.br/j/rap/a/LcpcpRv37NwrgtYSVcRV9VD/abstract/?lang=pt">https://www.scielo.br/j/rap/a/LcpcpRv37NwrgtYSVcRV9VD/abstract/?lang=pt</a>
Cooperação e coordenação na implementação de políticas públicas: o caso da saúde	Telma Menicucci; Alisson Maciel de Faria Marques	Dados – Revista de Ciências Sociais	2016	<a href="http://www.scielo.br/j/dados/a/pFMXHMxY6y6KvgDbgK3k9g/?lang=pt">www.scielo.br/j/dados/a/pFMXHMxY6y6KvgDbgK3k9g/?lang=pt</a>
A descentralização na vigilância sanitária: trajetória e descompasso	Regina Célia Borges de Lucena	Revista de Administração Pública	2015	<a href="http://www.scielo.br/j/rap/a/mM9jH56mySPKKVpxw6yj5ZC/?format=pdf&amp;lang=pt">www.scielo.br/j/rap/a/mM9jH56mySPKKVpxw6yj5ZC/?format=pdf&amp;lang=pt</a>
Regras importam: determinantes do controle burocrático no Programa Bolsa Família	Denilson Bandeira Coêlho; Antônio Sérgio Araújo Fernandes	Revista de Administração Pública	2017	<a href="http://www.scielo.br/j/rap/a/5yXzqSnkVdRNkf7tWSB FKFD/?lang=pt">www.scielo.br/j/rap/a/5yXzqSnkVdRNkf7tWSB FKFD/?lang=pt</a>
Os estados no Suas: uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais na assistência social	André Luis Nogueira da Silva	Revista de Administração Pública	2015	<a href="http://www.scielo.br/j/rap/a/pJr7YPTMBP9Qy8BRbWdFwjQ/?lang=pt">www.scielo.br/j/rap/a/pJr7YPTMBP9Qy8BRbWdFwjQ/?lang=pt</a>
A demanda como determinante na execução dos serviços socioassistenciais nos municípios brasileiros	Raquel D'Albuquerque; Natália Sátyro	Opinião Pública	2020	<a href="http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8661071">periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8661071</a>
Jogando luzes sobre os determinantes burocráticos e	Natália Guimarães Duarte Sátyro;	Opinião Pública	2019	<a href="http://www.scielo.br/j/op/a/JdSnkBfbBW84KqdJ3GZ">www.scielo.br/j/op/a/JdSnkBfbBW84KqdJ3GZ</a>

de gestão da política de assistência social nos municípios brasileiros	Eleonora Schettini M. Cunha			<a href="#">PYHm/?lang=pt</a>
Federalismo e planejamento educacional no exercício do PAR	Eliza Bartolozzi Ferreira	Cadernos de Pesquisa	2014	<a href="http://www.scielo.br/j/cp/a/nFHdMfGcwV3cYfK8nvBWXVf/?lang=pt">www.scielo.br/j/cp/a/nFHdMfGcwV3cYfK8nvBWXVf/?lang=pt</a>
Política de fundos na educação e desigualdades municipais no estado de São Paulo: uma análise a partir das arenas políticas de Lowi	Rogério Machado Limonti; Ursula Dias Peres; Eduardo de Lima Caldas	Revista de Administração Pública	2014	<a href="http://www.scielo.br/j/rap/a/VsSZTT8wSkBSfsN6h3D93KL/?lang=pt">www.scielo.br/j/rap/a/VsSZTT8wSkBSfsN6h3D93KL/?lang=pt</a>
Uma análise espacial de como o crescimento e a desigualdade afetam a pobreza no Brasil	Helson Gomes de Souza; Francisco José Silva Tabosa; Jair Andrade de Araújo; Pablo Urano de Carvalho Castelar	Revista de Administração Pública	2020	<a href="http://www.scielo.br/j/rap/a/YZpDhnyBRC7d8pjF3BLhHD/?format=pdf&amp;lang=pt">www.scielo.br/j/rap/a/YZpDhnyBRC7d8pjF3BLhHD/?format=pdf&amp;lang=pt</a>
Uma próxima geração de programas de transferência de renda condicionada	Marcelo Neri	Revista de Administração Pública	2017	<a href="http://www.cps.fgv.br/cps/bd/papers/CCTs_RAP_Neri_Port.pdf">www.cps.fgv.br/cps/bd/papers/CCTs_RAP_Neri_Port.pdf</a>
Embates acerca da ideia de justiça social em relação a conflitos sociais e desigualdades	Alex Pizzio	Revista de Administração Pública	2016	<a href="http://www.scielo.br/j/rap/a/s4XzthXHZp89xw8zXNjNQck/abstract/?lang=pt">www.scielo.br/j/rap/a/s4XzthXHZp89xw8zXNjNQck/abstract/?lang=pt</a>
Influência dos aspectos socioeconômicos, financeiro-orçamentários e político-eleitorais na transparência dos governos locais	Juliano Francisco Baldissera; Denis Dall'Asta; Luiz Fernando Casagrande; Abdinardo Moreira Barreto de Oliveira	Revista de Administração Pública	2020	<a href="http://www.scielo.br/j/rap/a/dJJVG8kkMSGNS4hS4skdCSc/?lang=pt">www.scielo.br/j/rap/a/dJJVG8kkMSGNS4hS4skdCSc/?lang=pt</a>
A experiência brasileira em orçamento-programa — uma primeira visão	José Teixeira Machado Junior (in memoriam)	Revista de Administração Pública	2012	<a href="http://www.scielo.br/j/rap/a/K7Tv5k3MhdK87PczvBrqLrn/?lang=pt#:~:text=For%20C3%A7ado%20pela%20necessidade%20premente%20de,a%20C3%A7%20C3%A3o%20do%20governo%20%20como%20um">www.scielo.br/j/rap/a/K7Tv5k3MhdK87PczvBrqLrn/?lang=pt#:~:text=For%20C3%A7ado%20pela%20necessidade%20premente%20de,a%20C3%A7%20C3%A3o%20do%20governo%20%20como%20um</a>
Prefeitos e a Construção do Apoio Legislativo nos Municípios	Vitor Vasquez; Henrique Curi; Bruno Souza da Silva	Dados – Revista de Ciências Sociais	2021	<a href="http://www.scielo.br/j/dados/a/PbLCbmfVT6gB4XSSNhsyYxd/?lang=pt">www.scielo.br/j/dados/a/PbLCbmfVT6gB4XSSNhsyYxd/?lang=pt</a>
Dinâmicas da agenda de políticas públicas na América Latina: oportunidades teóricas e empíricas	Frank R. Baumgartner; Bryan D. Jones; Laura Chaqués Bonafont	Revista de Administração Pública	2020	<a href="http://www.scielo.br/j/rap/a/wJW6j3yTrwKw84TX5mWhZ6s/?lang=pt">www.scielo.br/j/rap/a/wJW6j3yTrwKw84TX5mWhZ6s/?lang=pt</a>
Histórias na agenda: uma aplicação do “Narrative Policy Framework”	Damasio Duval Rodrigues Neto; Márcio Barcelos	Revista de Administração Pública	2020	<a href="http://www.scielo.br/j/rap/a/v3ZGhNdnfSNp9cYQwzpXJNN/?lang=pt&amp;format=pdf">www.scielo.br/j/rap/a/v3ZGhNdnfSNp9cYQwzpXJNN/?lang=pt&amp;format=pdf</a>

Solidariedade e expressão jurídica: valores políticos de vereadores sobre direitos sociais	Samira Kauchakje	Opinião Pública	2012	<a href="http://www.scielo.br/j/op/a/vJm9X6gRnpzmRVskBD DKPZk/?lang=pt">www.scielo.br/j/op/a/vJm9X6gRnpzmRVskBD DKPZk/?lang=pt</a>
Mecanismos de gestão municipal e a promoção dos direitos humanos	Magda Cristina de Souza; Patrícia Verônica Pinheiro Sales Lima; Ahmad Saeed Khan	Revista de Administração Pública	2015	<a href="http://www.scielo.br/j/rap/a/8BPWhwdSdyQWCyXNpBzYgpr/abstract/?lang=pt">www.scielo.br/j/rap/a/8BPWhwdSdyQWCyXNpBzYgpr/abstract/?lang=pt</a>

Fonte: webqualis:

<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/issue/archive>;

[https://www.cesop.unicamp.br/por/cesop/csp\\_journals/archive/opiniao\\_publica](https://www.cesop.unicamp.br/por/cesop/csp_journals/archive/opiniao_publica);

<http://dados.iesp.uerj.br/edicoes/>;

<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/cadernosdepesquisa/issue/archive>;

<https://revistas.ufpr.br/rsp/issue/archive>;

Abaixo, uma análise geral dos trinta e oito artigos, por assunto:

No tópico de autonomia municipal, encontrou-se seis trabalhos acadêmicos, sendo um deles tratando dos conceitos de federação e descentralização, com suas respectivas diferenças<sup>4</sup>. Outro, trata das causas e determinantes da descentralização, considerando os vários países no mundo, em seus aspectos econômico, social, histórico e demográfico, que contribuem para uma maior ou menor autonomia do ente subnacional<sup>5</sup>. Um dos artigos apresenta uma nova percepção do federalismo brasileiro, reavaliando as pesquisas anteriores da mesma autora<sup>6</sup>. Dois dos artigos discorrem sobre a descentralização no Brasil, considerando políticas específicas<sup>7</sup>. E, por último, um artigo trata das diferenças ente os estados-membros brasileiros no que se refere aos direitos sociais<sup>8</sup>. Este tema remete a regras estabelecidas na Constituição, pois é lá que se definem os contornos da autonomia municipal e dos institutos da federação e da descentralização.

No tópico dos direitos sociais nos municípios, foram encontrados vinte e um artigos. Na grande maioria, tratando-se da execução das políticas públicas pelos municípios. Avaliam como cada política social é planejada pela União e implementada a nível local, percebendo que são feitas escolhas na fase de implementação. Analisam a relação entre os entes federados e o grau de autonomia que os municípios podem exercer para a definição de cada política social. Os artigos tratam especificamente de

4 Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela, Marta Arretche.

5 Em busca de uma teoria de descentralização, Paulo Reis Vieira.

6 Um federalismo centralizado, Marta Arretche.

7 Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura, Pedro Cavalcante; Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil, Gabriela Lotta e Arilson Favareto

8 Padrões distintos de bem-estar no Brasil: uma análise temporal

uma dentre as seguintes políticas sociais: habitação, assistência social, educação, saúde e oportunidades de trabalho, além de temas gerais como as dimensões da pobreza nos municípios e políticas para as minorias.

No campo da habitação, um artigo compara a implementação da política habitacional em dois municípios brasileiros. Dois artigos analisam a política nacional de habitação nos modelos globais definidos pela Ciência Política. Um quarto artigo avalia a eficiência dos municípios na execução da política habitacional proposta pela União.

Em relação à política de saúde, três artigos procuram explicar as diferenças entre os entes federativos, dada a mesma política nacional. Além dos aspectos institucionais (normativos), analisam questões geográficas, eleitorais, ideológicas e avaliam o nível de cooperação entre as três esferas de governo. Um artigo trata do orçamento, questão também tratada em outras áreas e de como as escolhas orçamentárias afetam políticas específicas.

Quanto à assistência social, quatro artigos analisam a implementação de programas federais nos municípios: questões orçamentárias, técnicas de gestão, demanda pelos serviços e relações com os estados-membros. Desta forma, tais fatores locais influenciam na prestação do serviço público à população. Um quinto artigo analisa o impacto dos programas de transferência de renda na vida de seus beneficiários.

Na educação, um artigo analisa o impacto da pobreza no desenvolvimento cognitivo dos discentes, considerando cinco mil e quinhentos municípios pesquisados. Outro artigo trata da distribuição de recursos públicos da União junto às administrações públicas locais. O último artigo aborda a descentralização da política educacional e o diálogo entre a União, os estados-membros e os municípios.

Quanto a oportunidades de trabalho e renda, dois artigos definem as dimensões da pobreza e como o município desenvolveria políticas públicas pra combater cada uma delas. Um outro artigo trata das várias políticas de geração de renda, na cidade de São Paulo. Outro analisa o impacto do crescimento econômico em relação à pobreza.

No tópico do poder legislativo, foram encontrados onze trabalhos acadêmicos, sendo quatro deles relacionados ao tema agenda (*agenda-setting*), uma fase do processo de formulação das políticas públicas. Como o legislativo é o poder que tradicionalmente inicia o ciclo político – hoje, pelas constituições e leis orgânicas, o executivo também inicia o mesmo ciclo – é especialmente relevante a inclusão do tema nesta área de análise. Dois artigos tratam da fiscalização das ações do poder executivo.

Dentre os trinta e oito artigos apresentados nesta primeira fase, foram selecionados quatorze para a revisão de literatura. São os primeiros do quadro citado acima (quadro 01). Em relação à autonomia municipal, quatro artigos trazem uma visão inovadora e abrangente dos conceitos. No tema direitos sociais nos municípios, há um artigo para cada um dos direitos: habitação, educação, saúde, assistência social e oportunidades de trabalho, além de outro sobre as dimensões da pobreza. Tais estudos definem o papel dos municípios, considerando a União e os estados-membros com as mesmas competências. No tema poder legislativo observou-se uma diversidade de trabalhos acadêmicos explanando sobre as principais atividades da Câmara dos Vereadores.

### **3.1 Autonomia Municipal**

Artigos de Marta Arretche e de Pedro Cavalcante tratam do tema. Conceitos de federação e descentralização são centrais e descrevem como os institutos são aplicados no Brasil e no mundo, e as razões de suas existências e observa-se um confronto entre as visões tradicionais e as contemporâneas. Outros quatro artigos, que escrevem sobre os direitos sociais nos municípios, também são mencionados neste subcapítulo. A seguir é feito um breve resumo do artigo de Paulo Reis Vieira sobre as causas da descentralização em pesquisas internacionais.

#### **3.1.1 Diferenças entre Conceitos de Estado Federado e Estado Descentralizado**

“... a distinção entre Estados federativos e unitários não deve ser confundida com a distinção entre federação e descentralização.” (ARRETCHE, 2020, p.3).

Quanto à forma, é possível que os Estados sejam federados ou unitários. Nos federados, mais de uma autoridade política tem poder sobre o mesmo território e sobre a mesma população (PALOTTI e COSTA, 2011, p. 211). Assim, a população de um mesmo território é submetida a vários governos de forma simultânea. Cada qual com uma parcela de autoridade. Porém, não há conflito entre essas jurisdições<sup>9</sup> em razão da distribuição de autoridade estar definida na Constituição ou em alguma lei complementar, organizando as competências de cada uma delas. Desta forma, divide-se o poder político verticalmente: um o ente central e, abaixo, os subnacionais. Chama-se “divisão vertical de autoridade” a essa submissão simultânea da população aos vários governos.

---

<sup>9</sup> Em Ciência Política, jurisdição é sinônimo de ente federativo, diferente da Ciência do Direito, na qual o termo jurisdição se refere à atividade típica do poder judiciário.

Não existe hierarquia em relação às decisões do ente central e as dos entes subnacionais, pois tratam de assuntos diferentes ou de aspectos distintos de uma mesma política, conforme atribuições definidas na Constituição Federal ou na legislação complementar.

No Brasil, a divisão vertical de autoridade se dá em três níveis: a União, sendo central, e dois níveis subnacionais: os estados-membros (intermediários) e os municípios, formando três graus de autoridade.

Cada um deles é uma pessoa jurídica com direitos políticos, isto é, com capacidade de formular políticas públicas. Em outras palavras, têm o poder independente de produzir leis em sentido estrito, ou seja, exercer a atividade típica do poder legislativo. A autoridade política legislativa é também chamada de *policy-decision-making*. É de dois tipos: o *self-rule*, que se refere à capacidade legislativa de formular sua própria política; o *shared-rule*, que é relativo à participação nas decisões legislativas do ente superior, o central (ARRETCHE, 2020, p.1).

As decisões do *policy-decision-making* se relacionam à formulação de políticas públicas ou a estratégias para o enfrentamento de problemas públicos. São decisões a nível macro. Elas se dão, geralmente, através de leis e não de atos executivos, isto é, atos públicos emitidos por uma câmara legislativa própria, como uma Assembleia Legislativa nos estados-membros, uma Câmara dos Vereadores nos municípios ou a Câmara dos Deputados e Senado na União. As decisões do *shared-rule* se dão no Senado Federal, uma das câmaras legislativas do ente central. Desta forma, em tese, o Senado representa a vontade dos estados-membros na formação das políticas da União.

“... teríamos que examinar duas dimensões distintas de autoridade, distinguindo o *policy-decision-making* de *policy-making*, isto é, como está distribuída, em arranjo constitucional, a autoridade para formular políticas e a autoridade para executar políticas”. (ARRETCHE, 2021, p. 3). O *policy-making*, a autoridade de executar ou implementar políticas públicas, remete ao termo “descentralização”. Aí está a diferença entre a atividade do poder legislativo e a do executivo. O legislativo tem a capacidade de formular e decidir, o executivo de implementar. Porém, conforme o arranjo do Estado brasileiro, é dado ao chefe do executivo o poder para iniciar o processo de criação de leis, assim como aos próprios membros do poder legislativo. Portanto, o chefe do executivo, excepcionalmente, tem o poder de propor ao poder legislativo as políticas de nível macro; em outras palavras, o chefe do poder executivo exerce parte do *policy-decision-making*.

A palavra “descentralização” abrange três concepções: descentralização política, descentralização administrativa e descentralização fiscal/financeira. A forma do Estado federado refere-se à descentralização política, que são sinônimas. Porém, o termo “descentralização”, sem especificar qual dos tipos, refere-se à descentralização administrativa. Esta é a divisão de competências entre os entes da federação para a implementação das políticas públicas, o *policy-making*. Isto é, ele divide atribuições na execução dos serviços públicos, realizados pelo poder executivo.

A cada um dos tipos de descentralização é conferido um certo grau de autonomia. Apesar da descentralização administrativa não envolver poderes políticos, ou seja, decisões a nível macro, existe um grau de autonomia na sua implementação, uma discricionariedade relativa, um nível micro de decisão, o como fazer, “seus aspectos operativos ou secundários” (LAVALLE *et al*, 2019, p. 2). Tais decisões de implementação são realizadas por meio de atos administrativos do poder executivo, tais como decretos, portarias, instruções normativas.

Desta maneira, a descentralização refere-se ao ciclo de formação de políticas públicas: formulação, implementação e avaliação. O legislativo decide as políticas a nível macro, através de leis, e o executivo toma decisões de implementação a nível micro, através de decretos e demais atos administrativos.

A descentralização administrativa pode ocorrer para os mesmos entes políticos criados na federação, como ocorre no Brasil. Mas são dois poderes distintos, um o federado tem autoridade para criar políticas públicas, a outra tem responsabilidade de implementar a política formulada.

Em razão da autonomia na implementação e na formulação de suas próprias políticas, em alguns casos, pode-se optar por implementar ou não a política formulada pela União, pois “não existe obrigatoriedade por parte destes últimos [os municípios] na provisão de serviços em patamares equitativos e eficientes, tendo em vista a autonomia que os municípios gozam” (CAVALCANTE, 2011, p. 1795). Por isso, quem formula pode não como planejado, o que pode comprometer a efetividade da política pública planejada pelo ente central.

### 3.1.2 Razões de Existência de Estados Federados e Descentralizados

“ ... as consequências relevantes dessa escolha constitucional [federação] tem raízes em Montesquieu, para quem os arranjos confederados permitiriam obter tanto participação e liberdade quanto segurança contra o abuso do poder interno e ameaça externa” (ARRETCHE, 2020, p.1). Tradicionalmente, justifica-se a descentralização, tanto a política quanto a administrativa, em razão de: a) possibilitar maior participação popular nas decisões políticas regionais; b) ampliar o desenvolvimento econômico em razão de incluir interesses específicos do lugar; c) promover segurança contra os abusos do poder central; d) liberação do ente central para tratar de questões periféricas; e) eficiência dos recursos públicos em razão do maior controle social, conferindo mais transparência (CAVALCANTE, 2012, p. 1784). Em síntese, melhor governança (LAVALLE *et al*, 2019, p. 2). O localismo (outro nome para descentralização) parte do pressuposto de que a ampliação dos atores com poderes de decisão torna o Estado mais eficiente.

Considerando as razões acima, na época dos trabalhos de formulação da Constituição brasileira, havia grande expectativa de que o processo de descentralização levaria a uma provisão de bens e serviços públicos mais eficientes, elevando o nível de bem-estar da população. Porém, a prática demonstrou que o desempenho municipal foi bastante variado. Verificou-se que a descentralização pode causar efeitos adversos, “como disparidade regional e baixa qualidade na prestação dos serviços, corrupção, perda de economia de escala, danos à responsabilidade fiscal, entre outros (CAVALCANTE, 2012, p. 1785).

Além destas razões, enumera-se outros fatores que proporcionam a divisão da federação. Vieira, em estudo clássico enumerou os seguintes (VIEIRA, 2012, p. 1412 e seguintes): a) geografia – pois quanto maior a área do Estado maior a possibilidade de descentralização; b) história – idade do Estado, divisão étnica e conquista da independência favorecem a descentralização; c) demografia – a urbanização favorece a descentralização, enquanto a densidade demográfica, a centralização; d) economia – Estados com maior atividade econômica tendem a ser mais descentralizados, enquanto nações agrícolas tendem a ser mais centralizadas; e) culturais ou ecológicas – outras variáveis, tais como diferenças religiosas favorecem a descentralização. Contudo, após estudo em quarenta e cinco países, apenas em algumas dessas variáveis foi encontrada correlação. Nações industrializadas, urbanizadas, com maior atividade econômica e mais antigas têm maior possibilidade de ser descentralizadas, enquanto fatores culturais

regionais não têm significativa contribuição (VIEIRA, 2012, p. 1421). Arretche entendia que a federação brasileira seria artificial em razão de não existirem clivagens étnicas e religiosas, mas atualmente, entende que a federação brasileira divide estados-membros economicamente pobres e ricos (ARRETCHE, 2020, p.1 e p.6).

### 3.1.3 Desenho da Federação Brasileira

Entes federados são caracterizados pelo *self-rule* e *shared-rule*. A federação somente existe se cada jurisdição obtiver autoridade para formular políticas públicas próprias em ao menos uma área (*self-rule*) e participarem nas decisões do ente central (*shared-rule*).

Apesar destas determinações teóricas, no mundo real, “por pesquisa empírica, não há diferenças entre Estado unitário e federado, tanto na América Latina quanto no resto do mundo” (ARRETCHE, 2021, p.3). A simples criação de municípios e estados-membros, nas constituições, não os tornam, de fato, um Estado federado, caso não seja distribuída autoridade para tomar decisões legislativas. Percebe-se que os Estados unitários também são divididos em províncias com algum grau de autoridade legislativa. Assim, o nome que se dá à forma de um Estado, pode não corresponder a suas instituições. Isso, porque muitos Estados unitários (não federados), conforme se autodenominam em suas Constituições, possuem entes subnacionais com *self-rule* (ARRETCHE, 2021, p.6) e com senado para exercer o *shared-rule* (ARRETCHE, 2021, p.13). Além do mais, na maioria dos Estados federados, os entes subnacionais têm o *shared-rule* com senadores que obedecem à orientação partidária, não à orientação do governo estadual (ARRETCHE, 2021, p.8); não havendo evidências de que governadores ou prefeitos influenciem nas políticas dos senadores (ARRETCHE, 2020, p.1).

O *self-rule* tem como atributo a capacidade do ente subnacional tomar decisões para si próprio. Conforme Arretche, para que se alcance essa autonomia decisória, ele deve apresentar, no mínimo, as seguintes características: a) governos subnacionais com autonomia para tomar decisões relevantes em pelo menos duas áreas de políticas públicas; b) autonomia para instituir tributos e definir suas alíquotas; c) “autonomia para captar empréstimos”; d) eleições diretas para prefeitos ou governadores (ARRETCHE, 2021, p. 16).

Tais características são determinadas pela Constituição de cada país. No caso brasileiro, o *self-rule* dos municípios começa a ser definido no artigo trinta da Constituição Federal. Em alguns dos seus incisos, é conferida autonomia de decisões legislativas em algumas áreas. São elas: a) legislar em assuntos de interesse local; b) suplementar as legislações federal e estadual; c) criar distritos e promover o ordenamento territorial. Desta forma, preenche-se a primeira e principal característica do *self-rule*, de tomar decisões relevantes em duas áreas de políticas públicas. Porém, verifica-se uma autonomia reduzida no que se refere à suplementação das legislações federal e estadual, considerando que o município somente pode tomar decisões se houver uma política mais abrangente, planejada pela União.

Em relação às outras características, os municípios podem instituir, arrecadar tributos e aplicar suas rendas (Brasil, Constituição Federal, art. 30) e captar empréstimos, dentro dos limites estabelecidos pelo Senado (Brasil, Constituição Federal, art. 52, V e VII). Por último, são previstas eleições municipais periódicas (Brasil, Constituição Federal, art. 29, I).

Quanto ao *shared-rule*, os seguintes traços são relevantes: a) Câmara Populacional (Câmara dos Deputados) com poderes simétricos ao da Câmara Territorial (Senado); b) chefes de governo dos entes subnacionais (governador ou prefeito) com autoridade sobre os Senadores; c) Senado com poderes sobre a distribuição dos tributos arrecadados pela União; d) rigidez constitucional em relação à forma de Estado e distribuição dos poderes (Arretche, 2021, p. 17).

Como os municípios brasileiros não participam das decisões do governo central, não tendo representantes no Senado, essa característica é inexistente em relação aos municípios (o Senado é formado por representantes dos estados-membros). No entanto, a Constituição confere *status* de ente federativo aos municípios, comprovando que as instituições reais não correspondem ao que é nomeado nas constituições, no Brasil e no resto do mundo.

Tradicionalmente pensava-se que os entes subnacionais tinham um “excessivo poder de veto nas arenas decisórias centrais” (ARRETCHE, 2020, p.1). Como no Brasil os municípios não possuem poder de veto por não terem representante no Senado, essa afirmativa não é verdadeira em relação a eles. Mesmo em relação aos estados-membros, essa afirmativa tem se mostrado errônea, em razão de que o poder executivo estadual ter mínima influência nas decisões do Senado (ARRETCHE, 2020, p.5).

Analisando o arranjo federativo brasileiro entre a União, estados-membros e o poder de formulação de políticas públicas nos municípios, percebe-se que foi conferido um extenso poder para a União (ARRETCHE, 2020, p.1). Esse poder está demonstrado no enorme rol do artigo vinte e dois da Constituição, no qual ela legisla de forma privativa. Além de existir um segundo rol em que a União legisla sobre normas gerais, no igualmente extenso artigo vinte e quatro. Portanto, comparando-se os poderes na formulação de políticas públicas entre os entes da federação, a União recebeu a maior parte.

Apesar desta diferença relativa, aos municípios é possível legislar sobre todos os assuntos de interesse local, que podem incluir os direitos sociais, conjuntamente com a União. Por exemplo, ela pode ter uma política de habitação que abranja todos os territórios da federação, enquanto os municípios, apenas sua política específica, considerando os interesses locais.

Uma classificação de federação encontrada nos textos é a de que ela se divide em federações do tipo competitiva e cooperativa. A primeira estimula a concorrência entre os entes, tal como a guerra fiscal através de alíquotas menores de impostos a fim de atrair mais investimentos a determinado município. Por outro lado, existem as do tipo cooperativa, que estimula a formulação de políticas públicas em conjunto com outros entes. A federação brasileira possui as duas características. (CAVALCANTE, 2012, p. 1786).

### **3.1.4 Desenho da Descentralização Administrativa**

Tradicionalmente, entende-se que o Brasil é considerado o mais descentralizado do mundo, “um caso ímpar na literatura internacional” (CAVALCANTE, 2011, p. 1785); um “caso emblemático de descentralização na literatura internacional” (LAVALLE *et al*, 2019, p. 2). Somente aqui existem três níveis de competências administrativas – União, estados-membros e municípios. Isso pode levar a crer que os municípios têm excessiva autonomia e o governo central é fraco, comprometendo a coordenação nacional das políticas públicas (ARRETCHE, 2020, p. 1). No entanto, os estudos mais recentes levam à conclusão inversa. Além da União concentrar a formulação das principais políticas nacionais, através da legislação, ela induz à atividade de implementação no nível municipal.

Para chegar a essa conclusão, é necessário definir qual o desenho constitucional de descentralização da federação brasileira.

De forma institucional, a descentralização é definida através das leis dispostas na Constituição, a qual divide responsabilidades para implementação de políticas públicas entre a União e os entes subnacionais. Na Constituição brasileira, tal distribuição de competências está disposta no artigo vinte e três, que inclui políticas públicas de educação, saúde, assistência social, habitação, combate à pobreza, proteção aos portadores de deficiência e proteção ao meio ambiente e bens culturais (Brasil, Constituição Federal, art. 30); ou seja, a maioria dos direitos sociais, além de alguns direitos difusos. Conforme previsto na Carta Magna, a competência é comum, sem prevalência entre União, estados-membros e municípios.

A descentralização pode ser definida de forma comportamental, como um fenômeno de distribuição de poder efetivo para os entes subnacionais (estados-membros ou municípios). Poder para agir, executar e decidir sobre a implementação das políticas públicas. Nesta ótica comportamentalista, descentralização não é simplesmente a distribuição de atribuições pela Constituição, mas o poder de gerir os recursos públicos, havendo maior descentralização se os estados-membros e municípios administrarem a maior parte das receitas e despesas. É possível que haja descentralização formal na Constituição, mas sem possibilidade prática de efetiva descentralização, por falta de poder financeiro. Isto, porque além da descentralização administrativa prevista em lei, existe a descentralização econômico/financeira. Assim, dependendo de como são distribuídas essas duas variáveis (a administrativa e a financeira), é possível que haja diferentes graus de autonomia, com graus distintos de distribuição de poder, a depender da área da política pública a ser examinada.

No caso brasileiro, a maior fatia de arrecadação de tributos está em poder da União em razão do sistema criado pela Constituição. No entanto, foram formados mecanismos de repasse aos municípios. Alguns deles, feitos incondicionalmente, independente das decisões municipais. Mas muitos outros, feitos de forma tal que ficam sujeitos a condições estabelecidas pela União. Adrian Gurza Lavalle, Maira Rodrigues e Hellen Guicheney explicam que os municípios são induzidos pela União a praticar determinadas políticas. Para isso, vale-se de transferências condicionadas, isto é, o Município recebe determinado recurso da União, somente se aderir a determinada política pública (LAVALLE *et al*, p. 2).

Como a União detém a maior parte do poder normatizador e financeiro, espera-se que a oferta de serviços públicos sejam semelhantes em todo o território, existindo mínimas diferenças.

No entanto, não é exatamente isto o que acontece. Existem graus distintos de autonomia. Em algumas delas, o município tem o poder de decisão de implementar, ou não, o que foi proposto. Outras, tem um maior poder de decisão quanto à forma como essa política será implementada e, ainda, tem apenas a responsabilidade de oferecer a estrutura administrativa. A tal poder de decisão se dá o nome de “agência local”. Como explicam Lavallo *et al*, mesmo em políticas altamente centralizadas e reguladas pela União, existem “aspectos secundários” que dependem dos entes subnacionais. São escolhas no nível operacional (LAVALLE *et al*, p. 6). Para minimizar as escolhas municipais, existem os mecanismos de indução federal, que contribuem para a diminuição das desigualdades regionais. Tais mecanismos, em alguns setores, podem ser tão fortes que podem significar ausência de poder decisório local (LAVALLE *et al*, p. 21). Mas, mesmo que não exista autonomia no nível operacional, é possível que haja diferenças entre os entes subnacionais em razão de diferentes trajetórias na criação e no histórico do órgão público, diferentes regras administrativas e variações em recursos humanos e materiais (LAVALLE *et al*, p. 7). A economia regional e a demanda pelo serviço público também afetam sua oferta. Desta forma, distinções entre os municípios são marcadas por algumas variáveis: estrutura administrativa local, políticas prévias, políticas de implementação e perspectivas eleitorais (CAVALCANTE, 2012, p. 1794). Às vezes esta influência pode se dar de forma inversa da esperada. Por exemplo, melhor estrutura administrativa municipal pode se tornar um entrave para as políticas propostas pela União, ao apresentar maior resistência aos seus programas (LAVALLE *et al*, p. 4).

Além das variáveis municipais, é possível que os resultados dependam das políticas a nível estadual. Em razão da nossa descentralização ser em três níveis (União, estados-membros e municípios), a conjugação dessas variáveis também vale para os estados-membros, os quais influenciam nas políticas dos seus municípios.

Portanto, apesar da União induzir à atividade de implementação, a depender das políticas adotadas, existe um espaço significativo para decisões a nível municipal.

## 3.2 Direitos sociais nos Municípios

Neste subcapítulo discutir-se-á temas relativos a como os municípios atuam nos direitos sociais, tanto na implementação quanto no planejamento de políticas públicas, analisando um artigo por vez dos principais direitos sociais: habitação, saúde, educação, assistência social e oportunidades de trabalho. Suas atuações na esfera municipal. Além de um artigo que tem como tema as dimensões da pobreza, abrindo alternativas de como aumentar o bem-estar da população.

### 3.2.1 Habitação

A política de habitação, organizada desde meados de 2000, designou a União como arrecadadora e distribuidora de recursos, além definir os parâmetros básicos de operação, tais como valores máximos de venda de imóveis, estabelecimento de faixas de renda e suas especificações arquitetônicas. No plano operacional, foi designado ao setor privado, às construtoras e às incorporadoras, a proposição e execução de projetos de engenharia e arquitetura. A Caixa Econômica Federal ficou responsável pelas operações de financiamento e verificação dos parâmetros propostos. Aos municípios, responsáveis pela política urbana, restaram atividades como a disponibilização de terrenos para a faixa de menor renda (até três salários-mínimos), a concessão de isenção tributária, o cadastramento de requerentes, introdução de estrutura urbana, o licenciamento e a delimitação de áreas residenciais (LAVALLE *et al*, 2019, p. 11).

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) é uma política planejada pela União, como parte da Política Nacional de Habitação, conjugando crescimento econômico e geração de empregos. É uma política de interesse social, pois destina-se a pessoas de baixa renda. Ela é subordinada, em sua execução, aos interesses privados das incorporadoras e construtoras, desassociadas da política urbana municipal, recebendo, assim, críticas (LAVALLE *et al*, 2019, p. 10).

A política anterior (1967 a 1986), o BNH (Banco Nacional de Habitação) era o órgão operador central responsável pela política nacional de habitação, com recursos do FGTS. Da mesma forma que a atual, as políticas surgiam da União, com implementação nos municípios. Os anos seguintes foram um período de transição, com a falta de uma política central organizada. (LAVALLE *et al*, 2019, p. 9).

“A política de habitação é consideravelmente menos estruturada e apresenta maior variação local” (LAVALLE *et al*, 2019, p. 2). Comparada a outras políticas, a habitação tem uma posição intermediária quanto a possibilidades de decisões a nível local, sendo possível avaliar as desigualdades existentes entre os municípios tendo como parâmetro a política de habitação. As diferenças sobressaem-se em relação à estrutura administrativa e à institucional (legal). Por exemplo, em pesquisa realizada entre os municípios de Curitiba e Recife, verificou-se que, quanto maior a estrutura administrativa, mais funcionários e mais programas de habitação, nitidamente melhores foram os resultados de implementação da política federal, apesar de maior resistência inicial às políticas propostas pela União. O alinhamento partidário entre os governos municipais e o da União foi irrelevante (LAVALLE *et al*, 2019, p. 11). Em Curitiba, com maior estrutura administrativa e com um histórico de políticas de habitação, houve melhor integração entre os órgãos e subordinação ao planejamento da União, apesar de maior resistência inicial. No Recife, com menor capacidade administrativa, cada órgão aplicou sozinho o programa federal, sem coordenação entre eles, resultando em piores resultados (LAVALLE *et al*, 2019, p. 18).

### 3.2.2 Saúde

O Programa Saúde da Família (PSF), atualmente denominado Estratégia Saúde da Família (ESF), é uma política pública orientada para a atenção primária. Inicialmente adotado em alguns municípios do nordeste e depois implementado no restante dos municípios brasileiros, em um típico movimento *bottom-up* e *up-down* – do município para a União e após desta aos demais municípios (COÊLHO *et al*, 2015, p. 161). Teve adesão gradual nos municípios, de acordo com a escolha de cada um, obedecendo certos parâmetros definidos pelo governo federal. Como resultado, teve reconhecimento internacional em razão dos impactos sobre a redução da mortalidade infantil (COÊLHO *et al*, 2015, 155).

A Atenção Primária, realizada nas unidades dos PSF (ESF), resolve aproximadamente 95% dos problemas de saúde da população. Neles, uma equipe multiprofissional composta por médicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem e agentes comunitários de saúde, tratam os casos mais simples de moléstias. Os casos que o PSF (ESF) não consegue resolver, o cidadão é conduzido para um médico especialista, estabelecendo assim a Atenção Secundária, que corresponde a 5% dos casos.

É uma política estabelecida de acordo com as diretrizes da Constituição Federal e com a lei geral do SUS, em que a União, os estados-membros e os municípios são responsáveis pela saúde pública, sendo a primeira definidora de normas gerais, os estados-membros prestando apoio técnico e os municípios executando as ações de saúde nas localidades. É uma política altamente descentralizada em razão de os municípios terem a opção de implementá-la ou não. O artigo de Denilson Bandeira Coelho se pergunta por que algumas unidades federativas aderem a uma política federal e outras não, tendo como base de análise a criação do PSF (ESF) a nível local.

Considera que as políticas públicas se iniciam com uma ideia inovadora (COELHO *et al*, 2015, p. 147) e são copiadas por outros membros da federação, em razão de características externas e internas. O trabalho analisa a difusão dessas políticas, considerando a variável externa, que corresponde a proximidade geográfica com outros municípios, e variáveis internas, resultantes dos aspectos políticos, econômicos e sociais de cada município. Consistindo na competição eleitoral entre os candidatos a prefeito, alinhamento com o governo federal, ideologia, idade da população e ano de eleições (COELHO *et al*, 2015, p. 150 e 151).

Em uma pesquisa, tendo como base quase a totalidade dos municípios brasileiros entre os anos de 1991 a 2010, Coelho pesquisou o ritmo de adesão dos PSF (ESF). No ano 2000, aproximadamente a metade dos municípios haviam aderido ao programa e, em 2009, ele esteve presente em 97% deles (COELHO *et al*, 2015, p. 156). Quais foram os determinantes para que alguns municípios aderissem mais rapidamente ao programa, nestes vinte anos?

A pesquisa demonstrou que o alinhamento partidário dos prefeitos municipais em relação ao Presidente da República é irrelevante. Quanto à ideologia, os partidos de esquerda são mais propensos a aderir ao programa do que os de centro e os de direita. Surpreendentemente, o ano eleitoral foi um fator intenso para adesão, sugerindo que, no último ano do mandato, “os atores políticos adotam políticas populares para aumentar suas chances de reeleição” (Coelho *et al*, 2015, p. 158). Outro fator político interessante é a margem de votos do vencedor das eleições, prefeitos que venceram com margem mais apertada foram mais propensos em implementar os PSF (ESF) (COELHO *et al*, 2015, p. 162). Os índices apontam que os municípios com maior população relativa até dezessete anos de idade aderiram mais o programa, mas não os municípios com maior população relativa superior a sessenta e cinco anos de idade, apesar do programa oferecer

atendimento específico a esses dois públicos. A proximidade geográfica e a capacidade econômica dos municípios não tiveram efeitos sobre a propensão em adotar a política (COELHO *et al*, 2015, p. 159).

A pesquisa demonstrou a possibilidade de os municípios terem ideias inovadoras, para depois tais ideias serem espalhadas aos demais. Foram apontados alguns fatores políticos locais que aumentam a possibilidade de sua implementação. Revelou que os municípios emulam as políticas uns dos outros, independentemente da proximidade geográfica entre eles, sendo que atributos locais são determinantes para adesão a uma política de sucesso.

### 3.2.3 Educação

O artigo de Christina W. Andrews e Michiel S. de Vries discorre sobre o impacto da pobreza no ensino fundamental, nas escolas municipais, realizando uma pesquisa com quase a totalidade dos municípios brasileiros através das notas do IDEB. Outros fatores, tais como o grau de instrução dos professores e a competição entre as escolas, são lembrados como possíveis influenciadores na qualidade de ensino. Questiona se é possível que escolas superem os entraves da pobreza.

Os autores lembram que o “acesso ao ensino básico foi praticamente resolvido na maioria dos países em desenvolvimento e agora o desafio para as políticas educacionais é melhorar a qualidade de educação” (ANDREWS e VRIES, 2013, p. 828). Portanto, atualmente a questão é saber quais fatores influenciam na qualidade do ensino. Afirmam que houve centenas de estudos com este propósito, mas os resultados foram inconclusivos. Os chamados fatores *in puts*, características internas da escola, tais como a qualificação dos professores, o tamanho das turmas, a infraestrutura nas escolas apresentaram resultados muito variados, muitas vezes sem contribuir, em nada, para um melhor aprendizado. No entanto, as condições socioeconômicas das famílias dos alunos são um fator de diminuição do aprendizado, conforme o resultado em centenas de pesquisas (ANDREWS e VRIES, 2013, 829).

Outro fator possível de afetação na qualidade de ensino é a descentralização (ANDREWS e VRIES, 2012, p. 830). No Brasil, conforme o modelo adotado pela Constituição Federal, os municípios devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (Constituição Federal, art. 211, §2º). Desse modo, os municípios têm

o dever e a autonomia para implementar escolas municipais de ensino fundamental. Contudo, não há dados científicos sobre como a descentralização afetaria o rendimento escolar, pois de difícil verificação (ANDREWS e VRIES, 2012, p. 830).

O artigo recorda que a ampliação das matrículas, no ensino fundamental, teve maior impacto com o surgimento FUNDEF, em 1997. No entanto, o desempenho escolar dos alunos decaiu com a quase universalização do ensino. Estima-se que isto tenha ocorrido em razão de esses alunos, filhos de famílias de menor nível socioeconômico, terem se matriculado. Percebe-se que “a expansão das matrículas nos pequenos municípios trouxe milhões de crianças de famílias de baixa renda para a escola pela primeira vez” (ANDREWS e VRIES, 2012, p. 831). Além disso, as escolas estaduais de ensino fundamental tiveram menor queda no rendimento escolar, pois receberam menos alunos novos de baixa renda. Há algumas décadas atrás, quando as escolas estaduais eram referência em qualidade de ensino, a oferta de vagas era menor e o nível socioeconômico dos alunos maior (ANDREWS e VRIES, 2012, p. 838).

A questão é saber se as escolas públicas podem superar as limitações da pobreza no desempenho escolar (ANDREWS e VRIES, 2012, p. 835). Conforme a pesquisa, apenas sete escolas, em todo o Brasil, apresentaram resultados com desempenho acima do esperado. Contudo, verificou-se que a população, a qual frequentava tais escolas, possuía menos pobreza que as demais.

A pesquisa demonstrou que a qualificação dos professores, no aspecto quantidade de professores com diploma universitário, eleva a menos de um por cento a melhora nas notas do IDEB (ANDREWS e VRIES, 2012, p. 837).

O estudo revela que autonomia, responsabilização dos professores e competição entre as escolas são irrelevantes. Verificou-se que, nos EUA, onde se adotou a política pública de competição entre as escolas, surgiram diversos tipos de fraudes a fim de se conquistar maiores recursos públicos (ANDREWS e VRIES, 2012, p. 840).

Com a melhoria dos programas de assistência social, como o Bolsa Família, esperava-se um círculo virtuoso, em que os atuais alunos completem a escola com melhor qualidade, gerando um melhor desempenho na futura geração. Porém, em razão da evasão escolar, sendo que apenas 60% das crianças concluem o ensino fundamental, é possível que isto jamais ocorra.

Os autores concluem que a maioria das políticas educacionais estão equivocadas, pois voltam-se aos fatores *inputs*, características internas da escola tais como a qualificação dos professores. Percebem que a pobreza na família dos alunos não tem sido levada em consideração pelos gestores públicos. Deste modo, as políticas adotadas podem ter apenas um caráter simbólico, pois levam em consideração a opinião pública sem a observância da realidade social. Finalizam ao dizer que programas de desenvolvimento econômico local teriam mais impacto na qualidade da educação, mas que o aprendizado é uma atividade complexa, sendo que bom ambiente escolar e professores qualificados são um aspecto importante deste direito fundamental (ANDREWS e VRIES, 2013, p. 844).

### **3.2.4 Assistência social**

Historicamente, a assistência social no Brasil era implementada por entidades filantrópicas que lidavam com a pobreza na forma de caridade e prestação de favores. As normas estatais eram poucas e fragmentadas, sem uma estratégia pública de assistência social. Este modelo “facilitou a presença de clientelismo, corrupção e ineficiência, além da sobreposição de ações, falta de planejamento e articulação das intervenções, sem critérios claros dos serviços a serem prestados e nenhuma avaliação de suas ações” (PALOTTI e COSTA, 2011, p. 214).

Tal política começou a mudar com a Constituição de 1988, que promoveu a assistência social como uma política pública regulada com princípios, regras e diretrizes de *status* constitucional. Isto fez com que o modelo anterior fosse quebrado de três formas: a) a assistência social deixou de ser eventual; b) o Estado brasileiro passou a assumir a responsabilidade, em vez de apenas as sociedades religiosas o fazerem; c) a assistência social passou a ser uma política pública de efetivação dos direitos sociais. Apesar da normatização pela Constituição, as leis que regulam a política vieram a partir de 1993, com a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (PALOTTI e COSTA, 2011, p. 214).

Após 1988 e antes de uma legislação específica, a responsabilidade pela implementação das políticas públicas era imprecisa. A Constituição Federal não especificava a divisão de atribuições entre os entes da federação. Apenas dizia, de forma

muito sucinta, que era competência comum dos três entes da federação<sup>10</sup>. Não havia incentivos legais ou fiscais para os municípios assumirem as suas responsabilidades de assistência social. Nem a LBA, órgão assistencial da União, tinha interesse no compartilhamento de suas atribuições. Normas mais claras vieram somente no ano de 2005, com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que conferiu um pequeno grau de coordenação entre as esferas federativas (PALOTTI e COSTA, 2011, p. 215).

Similarmente ao SUS, o SUAS estabeleceu dois níveis de assistência: proteção social básica – de baixa complexidade em que os beneficiários vulneráveis ainda não tiveram seus direitos violados. E a proteção social especial, de média e alta complexidade, em que os beneficiários vulneráveis estão em situação de desestruturação e rompimento dos vínculos familiares e comunitários. Para operar essas duas faixas de proteção, o SUAS idealizou o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), para atenção básica, e o Centro de Referência Especial da Assistência Social (CREAS), para atenção especial (PALOTTI e COSTA, 2011, p. 216).

A pesquisa de Pedro Lucas de Moura Palotti e Bruno Lazzarotti Diniz Costa acompanhou a implementação do SUAS no estado-membro de Minas Gerais, sob dois enfoques: a habilitação no SUAS e a implementação do CRAS. Afirma que, antes do SUAS, a política de assistência social naquele estado-membro era instável e fragmentada. Explica que a partir de 2005, Minas Gerais passou a ter uma trajetória ascendente de habilitação dos municípios em razão das normas mais claras do SUAS. Cada município poderia escolher um, entre três níveis de gestão de Assistência Social, mediante graus de contrapartidas e recompensas. Assim, quase todos os municípios do estado-membro se habilitaram, pois não precisavam despender grandes investimentos (PALOTTI e COSTA, 2011, p. 218).

O poder executivo do estado-membro passou a ser ativo, na orientação e na capacitação dos técnicos municipais, além de agir na sensibilização das autoridades locais a respeito da importância do SUAS. Portanto, a ação política do governo estadual foi um “elemento importante para que os municípios pudessem superar seus obstáculos de natureza operacional e informacional da habilitação” (PALOTTI e COSTA, 2011, p. 220).

---

10 “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (Constituição Federal, artigo 23).

O artigo relaciona os níveis de gestão relativa ao comprometimento dos municípios com o SUAS através de duas variáveis: a) a capacidade administrativa, indicada pelo número de servidores da assistência social *per capita*; b) o esforço municipal na assistência social, indicado pelo gasto *per capita* e em proporção ao total de despesas. Concluiu-se que estes dois itens não estão associados com melhores níveis de gestão, pois “municípios com os mais diversos perfis estruturais e com variados graus de comprometimento com a política de assistência social encontram-se sob o mesmo nível de gestão” (PALOTTI e COSTA, 2011, p. 223). Porém, o item capacidade administrativa foi importante para a implementação do CRAS (PALOTTI e COSTA, 2011, p. 230).

O CRAS é um órgão de entrada no SUAS, através da atenção básica. Normas federais definem o seu número mínimo por municípios, a composição das equipes de trabalho e as atribuições de cada membro da equipe, sendo cofinanciado, em parceria, pela União e municípios, proporcionalmente a quantidade de pessoas em vulnerabilidade social (PALOTTI e COSTA, 2011, p. 224). O estado-membro de Minas Gerais também participou do cofinanciamento, mas de forma menos automática e com critérios mais discricionários. Assim, a atividade do governo estadual e da União foram complementares (PALOTTI e COSTA, 2011, p. 226).

De acordo com a literatura tradicional de descentralização, municípios com baixa capacidade econômica tendem a ser um impedimento para a implementação das políticas públicas (PALOTTI e COSTA, 2011, p. 228). No entanto, de forma contrária ao esperado, a implementação do CRAS, em Minas Gerais, teve maior efetividade em municípios mais pobres. Isto, porque as ações do governo estadual priorizaram o repasse a esses municípios.

Em conclusão, a “ação política” de coordenação, entre os governos estaduais e a União, foi de vital importância para a implementação do CRAS (PALOTTI e COSTA, 2011, p. 230). O artigo finaliza dizendo que a descentralização não é, por si só, fator de maior participação dos governos locais. Para a implementação das políticas de assistência social, foi fundamental o papel de coordenação, exercido pelas instâncias mais abrangentes da federação, tanto nos níveis regional quanto federal. No Brasil, a necessidade do ativismo do estado-membro e a coordenação com seus municípios se acentua em razão da divisão de competências não estar detalhadamente definida.

Em síntese, “arranjos institucionais e mecanismos de indução são importantes no processo de descentralização das políticas públicas” (PALOTTI e COSTA, 2011, p. 232).

As regras instituídas e as relações intergovernamentais induzem o processo de descentralização. O legado de políticas prévias também foi essencial para a realização de políticas futuras.

### **3.4.5 Trabalho e renda**

O trabalho e a geração de renda são direitos sociais dos mais relevantes, pois deles todos os outros poderão ser satisfeitos. Por ser um direito social, uma das atribuições dos municípios é a de promover o trabalho para todos. No entanto, a regulação das relações de trabalho são de competência da União, definidas na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT e outras leis esparsas. Portanto, cabe ao município promover o trabalho e a renda e não sua regulação.

Na maior parte das vezes, municípios atuam como agentes para atrair empresas privadas e, com isso, aumentar o desenvolvimento local. No entanto, o artigo de Carmen Augusta Varela e César Yojiro Matsumoto é um estudo de caso em que o próprio Município agiu diretamente para a geração de trabalho em áreas com alta vulnerabilidade social e com pouco acesso ao lazer e à cultura.

Para isso, criou-se a Câmara de Animação Econômica que foi o órgão público central para promoção do desenvolvimento local (VARELA e MATSUMOTO, 2012, p. 1066). O primeiro passo foi diagnosticar a realidade social local, pesquisando as aptidões dos membros da comunidade. Os Agentes Comunitários de Saúde foram essenciais na busca por essas informações, graças a seu contato direto com a população. Constatou-se que as pessoas eram “costureiras, salgadeiras, boleiras, pedreiros”, com trabalhos informais em “oficinas mecânicas, borracharias, serralherias, marcenarias, bombonieres e butiques de garagem” (VARELA e MATSUMOTO, 2012, p. 1067). Com tais disposições, foi feito um planejamento “denominado seis Cs: 1) caça talentos; 2) conscientização; 3) capacitação; 4) crédito; 5) cooperação; 6) comercialização” (VARELA e MATSUMOTO, 2012, p. 1068).

Foram criados grupos de trabalho, em setores específicos, em que os membros da comunidade poderiam exercer suas aptidões para, no final, comercializar seu produto nas áreas centrais da cidade. Foram desenvolvidas as seguintes Câmaras Temáticas: de Moda, de Reciclagem, de Alimentação, de Cultura e informação e de Pequenos Negócios. Por exemplo, quanto à moda, constatou-se duzentos e trinta e sete empresas com CNPJ,

na maioria sem empregados (empresas em que o único trabalhador era o proprietário). Elas atendiam, de forma esporádica, as fábricas do centro da cidade. Buscou-se o apoio de estudantes de *design* e de consultores técnicos, com a aproximação de estilistas profissionais para capacitação de acordo com altos padrões de qualidade e estilo. Após, houve o esforço de aproximação com comerciantes centrais de pequeno e médio porte (VARELA e MATSUMOTO, 2012, p. 1068).

Articulou-se com parceiros privados, tais como o Senai, o Sesbrae, as universidades, assim como outras instâncias de governo. Também com comerciantes, agências de microcrédito e consultores remunerados. Essa capacidade de articulação foi um dos pontos fortes da política (VARELA e MATSUMOTO, 2012, p. 1072). No entanto, posteriormente, percebeu-se que deveria ser menos dependente de consultores voluntários, aqueles que contribuíam sem remuneração, para a manutenção do programa (VARELA e MATSUMOTO, 2012, p. 1071).

Como resultado, verificou-se o sucesso na continuidade da Câmara Temática de Reciclagem e de um dos projetos da Cultura e Informação. “A maioria dos empreendimentos terminou ou se estagnou em um patamar de baixo incremento de renda”, havendo casos pessoais de expansão dos negócios (VARELA e MATSUMOTO, 2012, p. 175). Na maioria dos casos, percebeu-se necessárias maior participação pessoal dos consultores e uma articulação contínua com os parceiros, pois os empreendimentos paralisaram com o fim da política municipal (VARELA e MATSUMOTO, 2012, p. 176).

Além de aspectos econômicos, a política pública buscou o desenvolvimento multidimensional, que integra “fatores econômicos, ambientais, sociais, éticos, políticos, tecnológicos, legais, educacionais e culturais” (VARELA e MATSUMOTO, 2012, p. 161).

#### **3.4.6 Medidas Multidimensionais da Pobreza**

O nível de renda pode definir parte da liberdade pessoal. Porém, existem outras dimensões de privação que a disponibilidade de renda não captura. Por exemplo, uma vida perigosa, privada de comunicação, excluída de voz, sem acesso a serviços públicos e com falta de dignidade pessoal e autoconfiança. Em vista disso, tem se buscado medidas multidimensionais de pobreza, além da renda. As políticas públicas têm o compromisso de ficar atentas a esses outros aspectos, pois o combate à pobreza deve

cuidar mais amplas. Portanto, torna-se necessário que o poder público reconheça em que dimensões as pessoas são consideradas pobres (OTTONELLI *et al*, 2011, p. 838).

Existem quatro sentidos para a palavra “pobreza”: a) privação de subsistência, ligada à sobrevivência física – não existe poder de compra para alimentos com quantidades calóricas mínimas, sendo considerada a pobreza absoluta ou indigência; b) privação de necessidades básicas, que inclui falta de uma diversidade de serviços tais como abrigo, roupas, água potável, serviços sanitários, transporte, saúde, educação, acesso a cultura e ao lazer; c) privação relativa – um estado de pobreza em relação aos demais membros da comunidade; sem poder sustentar-se conforme o modo de vida predominante – usada em políticas públicas que tem o objetivo de reduzir as desigualdades sociais; d) privação de capacitações – sem aptidão para escolher o estilo de vida desejável, sem liberdade substantiva, ou seja, privação de escolhas que proporcionem uma vida digna – preocupação com desenvolvimento humano e focada na qualidade de vida (OTTONELLI *et al*, 2011, p. 839 e 840). A quarta forma de pobreza está ligada à “abordagem das capacitações”, de Amartya Sen, que está na mesma perspectiva da “justiça como equidade”, de John Rawls (OTONELLI *et al*, 2011, p. 843). Neste cenário, procura-se a igualdade de oportunidades para as pessoas realizarem o seu próprio projeto de vida. Depois de satisfeitos os bens primários, as pessoas se diferenciam de acordo com suas preferências. Dessa forma, devem ter acesso aos bens primários, para terem a liberdade de escolher como viver.

Com base na literatura acima, o artigo de Janaina Ottonelli, Solange Regina Marin, Melody Porsse e Sirlei Glasenapp entrevistou mulheres em bairros carentes da cidade de Palmeira das Missões/RS. Foram elaborados noventa e três indicadores, tais como: comida adequadamente, prática de esportes, exames ginecológicos, relacionamento familiar, serviços de água e esgoto, trabalho gratificante, entre outros. Além de responderem “sim” ou “não” para cada um dos indicadores, foi pedido que valorassem cada item como “pouco importante”, “importante” ou “muito importante”. Constatou-se que as maiores carências foram “ter acesso ao conhecimento” e “ter disponibilidade de recursos”. Porém, as dimensões de maior importância foram “ter saúde” e “ter filhos protegidos”. Percebeu-se que tais mulheres não sabiam quais as dimensões que sofriam maiores privações (OTTONELLI *et al*, 2011, p. 853).

As autoras concluíram que as políticas públicas de combate a pobreza serão mais efetivas se atenderem às dimensões necessárias, conforme o público-alvo (OTTONELLI *et al*, 2011, p. 857).

### 3.3 Poder Legislativo Municipal

Neste subcapítulo serão apresentadas algumas das principais funções do poder legislativo. Formular e aprovar leis, assim como fiscalizar o executivo, são as funções tradicionais. Legislar significa tomar uma decisão sobre uma política pública, o *policy-decision*. O que antecede a tomada de decisão pelos membros do poder legislativo é o que ocorre na fase da agenda (*agenda-setting*). O estudo da agenda responde porque alguns problemas sociais aparecem no debate legislativo, enquanto outros, não.

A função de fiscalização abrange a deliberação do orçamento, que o terceiro artigo tratará. O quarto artigo abordará o trabalho dos vereadores, no seu dia a dia. Constatou que as funções de legislar e fiscalizar nem sempre são predominantes, mas sim uso de práticas captação de recursos e assistencialistas. Conforme a característica dos municípios, é mais provável que se encontrem vereadores em suas funções tradicionais de legislar e fiscalizar, enquanto em outros haja mais em atividades de captação de recursos e outros em práticas clientelistas.

#### 3.3.1 Agenda Política

Tanto o artigo de Felipe Gonçalves Brasil e Bryan D. Jones, quanto o de Ana Cláudia Niedhardt Capella explicam que “agenda” (*agenda-setting*) pode ser definida, de forma muito sintética, como a atenção a um determinado assunto. Aliás, a palavra “atenção” aparece por vinte e nove vezes no artigo de Jones e Brasil (além de outras cinco vezes a palavra *attention*) e quatorze vezes no artigo de Capella (além de outras quatro vezes a mesma palavra em inglês), sempre relacionada ao termo “agenda” e no sentido de foco, interesse, importância ou prioridade. A atenção dos atores políticos (*policymakers*) é o centro da política, sendo que, mudando a atenção deles, muda-se de política (BRASIL e JONES, 2020, p. 1497).

Os autores afirmam que a agenda é um dos elementos mais importantes no processo de formação das políticas públicas (*police-process*) e envolve intensa competição entre os atores políticos. Ela ajuda a entender os valores sociais, faz perceber a lacuna entre as prioridades dos governantes e os anseios da sociedade, amplia a compreensão das decisões políticas, além de fazer perceber quais são os atores e questões que se sobressaem no debate político (CAPELLA, 2020, p. 1499; BRASIL e JONES, 2020, p. 1497).

Capella cita três estágios da literatura neste estudo. O primeiro, em 1972, com Roger Cobb e Charles Elder, distingue três tipos de agenda: a) sistêmica ou informal, que revela a atenção geral da sociedade com os seus problemas; b) midiática, presente nos meios de comunicação; c) governamental, formal ou institucional, definida pelos atores políticos para os temas em que eles próprios considerem importantes. A pergunta é por que algumas questões sociais chegam à agenda governamental e outras não. Segundo Cobb e Elder, os assuntos podem chegar lá em razão da ação de grupos sociais, que mobilizam os atores políticos. Ou o inverso, sendo que esses atores tornam o debate público, buscando a legitimação social. Ainda é possível que alguns temas surjam da iniciativa dos implementadores de políticas, os burocratas, que percebem as necessidades de mudanças (CAPELLA, 2020, 1500).

Em 1984, John Kingdom revela um subconjunto da agenda governamental, a agenda decisória. Para aquelas questões mais relevantes e prontas para uma tomada de decisão. Kingdom propõe um modelo de três fluxos para a formação da agenda, o dos problemas, o das soluções e o da política. Quando cada um dos três fluxos estão presentes, ou seja, a existência de uma solução para um problema relevante e um ambiente político favorável, ocorre uma janela de oportunidades para a inclusão do tema em pauta e, em seguida, uma tomada de decisão (CAPELLA, 2020, p. 1501). Kingdom afirma que o agendamento é uma filtragem dos assuntos, que depende dos valores individuais dos tomadores de decisão e da percepção pessoal de que as soluções podem apresentadas e se tornar efetivas (BRASIL e JONES, 2020, p. 1488).

Em 1993, Baumgartner e Jones explicaram que existem grandes períodos de estabilidade na agenda política, que são marcados por pequenas alterações. Porém, há outros períodos de súbitas mudanças. Tradicionalmente, entende-se que a estabilidade ocorre em razão do equilíbrio entre os vários interesses envolvidos, sem interferência da opinião pública. Contudo, uma mobilização maior da população pode levar a alterações

mais bruscas na política. Baumgartner e Jones explicam que tais mobilizações surgem em razão do fluxo de informações e desinformações, pois existem pressões para resolver o problema e pressões de resistência. A informação que chega aos próprios atores políticos também é incerta e ambígua, o que pode tornar mudanças ainda mais difíceis. Portanto, tanto as informações que chegam ao grande público, quanto as recebidas pelos atores políticos, contribuem para a estabilidade ou alteração da política. A reação pode ser exagerada quando a informação é intensa, as chamadas bolhas políticas. Outra forma de resistência a mudanças é a ideologia dos atores políticos, que influenciam na percepção dos problemas e no oferecimento de soluções. Em casos limites, alterações podem ocorrer quando o problema se torna tão grande que não pode ser ignorado, induzindo à ação política (BRASIL e JONES, 2020, p. 1490). Assim, percebe-se a importância da agenda sistêmica para dar legitimidade à decisional, sendo a agenda midiática o meio de filtragem entre as duas agendas.

Defende-se a existência da “agenda constitucional”, estabelecida no momento em que a Carta Magna fixou os objetivos do Estado. Lá estão definidas as prioridades nas quais os agentes políticos devem focar. A tais temas deve ser dada maior atenção, pelos legisladores e executores. Assim, erradicar a pobreza e a marginalização (Constituição Federal, artigo 3º, III) deve ter prioridade nos debates nas casas legislativas, conforme determinação da mesma agenda.

O método de mensuração da agenda pode se dar por três meios: quantidade de leis propostas, a dotação orçamentária e o tempo para debater a questão na casa legislativa (CAPELLA, 2020, p. 1503). Kingdom realizou uma pesquisa mais ampla, entrevistando funcionários públicos de alto escalão, ouvindo discursos dos atores políticos, lendo estudos de casos, plataformas de partidos e pesquisas de opinião pública, durante um período de quatro anos. As políticas estudadas foram transporte e saúde. Baumgartner e Jones utilizaram, principalmente, documentos escritos durante um período de décadas, sendo que as políticas estudadas foram bem variadas, entre elas combate às drogas, urbanismo, uso de energia nuclear e combate ao abuso infantil (CAPELLA, 2020, p. 1504).

Existem dois tipos de estudos da *agenda-setting*: os transversais – que analisam vários temas em um momento de tempo – e os longitudinais – que investigam uma única questão em um período longo de tempo. Os transversais percebem que alguns temas se

sobressaem em relação aos outros, enquanto os longitudinais enxergam que alguns temas entram e saem da agenda, ao longo do tempo (CAPELLA, 2020, p. 1504).

### **3.3.2 Câmara dos Vereadores no Orçamento Municipal**

O artigo de Fernando Deodato Domingos e André Carlos Busanelli de Aquino trata da atividade da Câmara dos Vereadores na fiscalização do orçamento do município. A Constituição Federal estabelece que o controle do orçamento e das finanças é responsabilidade de toda a administração pública, mas o controle externo é do poder legislativo (Brasil, Constituição Federal, artigo 71). Por força da simetria, o que é estabelecido para a União é aplicado aos municípios. Desse modo, a Câmara dos Vereadores realiza o controle externo das finanças municipais. Cada Câmara cria uma comissão com técnicos e alguns vereadores, que emite um parecer para posterior deliberação dos demais vereadores (DOMINGOS e AQUINO, 2019, p. 1162).

O trabalho comparou a atuação da Câmara dos Vereadores nas cidades de Olimpia/SP, Ribeirão Preto/SP e Uberaba/MG, todas de médio porte. Foram analisadas as pautas e reuniões das comissões, entrevistas com seus membros e análise dos pareceres (DOMINGOS e AQUINO, 2019, p. 1166).

No Brasil, a legislação que regula o orçamento público nas três esferas de governo é a própria Constituição Federal, a Lei federal 4320/64 e a Lei Complementar Federal 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). São as instituições orçamentárias (DOMINGOS e AQUINO, 2019, p. 1163). Ficando estabelecido que existem três normas orçamentárias: o Plano Plurianual – a cada quatro anos –, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – válida por dois anos – e o Orçamento Anual – no início de cada ano. Todas as leis contêm os objetivos, metas e programas financeiros de governo, ou seja, um projeto de despesas e estimativa de receitas, que é uma previsão do que o município gastará no futuro. Caso haja despesas extraordinárias ou a receita esteja abaixo do esperado, são criadas outras leis, com alteração no orçamento, pois nenhuma despesa pode ser realizada fora da legislação orçamentária.

O prefeito do município propõe o orçamento, a seguir o poder legislativo o aprova (ou aprova parcialmente) e controla a execução orçamentária. Este modelo é adotado no Brasil e em vários países do mundo, denominado de “prefeito forte”. Assim, uma das

funções da Câmara, ou de suas comissões, é o controle sobre o prefeito – *overview and scrutiny* (DOMINGOS e AQUINO, 2019, p. 1163).

Na análise das comissões daquelas três cidades, constatou-se que, apesar de terem uma comissão de orçamento em funcionamento, suas atividades eram superficiais e apenas para cumprir o requisito constitucional (DOMINGOS e AQUINO, 2019, p. 1170). Um dos vereadores relatou que não havia intenção de exercer controle do executivo, além de forte pressão por parte dele, para que o projeto fosse aprovado, tal como enviado. Na apreciação das emendas ao orçamento, havia a mesma postura passiva. O artigo relata que, nas três cidades, não havia técnicos capazes de analisar o orçamento, nem salas, computadores, rotinas ou atas para verificar o histórico dos trabalhos (DOMINGOS e AQUINO, 2019, p. 1172). Os pareceres são superficiais, sendo uma mera formalidade processual, para “ apenas legalidade do processo”, conforme informado por um dos membros das comissões. A transparência era baixíssima, nem a pauta, nem a ata eram divulgadas e os pareceres eram públicos apenas para quem requeresse (DOMINGOS e AQUINO, 2019, p. 1173).

Os autores entenderam que a situação acima ocorreu em razão da coalizão entre os poderes executivo e legislativo. Isso, porque o primeiro controla vários cargos e emendas parlamentares como barganha (DOMINGOS e AQUINO, 2019, p. 1174). Ainda, entenderam que os resultados poderiam ter sido piores nos municípios de porte menor do que aqueles pesquisados, dado que haveria poucos recursos (DOMINGOS e AQUINO, 2019, p. 1176).

### **3.3.3 Práticas Cotidianas dos Vereadores**

O artigo de Felix Lopez e Acir Almeida procurou desvendar as práticas cotidianas dos vereadores através de uma pesquisa com cento e doze deles em cidades do estado-membro de Minas Gerais. A pesquisa revelou três tipos de parlamentares, conforme o tempo despendido na Câmara: legislador, captador ou assistencialista. O tipo legislador dedicava a maior de seu tempo em legislar ou fiscalizar o executivo. O tipo assistencialista dedicava-se ao atendimento de pedidos particulares dos seus eleitores, geralmente promovendo serviços de saúde. O tipo captador tinha uma atividade intermediária, atendendo a pedidos de eleitores de forma coletiva, geralmente na infraestrutura municipal; para isso, gastava a maior parte do tempo procurando por

recursos, tanto no executivo municipal quanto em outras esferas de governo (LOPEZ e ALMEIDA, 2017, p. 158).

Casos abaixo são exemplos de cada um dos três tipos, nas palavras dos próprios vereadores nas entrevistas. São exemplos ideais, pois a maioria dispndia o seu tempo em mais de uma das três atividades:

*Assistencialista.* “O que consome mais tempo é o atendimento dos pedidos dos eleitores. [...] Os meus eleitores são as pessoas mais carentes. O principal que o pessoal cobra da gente é o trabalho social. [...] A gente tem aqueles eleitores mais fiéis. Então, comecei a ajudar um pouco, na assistência social. [...] Meu tema mais é saúde, desde o primeiro mandato. Se Deus quiser, a gente vai continuar com isso o resto do mandato. [...] Tenho umas parcerias com médicos. E tenho aqui com a Câmara, que é o centro odontológico. Tenho parceria com outros médicos aqui na região e também com um deputado que a gente apoia. A gente tem pareceria também em [nome de outra cidade]” (entrevistado n. 965).

*Captador.* “Praticamente todo o meu tempo é para atender pedido de eleitor. [...] Minha atuação não é pro eleitor aqui do botijão de gás, da cesta básica. Meu eleitor é mais consciente. É uma associação que me pede para interceder junto ao governo do estado para liberar recursos; a polícia militar que pede para fazer um projeto de lei em nível estadual ou federal para trazer viaturas; o funcionário público que precisa utilizar da influência nossa [na prefeitura] para agilizar um processo para sua categoria; uma diretora que quer a liberação de uma reforma de escola; no DNIT, a liberação de um mata-burro. [...] Meus eleitores esperam isso: que eu vá trazer recursos, benefícios pro município” (Entrevistado n. 166).

*Legislador.* “A maioria dos meus eleitores, eles querem atividade parlamentar, cobrança do prefeito. [...] A atividade que mais consome o meu tempo é aquela atividade de estar aqui, na Câmara, porque eu sou muito presente na questão de comissão permanente. Sou muito de estar pedindo informações ao poder jurídico nosso, ao advogado nosso, à assessoria parlamentar, para que eu esteja inteirado do que eu estou votando. [...] Reivindicar água, luz, esgoto, reivindicar tudo aquilo que a comunidade vem e traz para a gente, eu acho que eu tenho que levar para o plenário [da Câmara]” (Entrevistado n. 75).

(Lopez e Almeida, 2017, p. 168)

O assistencialista representa interesses particulares, o chamado clientelismo. Conforme a literatura tradicional, o representante clientelista condiciona a entrega de serviços públicos em troca do voto eleitoral, e vice-versa. É uma relação de troca entre indivíduos (LOPEZ e ALMEIDA, 2017, p. 159). O clientelismo se sustenta por laços pessoais de lealdade, pois não há como confirmar o voto do eleitor e nem há certeza de que o parlamentar entregará o serviço ao particular. Como as eleições são periódicas, a lealdade pode ser aferida até a próxima eleição, sustentando a prática para a nova legislatura (LOPEZ e ALMEIDA, 2017, p. 160).

O tipo legislador pratica um modelo político universalista. Neste, os partidos políticos competem pelo voto em razão dos seus programas de governo, e os eleitores

escolhem o programa que entendem ser ideal. No modelo clientelista, os partidos competem pelo voto em razão de sua credibilidade em entregar bens diretamente aos eleitores. Estes, votam com base na sua avaliação de credibilidade. Ambos os modelos são compatíveis com a democracia formal. Porém, o modelo clientelista é considerado ineficiente na provisão dos serviços públicos, em razão de sua lógica excludente (LOPEZ e ALMEIDA, 2017, p. 159).

Existem fatores que contribuem para maior preponderância do clientelismo? Segundo a literatura tradicional, a extensão da pobreza, o grau de competição eleitoral, uma população pequena e um baixo nível de escolaridade favorecem práticas clientelistas (LOPEZ e ALMEIDA, 2017. p. 161). O objeto do artigo de Lopez foi entender como esses fatores influenciaram as ações dos vereadores em doze municípios mineiros, com populações entre quatro a noventa mil habitantes, com diferentes índices de pobreza e dirigidos por políticos de diversas posições ideológicas.

Nas entrevistas com os cento e doze vereadores, perguntou-se o que os eleitores demandam, o que os vereadores desejam e qual o tempo gasto em cada um dos três modelos políticos. Cada vereador poderia dar mais de uma resposta. Quase trinta e cinco por cento declararam que os eleitores pedem por políticas particularistas, enquanto apenas vinte e um por cento afirmaram desejar trabalhar com tais políticas. A metade respondeu que desejavam trabalhar com políticas corporativistas e, aproximadamente a mesma porcentagem, afirmou que é este o desejo dos eleitores. Quanto ao modelo legislativo, quase quarenta por cento responderam que é essa a demanda dos eleitores, enquanto que quase sessenta por cento declararam que é o seu desejo o trabalho nesta área. Quanto ao tempo de trabalho, quarenta e nove por cento afirmaram que despendem a maior parte do tempo nas atividades de legislar e fiscalizar, trinta e seis por cento em atendimento a particulares e trinta por cento no atendimento a grupos de pessoas.

Quadro 02<sup>11</sup>: Relação dos modelos de vereadores

	<b>Legislador</b>	<b>Captador</b>	<b>Assistencialista</b>
O que os eleitores pedem	39,3%	55,4%	34,8%
O que os vereadores desejam	58%	50%	21,4%
O tempo gasto como Vereador	49,1%	30,1%	36%

Como resultado, constatou-se que o tipo “legislador” é predominante em municípios grandes e com maior nível de escolaridade e são poucos em municípios com grande

11 A partir dos quadros originais de p. 164 e texto de p. 166 de Lopez e Almeida, 2009.

competição política (maior número de candidatos por vaga). O tipo “assistencialista” é maior em municípios com grande competição política (relação candidatos por vaga) e com vereadores mais antigos. São poucos em municípios grandes, ricos ou governados por partido de esquerda. O tipo captador é mais frequente em municípios ricos e governados por partidos de direita, menos frequente em municípios pobres (LOPEZ e ALMEIDA, 2017, p. 174). O artigo concluiu que esse resultado é coerente com os trabalhos da literatura tradicional.

Tabela 01<sup>12</sup> Modelo de vereadores conforme características dos municípios

Município grande		<b>Assistencial</b>		<b>Captador</b>			<b>Legislador</b>
Município rico			<b>Assistencial</b>	<b>Legislador</b>			<b>Captador</b>
Competição eleitoral		<b>Legislador</b>		<b>Captador</b>			<b>Assistencial</b>
Partido de esquerda		<b>Assistencial</b>			<b>Captador</b> <b>Legislador</b>		
Partido de direita			<b>Legislador</b>	<b>Assistencial</b>	<b>Captador</b>		
Escolaridade do Vereador			<b>Assistencial</b> <b>Captador</b>			<b>Legislador</b>	
Tempo de vereança			<b>Legislador</b> <b>Captador</b>				<b>Assistencial</b>
	- 0,3	- 0,2	- 0,1	0	+ 0,1	+ 0,2	+ 0,3

12 Quadro pelo autor com valores próximos do quadro de p. 174 de Lopez e Almeida, 2009.

#### **4 PANORAMA SOBRE A AGENDA DO LEGISLATIVO MUNICIPAL NA LEGISLATURA 2017-2020 EM SÃO BORJA/RS**

São Borja é um município brasileiro na fronteira com a Argentina, situado a quase seiscentos quilômetros da capital do estado-membro Porto Alegre, com pouco mais de sessenta mil habitantes. Possui uma extensa área rural em que se produz, principalmente, arroz, soja e gado de corte. Os municípios vizinhos são menores, por isso é um polo na prestação de serviços de saúde na região. No local nasceram dois presidentes da república, Getúlio Vargas e João Goulart. Foi formada a partir do povoamento de indígenas na época das missões jesuíticas, sendo que, após os anos mil e oitocentos, foi colonizada por imigrantes de origem europeia.

Neste capítulo será realizado uma apresentação da legislação produzida, com algumas análises de conteúdo, sendo que as conclusões serão feitas no próximo capítulo.

Na legislatura 2017-2020 neste município, foram promulgadas quinhentas e trinta e cinco leis. A seguir será feita uma análise de todas elas, tanto das que tratam de direitos sociais quanto das demais. Será feita uma comparação numérica entre os seus temas, e algumas inferências à atenção dos vereadores.

A análise das leis obedecerá alguns critérios:

a) A iniciativa do projeto de lei, do executivo, ou do legislativo. As leis que são de iniciativa dos vereadores ecoam uma agenda própria da instituição. As de iniciativa do executivo refletem o poder de fiscalização, sendo imposta por outro poder. Alguns atos do prefeito deverão ter a aprovação da Câmara, sendo que a transformação de algum projeto em lei subentende que o legislativo autorizou o ato do executivo. Para essas leis, a agenda do legislativo é menor em razão de não iniciar o processo legislativo. A Lei Orgânica define quais destes atos devem “passar pela Câmara”, ou seja, quais devem ser transformados em leis, conforme o artigo vinte e cinco, abaixo:

São de competência exclusiva do Prefeito leis que disponham sobre: I – criação, transformação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica e fixação de sua remuneração; II – servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; III – criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública; IV – matéria orçamentária e tributária e a que autorize a abertura de créditos ou concede auxílios, prêmios e subvenções (art. 25 da Lei Orgânica do Município de São Borja)

Ao se analisar algumas leis, nota-se que não consta de quem foi a iniciativa, pois não são de competência exclusiva e foram fornecidos dados. Nesses casos, é mais provável que o processo legislativo tenha começado por iniciativa dos vereadores, em razão da competência concorrente.

b) As leis referem-se a direitos sociais, ou não. Os direitos sociais foram definidos na introdução desta dissertação. Muitas leis possuem aspectos que refletem os direitos sociais, mas não de modo predominante.

#### 4.1 Leis Orçamentárias

Leis orçamentárias são as que tratam das finanças do município, prevendo todas as receitas e despesas. Além de serem uma meta, são também condições para que o município possa realizar gastos. Por terem um caráter de planejamento, preveem com antecedências em que serão investidos os recursos públicos.

Algumas leis orçamentárias são obrigatórias, pois definem as metas para os próximos quatro anos, dois anos ou para o ano vigente. Do total das cento e quinze leis orçamentárias, nove foram obrigatórias: o plano plurianual, as leis de diretrizes orçamentárias, e as do orçamento anual<sup>13</sup>. Quase todo o restante das leis foram relativas a alterações destas leis<sup>14</sup>, sem falar em mais de uma centena de decretos, alterando a lei orçamentária anual, nos casos permitidos pela Lei Orgânica.

Quinze leis foram relativas a operações de crédito ou de parcelamento de débitos, seja com o INSS, seja para infraestrutura urbana<sup>15</sup>. Uma das leis definiu o que é “obrigação de pequeno valor”, por determinação de uma lei federal, a fim de estabelecer o que será pago por precatório ou de forma imediata<sup>16</sup>.

13 Lei 5725/20, 5724/20, 5601/19, 5577/19, 5462/18, 5439/18, 5294/17, 5264/17, 5238/17

14 Lei 5621/20, 5505/19, 5501/19, 5470/19, 5429/18, 5402/18, 5371/18, 5351/18, 5344/18, 5333/18, 5322/18, 5271/17, 5223/17, 5207/17, Lei 5704/20, 5703/20, 5691/20, 5682/20, 5665/20, 5659/20, 5657/20, 5656/20, 5655/20, 5654/20, 5653/20, 5650/20, 5631/20, 5626/20, 5625/20, 5624/20, 5623/20, 5606/19, 5603/19, 5590/19, 2278/19, 5550/19, 5549/19, 5527/19, 5514/19, 5511/19, 5510/19, 5509/19, 5508/19, 5500/19, 5492/19, 5493/19, 5480/18, 5467/18, 5466/18, 5465/18, 5463/18, 5452/18, 5445/18, 5422/18, 5409/18, 5408/18, 5405/18, 5401/18, 5404/18, 5389/18, 5388/18, 5387/18, 5377/18, 5376/18, 5353/18, 5352/18, 5325/18, 5324/18, 5323/18, 5321/18, 5305/17, 5304/17, 5303/17, 5263/17, 5262/17, 5255/17, 5250/17, 5241/17, 5236/17, 5234/17, 5233/17, 5232/17, 5230/17, 5228/17, 5220/17, 5219/17, 5210/17, 5208/17

15 Lei 5702/20, 5602/20, 5565/19, 5561/19, 5458/18, 5390/18, 5362/18, 5342/18, 5334/18, 5329/18, 5328/18, 5319/18, 5309/18, 5259/17, 5248/17, 5428/18, 5395/18

16 Lei 5339/18

Todas elas são de iniciativa do poder executivo, conforme o artigo vinte e cinco, da Lei Orgânica do município.

Três características dessa legislação chamam a atenção, sendo a primeira, o número de alterações, aproximadamente duas por mês, além de um grande número de decretos. Como tais leis têm o propósito de prever despesas, esperava-se que o projeto fosse cumprido com poucas alterações. Porém, percebeu-se que tais leis acompanhavam a realização das despesas a medida que surgiam. A segunda característica é o fato de elas serem praticamente uma cópia da mesma lei do ano anterior, com troca apenas das datas. Por exemplo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias 5577/19 possui as mesmas palavras, nos mesmos trinta e oito artigos da Lei de Diretrizes Orçamentárias 5700/21. A terceira é que, nenhuma destas leis foram rejeitadas ou alteradas pelo poder legislativo, pelo menos no ano de 2018, conforme documentou-se na secretaria da Câmara. Essas características demonstram o caráter meramente protocolar e a falta de efetiva fiscalização do poder executivo.

As leis orçamentárias podem ter um papel significativo nos direitos sociais, destinando recursos para os serviços públicos. É uma forma de perceber que tem valor na perspectiva dos governantes locais, para que áreas são destinados os recursos públicos. Neste sentido, relevante é a Lei municipal 5440/18, prevendo cinco milhões de reais à reforma e manutenção do aeroporto, um valor muito acima de qualquer outra despesa no município, sendo que o seu uso é restrito a uma pequena parte da população.

## 4.2. Leis Tributárias

Foram promulgadas sessenta e três leis tributárias. Destas, treze alteraram normas gerais no sistema tributário, como o estabelecimento de um novo código, a modificação de alíquotas, a regulamentação de taxas, sendo que uma delas, inclusive, tornou possível o pagamento de tributos em móveis ou imóveis<sup>17</sup>. Foram quarenta e quatro leis referentes ao tributo “contribuição de melhoria” para pavimentação das ruas da cidade<sup>18</sup>. Seis leis

---

17 Lei complementar 123/20, 112/18, 110/18, 109/18, 100/18, 99/17, 96/17, 94/17 e lei ordinária 5407/18, 5345/18, 5341/18, 5340/18, 5310/17

18 Leis 5699/20, 5698/20, 5697/20, 5696/20, 5695/20, 5690/20, 5689/20, 5688/20, 5687/20, 5686/20, 5685/20, 5684/20, 5683/20, 5673/20, 5672/20, 5671/20, 5670/20, 5668/20, 5667/20, 5534/19, 5533/19, 5532/19, 5531/19, 5530/19, 5385/18, 5384/18, 5383/18, 5382/18, 5381/18, 5380/18, 5379/18, 5369/18, 5368/18, 5367/18, 5366/18, 5365/18, 5364/18, 5363/18, 5361/18, 5360/18, 5359/18, 5358/18, 5357/18, 5356/18

beneficiaram alguns cidadãos em condições específicas, como as que possibilitaram o parcelamento da dívida tributária ou as que concederem remissão de multas<sup>19</sup>.

Todas as leis são de iniciativa do poder executivo, conforme artigo vinte e cinco da Lei Orgânica.

A atividade tributária pode beneficiar certos grupos na diminuição ou na isenção de alíquotas, favorecendo cidadãos em situação social desfavorável. No caso do município em questão, foi definida a alíquota de 1,5% do Imposto Sobre Serviços (ISS), para o serviço de transporte coletivo de passageiros (LC 112/18), inferior aos demais tipos de serviços (LC 110/18).

### 4.3 Leis sobre os Servidores ou Empregados Públicos

Foram promulgadas noventa e três leis, sendo cinquenta para a contratação temporária de servidores públicos<sup>20</sup>, apesar desse vínculo ser excepcional, para situações específicas de emergência. Uma lei regulou a aposentadoria de seus servidores, para se adequar à Constituição Federal<sup>21</sup>. Leis sobre remuneração e carga horária, foram trinta e duas<sup>22</sup>. Cargos públicos foram criados ou extintos em sete leis<sup>23</sup>. Uma vedou, a qualquer pessoa que tenha praticado violência contra a mulher, acesso a um cargo público<sup>24</sup>. Duas dispuseram sobre estágios<sup>25</sup>.

Todas as leis foram de iniciativa do poder executivo, com exceção da que estabeleceu subsídio aos vereadores, por se tratar competência exclusiva da Câmara.

As leis criaram cargos públicos efetivos na área de saúde, que é um direito social, visando ao aumento desse serviço à população mais desfavorecida.

### 4.4 Leis que Criam Homenagens

19 Leis 5343/18, 5338/18, 5284/17, 5257/17, 5246/17, 5245/17

20 Lei 5720/20, 5719/20, 5718/20, 5664/20, 5663/20, 5662/20, 5661/20, 5660/20, 5642/20, 5641/20, 5640/20, 5638/20, 5629/20, 5628/20, 4527/20, 5622/20, 5619/20, 5618/20, 5607/19, 5599/19, 5580/19, 5558/19, 5551/19, 5541/19, 5539/19, 5531/19, 5513/19, 5495/19, 5495/19, 5494/19, 5487/19, 5484/19, 5483/19, 5464/18, 5423/18, 5394/18, 5350/18, 5349/18, 5337/18, 5336/18, 5299/17, 5308/17, 5258/17, 5244/17, 5218/17, 5217/17, 5213/17, 5212/17, 5211/17, 5209/17,

21 Lei 5721/20

22 Lei 5713/20, 5712/20, 5711/20, 5705/20, 5669/20, 5554/19, 5518/19, 5521/19, 5516/19, 5515/19, 5512/19, 5504/19, 5479/18, 5468/18, 5446/18, 5444/18, Lei 5694/20, 5391/18, 5378/18, 5372/18, 5346/18, 5313/18, 5301/17, 5295/17, 5240/17, 5237/17, 5227/17, 5224/17, 5221/17 lei complementar 103/18 e 97/17

23 Lei 5609/20, 5517/19, 5471/18, 5318/18, 5355/18, 5256/17, 5235/17

24 Lei 5553/20

25 Lei 5297/17, 5242/17

É comum as casas legislativas concederem homenagens a cidadãos que contribuíram, de alguma forma, ao desenvolvimento da região, sejam eles nascidos ou não na cidade. Como regra, em São Borja, cada vereador pode homenagear uma pessoa por ano, conferindo a ela o título de cidadão são-borjense – para os não nascidos na cidade – ou cidadão honorário – para os são-borjenses. Pessoas jurídicas podem ser homenageadas com o título de “utilidade pública”. Sendo assim, quarenta e sete leis foram para concessão de homenagens<sup>26</sup>. Essas leis podem homenagear pessoas que desempenharam significativa atuação social aos membros da comunidade.

Essas leis são de iniciativa de um vereador, individualmente.

#### 4.5 Leis que Denominam Lugares

Uma das funções da Câmara dos Vereadores é a denominação de ruas, praças e bairros. Foram vinte e três leis deste tipo<sup>27</sup>.

Tais leis são de iniciativa dos vereadores.

As leis, relativas ao meio ambiente urbano, referem-se aos direitos difusos, ou de terceira geração, pois são promulgadas em benefício da coletividade, de forma indeterminada.

#### 4.6 Leis sobre Datas

Vinte e cinco leis definiram datas no calendário oficial da cidade, ou criaram dias, semanas ou meses de conscientização<sup>28</sup>. Temos como exemplo o Festival da Barranca, o Dia da Empregada Doméstica, o Dia das Antigas Profissões, o Dia da Capital Gaúcha do Fandango, a Semana de Conscientização do Trânsito, a Semana da Bíblia, a Semana de Incentivo à Doação de Órgãos, a Semana da Cozinha Missioneira, a Semana de Conscientização da Depressão Infantil e do Adolescente, semana do Hip-hop, o Mês do Aleitamento Materno, ano de João Belchior Marques Goulart.

26 Lei 5723/20, 5722/20, 5717/20, 5715/20, 5710/20, 5709/20, 5708/20, 5700/20, 5644/20, 5620/20, 5612/19, 5595/19, 5593/19, 5600/19, 5589/19, 5591/19, 5571/19, 5570/19, 5564/19, 5560/19, 5546/19, 5542/19, 5535/19, 5525/19, 5461/18, 5460/18, 5450/18, 5449/18, 5457/18, 5456/18, 5455/18, 5454/18, 5419/18, 5291/17, 5293/17, 5292/17, 5290/17, 5289/17, 5288/17, 5287/17, 5286/17, 5283/17, 5282/17, 5280/17, 5279/17, 5278/17, 5277/17

27 Lei 5714/20, 5707/20, 5701/20, 5693/20, 5614/19, 5588/19, 5579/19, 5526/19, 5559/19, 5557/19, 5556/19, 5555/19, 5529/19, 5528/19, 5522/19, 5498/19, 5497/19, 5477/18, 5448/18, 5425/18, 5265/17, 5253/17, 5229/17

28 Lei 5706/20, 5648/20, 5635/20, 5583/19, 5572/19, 5569/19, 5427/18, 5415/18, 5411/18, 5406/18, 6568/20, 5610/19, 5592/19, 5575/19, 5543/18, 5502/19, 5447/18, 5442/18, 5435/18, 5434/18, 5400/18, 5398/18, 5392/18, 5326/18, 5320/18

Essas leis são de iniciativa dos vereadores do município de São Borja.

Tais normas são direitos difusos, por beneficiarem uma coletividade indeterminada de pessoas, ou de terceira dimensão.

#### **4.7 Leis sobre Imóveis Públicos**

A Câmara promulgou vinte e cinco leis relativas a imóveis municipais<sup>29</sup>. Algumas foram para concessão ou permissão a órgãos ou entidades de outras esferas da federação, como o IBGE, a CORSAN e a 35ª CRE, com o objetivo de facilitar a prestação de serviços públicos. Outras foram autorizações de compra para uso do próprio município, como escolas. Outras foram permutas, permissões de uso, ou doações com encargos para o setor privado.

A disposição de bens imóveis depende de prévia autorização legislativa, conforme o artigo oitenta e quatro da Lei Orgânica, por isso a existência dessas leis.

Algumas das normas criadas, geram efeitos positivos sobre a empregabilidade, como por exemplo, a autorização para alienar imóveis à empresa privada. Foram “doações com encargo”, que somente se concretizarão após a geração de empregos. Outra lei autorizou permissão de uso do imóvel público para a associação de recicladores de lixo, gerando reflexos diretos em trabalhadores de baixa renda.

#### **4.8 Leis de Urbanização**

Foram dezessete leis relativas à política urbana<sup>30</sup>. São normas definindo o zoneamento – comercial ou residencial – ou a altura máxima de prédios em determinadas zonas da cidade. Outras, regularizaram o estacionamento rotativo em vias públicas. Algumas estabeleceram obrigações, como a instalação de piso tátil em algumas calçadas, ou a reparação de vias públicas pelas concessionárias que ocasionaram danos nas ruas. Seis criaram Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que são um instrumento de política urbana idealizado por lei federal, destinando espaço para construção de moradias para a população de baixa renda, regularizando as já construídas e permitindo serviços

---

29 Lei 5649/20, 5643/20, 5632/20, 5285/17, 5267/17, 5254/17, 5243/17, 5478/18, 5397/18, 5403/18, 5374/18, 5608/19, 5424/18, 5420/18, 5347/18, 5335/18, 5315/18, 5307/17, 5273/17, 5269/17, 5215/17, 5596/19, 5538/19, 5421/18, 5348/18, 5216/17

30 Lei complementar 122/20, 121/19, 120/19, 118/19, 115/19, 108/18, 107/18, 106/18, 105/18, 102/18, 101/18, 95/17, lei ordinária 5645/19, 5486/19, , 5441/18, 5226/17, 5225/17

de infraestrutura. No caso específico de São Borja, tais moradias foram construídas em terrenos do próprio município.

Todas essas leis foram de iniciativa do poder executivo, conforme artigo quatorze, inciso dois, da Lei Orgânica.

As leis que criaram ZEIS beneficiaram a população de baixa renda, com infraestrutura urbana em suas moradias. Foram utilizados terrenos, que inicialmente estavam sem uso pelo município, após serem habitados por esta população. As demais normas de direito urbanístico são difusos de terceira geração, pois beneficiam a coletividade.

#### **4.9 Leis Ambientais**

Foram onze, relativas ao meio ambiente, sendo que seis tratam sobre o recolhimento de animais de grande ou de pequeno porte, estipulando multas para os seus tutores e contribuição à associação responsável pelo recolhimento<sup>31</sup>. Duas leis beneficiaram a associação de reciclagem, com regras sobre a coleta seletiva de lixo e a destinação de resíduos eletrônicos. Uma determinou, à concessionária de energia elétrica, o uso de cabos ecológicos, quando a passagem por entre árvores. Outra, determina o plantio de árvores de grande porte, em lado oposto ao da passagem da rede de distribuição. Uma, proibiu a aquisição e queima de fogos de artifício, pelo poder público, a fim de diminuir a poluição sonora<sup>32</sup>.

O meio ambiente é um direito difuso e de terceira geração. Mas, algumas destas leis beneficiaram os recicladores de lixo, com reflexos benéficos na população de baixa renda.

#### **4.10 Leis em Benefício a Portadores de Deficiência, Crianças, Mulheres e Idosos**

Foram vinte e duas leis em benefício dessas pessoas<sup>33</sup>. Várias delas ampararam os portadoras de deficiência, tais como as isenções de taxas em concursos públicos, e das tarifas de ônibus. Outra possibilitou o embarque e desembarque do transporte coletivo fora das paradas. A obrigatoriedade de cadeira de rodas nos cemitérios, uso de

31 Lei complementar 119, lei ordinária 5546/19, 5496/19, 5489/19, 5327/18, 5306/18

32 Lei complementar 117; lei ordinária 5613/19, 5506/19, 5485/19, 5252/17

33 Lei 5616/20, 5615/19, 5594/19, 5576/19, 5568/19, 5562/19, 5552/19, 5543/19, 5520/19, 5503/19, 5469/18, 5451/18, 5432/18, 5433/18, 5430/18, 5418/18, 5410/18, 5399/18, 5386/18, 5276/17, 5249/17, 5231/17

placas em braile, em locais públicos, a instalação de brinquedos especiais em praças. A doação de brinquedos à APAE, e carteira do autista, com desconto em eventos e exposição, e cartazes informado seus direitos. Outras leis criaram ou regularam fundos municipais da criança, do adolescente, do idoso e da mulher. Algumas leis favoreceram os idosos, como a que definiu atendimento prioritário aos maiores de oitenta anos de idade em relação aos demais idosos. Uma lei esclareceu que o aleitamento materno pode ser feito em qualquer lugar, sem necessidade de segregação. Outra, determinou que hospitais e unidades de saúde sejam obrigados a notificar casos de violência ou maus tratos contra os vulneráveis. Por último, uma lei possibilitou que adultos que detenham a guarda temporária de crianças e adolescentes sejam recompensados com um salário-mínimo, em atendimento do programa Família Acolhedora, regulamentando o previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Direitos de proteção aos idosos, portadores de deficiência e crianças buscam compensar uma desigualdade, de fato, em razão de sua natural vulnerabilidade, sendo que o mesmo princípio rege os demais direitos sociais.

#### **4.11 Leis de Transporte Público**

Foram onze as leis estabelecendo políticas de melhorias no transporte público<sup>34</sup>. Quatro foram relativas aos táxis, como padrões mínimos de automóvel, período de vistorias e criação de pontos de embarque. Uma, regulamenta o transporte privado de passageiros via aplicativo. Duas leis dispõem sobre o Conselho Municipal de Trânsito, definindo suas atribuições e integrantes. Duas leis dispõem sobre o transporte coletivo, possibilitando uma catraca eletrônica e obrigando a instalação de cartazes, com orientação às vítimas de importunação sexual. Por último, uma lei autoriza o poder executivo a firmar convênio com o município de Santo Tomé, a fim de aumentar a segurança rodoviária e diminuir acidentes de trânsito, na estrada que liga os dois municípios.

O transporte é um direito social, conforme enumeração expressa ,o artigo sexto da Constituição Federal, considerando que o transporte público de passageiros é dirigido principalmente à população de baixa renda. A lei que revogou a proibição de catraca eletrônica é um direito social às avessas, pois essa liberação tem o potencial de diminuir a

---

34 Lei 5666/20, 5633/20, 5630/20, 5567/19, 5547/19, 5453/18, LC 111/18, 5417/18, 5318/18, 5281/17, 5268/17, 5225/17

oferta de trabalho. Por outro lado, a lei que cria pontos de táxis e a que regula o uso de aplicativo, favorecem a oferta de trabalho.

#### **4.12 Leis sobre o Consumo**

Foram quatorze as leis que disciplinaram as relações de consumo<sup>35</sup>. Algumas deliberaram sobre o serviço público de água e esgoto, obrigando a concessionária a instalar um determinado equipamento antes do hidrômetro, proibindo o corte de água antes do final de semana e estabelecendo metas para a universalização do esgotamento sanitário. Três leis regulamentaram o horário dos mercados de gêneros alimentícios que, ao final, possibilitaram a abertura por vinte e quatro horas desses estabelecimentos, sete dias por semana. Leis foram dirigidas a instituições bancárias para instalar divisórias entre os caixas no interior do banco, fornecer banheiro, bebedouro e álcool gel a seus clientes. Outra para manter segurança armada nos caixas eletrônicos, inclusive em finais de semana e feriados. Algumas leis são para sinalizar portas transparentes e agrupar alimentos destinados a diabetes. Também sobre a obrigação de fornecimento de canudo de papel embalado. Casas de show e bares devem colocar cartazes alertando quanto ao perigo de álcool no trânsito.

Leis regulando as relações de consumo são direitos difusos, os de terceira geração, pois atingem um número indeterminado de pessoas, independente da situação econômica.

#### **4.13 Normas sobre a Cultura**

Foram quatro as leis relativas ao patrimônio cultural de São Borja<sup>36</sup>. Uma possibilitou que os bens imóveis inventariados tenham o seu interior alterado, bastando a preservação da fachada. Uma, declarou o Festival da Barranca como patrimônio cultural imaterial. Outras organizaram a Política Municipal de Cultura e acrescentaram diretrizes ao Conselho Municipal de Políticas Culturais.

Normas a respeito da cultura são direitos coletivos de terceira geração, em razão de atingirem a coletividade, independente da vulnerabilidade social.

---

35 Lei 5573/19, 5566/19, 5524/19, 5499/19, 5482/19, 5426/18, 5413/18, 5396/18, 5393/18, 5331/18, 5247/17, Lei complementar 114/19, 113/19 e 104/18.

36 Lei complementa 116/19, 5574/19, 5332/18, 5274/17

#### 4.14 Normas sobre o Lazer e o Esporte

Foram quatorze as leis a respeito do esporte ou do lazer<sup>37</sup>. Três delas possibilitaram empresas privadas a investir em atividades de esporte e lazer público, em troca de publicidade. A primeira foi a criação do “Chimarródromo” – um espaço em praças públicas com água quente. A segunda foi o programa “adote uma academia ao ar livre” – que consiste na instalação de equipamentos de ginástica em praças públicas. Uma terceira visou a criar o programa “empresa amiga do esporte e do lazer”. Estas leis não preveem investimento público, apenas cedência do espaço público para a publicidade das empresas participantes.

Uma outra lei organizou diversos procedimentos a serem realizados na semana do carnaval, tais como convênios com a Brigada Militar. Duas leis dispuseram sobre a organização da Feira do Livro. Uma, instituiu o programa “bolsa atleta”, que consiste em um auxílio financeiro de quinze a sessenta e cinco por cento do salário-mínimo a atletas participantes em times de futebol amador. Por último, uma lei autorizou o convênio com o quartel de cavalaria, a fim de realizar um repasse financeiro para um evento de hipismo.

Lazer é um direito social, conforme expressa previsão constitucional no artigo sexto da Constituição. Consiste em suprir tal necessidade humana aos menos favorecidos socialmente.

#### 4.15 Normas sobre a Administração Pública

Foram nove as leis destinadas a organização administrativa<sup>38</sup>. Leis instituindo o Diário Oficial Eletrônico, com publicação das leis e decretos, via internet, ou determinando a transmissão das licitações ao vivo, de forma *on-line*. Outra lei criou a ouvidoria do município e uma criou o Arquivo Público, para guardar e organizar seus documentos. Foi criada a Escola para Servidores Públicos com a intenção de melhorar o atendimento. Outra lei determinou a capacitação dos servidores para a prestação de primeiros socorros. Uma lei determinou que os documentos juntados em processos administrativos têm presunção de boa-fé, sendo desnecessário autenticação em tabelionato. Por último,

---

37 Lei 5634/20, 5611/19, 5604/19, 5605/19, 5563/19, 5519/19, 5475/18, 5414/18, 5312/18, 5311/18, 5300/17, 5302/17, 5272/17, 5370/18

38 Lei 5587/19, 5581/19, 5544/19, 5523/19, 5481/18, 5476/18, 5436/18, 5412/18, 5330/18, 5296/17, 5275/17, 5251/17

uma lei determinou a instalação de câmaras de segurança em alguns prédios do município.

As leis que dispõem sobre a organização administrativa do município podem atingir direitos sociais, a depender dos serviços prestados.

Estas leis são de iniciativa do poder executivo, conforme determinação do artigo vinte e cinco da Lei Orgânica de São Borja.

#### **4.16 Normas sobre a Saúde**

Foram oito as leis referentes à saúde<sup>39</sup>. Uma determinou que reservatórios de água em escolas devem ter tampas. Outra, obrigou-se os pais a apresentação da carteira de vacinação, no momento da matrícula dos filhos em escolas municipais. Uma instituiu o programa “saúde da mulher”, a fim de informá-las dos cuidados pessoais de saúde. Outras criaram o Serviço de Inspeção Agropecuária e o Código Sanitário, organizando a Vigilância Sanitária. Por último, uma determinou a cessão de alguns equipamentos à fundação hospitalar.

Saúde é um direito social, conforme previsão expressa no artigo sexto da Constituição Federal.

Neste tema, percebe-se a criação de leis pontuais em razão da legislação federal regulamentar a maior parte da matéria, em razão de que muitas normas de saúde terem vigência por decreto do poder executivo e em razão da estrutura já estar montada, necessitando apenas de pequenas melhorias.

#### **4.17 Normas sobre a Educação**

Cinco leis foram referentes à educação<sup>40</sup>. Uma lei cedeu servidores à associação de educação privada, a fim de atender alunos em situação de vulnerabilidade daquela escola. Outra lei realizou um convênio com o Instituto Federal Farroupilha. Uma lei determinou o hasteamento à bandeira em escolas municipais, pelo menos uma vez por semana. Outra, estabeleceu o desenvolvimento de um programa para se criar uma cultura de empreendedorismo, junto aos alunos de escolas públicas municipais. Por último, uma

---

39 Lei 5597/19, 5410/18, 5373/18, 5317/18, 5261/17, 5214/17, LC 98/17

40 Lei 5459/18, 5431/18, 5298/17, 5266/17, 5239/17

lei revisou metas para a educação, inclusive em períodos passados, os quais não atingiram a meta original.

Educação é um dos mais básicos direitos sociais. Porém, foram criadas poucas leis novas, em razão da estrutura da educação infantil e fundamental no município já estar organizada. Por isso, novas leis somente em caráter incremental.

#### **4.18 Normas Oportunizando o Trabalho**

Nove leis incentivaram atividades relacionadas aos trabalhos de grupos desfavorecidos economicamente<sup>41</sup>. Três leis cederam equipamentos agrícolas a associações de agricultores nas zonas rurais. Uma lei criou a Feira Comunitária dos Bairros, com o propósito de comercializar produtos caseiros. Outra, possibilitou concessões, no Mercado Público, para os pequenos feirantes. Uma lei criou o Programa Troca-troca de Sementes e Insumos Agrícolas, com o fornecimento de sementes no primeiro ano e no seguinte o ressarcimento pelo agricultor. Uma lei criou a política do turismo rural, definindo o que é, mas sem qualquer incentivo direto. Uma lei criou o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural. Por último, uma lei dispôs sobre a microempresa e o microempreendedor individual, facilitando sua criação, operação e extinção, em consonância com a legislação federal, bem como facilitando o acesso dessas empresas aos contratos com o poder público.

O trabalho é um dos mais tradicionais direitos sociais, conforme verifica-se na evolução histórica do Estado Social. Tais normas destinam-se a incentivar o trabalho e a renda das pessoas com maior vulnerabilidade econômica. As normas que disciplinam as relações de trabalho são de competência privativa da União, sendo que o município pode apenas incentivar.

#### **4.19 Normas para a Assistência Social**

Quatro leis dispuseram sobre a assistência social aos desamparados<sup>42</sup>. Uma lei possibilitou que restaurantes doassem, aos necessitados, os alimentos não vendidos, mas ainda próprios ao consumo. Outras leis possibilitaram a doação de cargas de terra para famílias em vulnerabilidade social, com o fim de nivelamento de terrenos ou

---

41 Lei 5637/20, 5617/20, 5488/19, 5473/18, 5472/18, 5438/18, 5375/18, 5314/18, 5260/17

42 Lei 5692/20, 5507/19, 5490/19, 5270/17

precaução contra alagamentos, também aos oleiros, mediante contrapartida em tijolos. Uma lei criou o programa Mão Solidária, com a criação do Banco de Materiais de Construção, com coleta em empresas do ramo e, após, distribuição às famílias carentes. Por último, uma lei dispôs sobre o Sistema Único da Assistência Social no município, organizando o serviço municipal de acordo com a norma federal do SUAS.

As leis que versam sobre assistência são direitos sociais conforme previsão expressa do artigo sexto da Constituição Federal. Procuram a preservação do mínimo existencial em alimentos, vestuário ou em moradia. A legislação federal regula a maior parte das atividades, restando aos municípios a organização local e ações pontuais.

#### **4.20. Norma referente aos Símbolos do Município**

A lei 5598/17 determinou que na bandeira de São Borja esteja inscrito o dizer: “São Borja, Terra dos Presidentes”.

Neste capítulo realizei uma apresentação da legislação produzida no período, com algumas análises. As conclusões serão feitas no próximo capítulo.

## 5. CONCLUSÕES

Conforme a Constituição brasileira, os municípios são um dos três entes da federação. Eles possuem uma câmara legislativa própria, com capacidade para tomar decisões em algumas áreas nas políticas públicas. Com exclusividade, eles podem legislar sobre a política urbana e o transporte municipal. Além de, no aspecto do interesse local, podem normatizar sobre a maioria dos direitos sociais, tais como saúde, educação, habitação e oportunidades de trabalho. Porém, a União, em normas gerais, e os estados-membros podem legislar de forma concorrente nestas mesmas áreas, o que poderia ocasionar uma sobreposição de legislações com os municípios.

Somente mais tarde surgiram normas para coordenar, em detalhes, as funções nas três esferas da federação. Cada área da política social – saúde, assistência social, habitação, educação – desenvolveu normas próprias para regular o setor, distribuindo, de forma diferente, as capacidades de cada um dos três entes. A União, em razão da atribuição de definir as normas gerais, passou a ajustar os desenhos das maiores políticas nacionais. A falta de uma legislação organizadora resultou em políticas desordenadas e ineficientes.

Faz-se necessário diferenciar as capacidades de formular e de implementar as políticas. A formulação significa tomar decisões a nível macro, através de leis formais, enquanto a implementação a tem a nível micro, pelo poder executivo, em atos administrativos. Portanto, foi necessário conjugar estes dois níveis de decisões – formulação e implementação – entre as três esferas de governo. O que foi feito aos poucos, individualmente, em cada política específica, apesar das linhas gerais já estarem traçadas na Constituição.

No que se refere aos direitos sociais, aos municípios ficou a responsabilidade de decisões de implementação, além daquelas pontuais não abrangidas pela legislação da União. Para tais decisões na legislação social, a Câmara dos Vereadores assume o protagonismo, tendo a responsabilidade de definir normas de urbanização e transporte público municipal, além de fiscalizar as decisões do poder executivo, tal como a execução orçamentária.

A Câmara dos Vereadores, como toda casa legislativa, possui uma agenda decisional própria. As decisões dos vereadores podem buscar apoio e legitimidade na agenda social, mais ampla, ou na agenda midiática, ou ainda proceder na tomada de decisões sem o conhecimento da maioria.

A Constituição, que confere autoridade aos membros dos poderes, possui uma agenda de combate à pobreza, definida em seus objetivos. Em tese, como todos estão sujeitos à Constituição, a Câmara dos Vereadores também deveria seguir esta mesma agenda. Contudo, pelo menos no momento, não há meios capazes de se averiguar o grau de comprometimento das casas legislativas com a agenda constitucional. Várias razões para isso se sobressaem, a saber.

As normas sociais formais são construídas ao longo do tempo, as políticas prévias possuem um peso relevante. Neste sentido, não é possível avaliar os quatro anos de legislatura anterior pelo trabalho produzido naquele momento. É preciso conjugar a produção legislativa com o que já foi implementado ao longo dos anos. Em segundo, os municípios, em muitas áreas da política, possuem pouco poder decisório, podendo determinar de modo pontual, como, por exemplo, a cessão de servidores a escolas privadas de caráter assistencial, mas têm pouco poder nas grandes políticas propostas pela União. Por último, o trabalho de verificação da agenda deve ser feito ao longo de muitos anos, comparando as legislaturas. Para isso, seria necessário um projeto mais abrangente no tempo e com um número grande de municípios. Assim, por comparação, poderia ser ampliado o entendimento da agenda legislativa, em determinados períodos em cidades específicas.

Apesar de deter reduzido poder de decisão, os municípios podem realizar grandes avanços ao despertar sua visão a respeito das dimensões da pobreza, que pode ser entendida como limitadora de liberdades. A renda é somente um de seus aspectos, pois há inúmeros fatores que podem ampliar a capacidade de escolha, rumo a um modo de vida de acordo com a dignidade de cada um.

Até mesmo em relação ao trabalho e à renda, os municípios podem agir de forma direta, haja vista um programa em alguns bairros da cidade de São Paulo. Para isso, precisam desvendar a “vocação da população” e, em seguida, articular a oes dirigidas por profissionais da área, a fim de que o trabalho produzido por este grupo faça parte do círculo econômico das áreas centrais. Em conclusão, decisões políticas a nível local podem gerar efeitos enormes, repercutindo na liberdade do cidadão.

Em rela o a legislatura 2017-2020 na cidade de São Borja, confirmou-se a capacidade de decisões apenas pontuais nas áreas de saúde, educa o, assistência social e habita o. Porém, tais medidas podem ter tido efeitos significativos, como por exemplo, a regulariza o de posse em áreas habitacionais, possibilitando uma infraestrutura urbana aos que estavam excluídos desse direito.

Outros direitos sociais, como o lazer e o transporte público municipal, apresentaram maior diversidade legislativa, em razão da ausência de normas federais.

A proteção aos portadores de deficiência e aos idosos também foi objeto da atenção dos vereadores, com várias leis em benefício desses grupos da população.

Em relação à fiscalização dos atos do poder executivo, percebeu-se que a participação da Câmara dos Vereadores, no orçamento municipal, tem apenas caráter protocolar, de homologação dos atos do prefeito. Isto, possivelmente, em razão da pouca estrutura técnica contábil e da prevalência dos parlamentares da base aliada do prefeito. Esse efeito adverso provavelmente poderia ser minorado em municípios maiores e com representantes de maior diversidade partidária.

Muitas emendas ao orçamento ocorreram em razão da captação de recursos pelos atores políticos, conforme se verificou pela leitura das normas citadas anteriormente. Tais valores puderam trazer apoio a diversas políticas sociais, apesar da falta de planejamento. O ideal, seria que todas as despesas tivessem uma destinação conforme delineamento prévio, aprovadas nos planos orçamentários do município. Porém, as atividades de captação são relevantes para a prestação dos serviços públicos. Da mesma forma, as práticas assistencialistas, ineficientes em razão de não buscarem uma universalização dos serviços, proporcionam um maior contato dos vereadores com os problemas da população e contribuem para solução de problemas relacionados a tribulações particulares urgentes.

Percebeu-se raríssimas transferências de recursos para os direitos sociais, em políticas distributivas ou redistributivas, pelo menos na agenda do poder legislativo. Conforme seu histórico, as políticas sociais transferem renda à camada mais pobre, através de impostos dos mais ricos, ou distribuem bens do Estado. De fato, é isso o que ocorre com os serviços de saúde e de educação em escolas públicas. No entanto, em São Borja no período, a maioria dos direitos sociais legislados foram regulamentadores, instituindo obrigações aos particulares, ou constitutivos no estabelecimento de diretrizes para a administração pública. Distributivas foram em número bem menor, tais como doações de alguns brinquedos à APAE, criação de ZEIS – regularizando a moradia em áreas do município – ou empréstimos de instrumentos agrícolas a alguns agricultores. Sabe-se que a maioria dos recursos no município são destinados à saúde e à educação, ambos direitos sociais, mas tais despesas são realizadas pelo poder executivo de forma contínua, sem intervenção direta do legislativo. No período, a maior transferência de

recursos pelo poder legislativo, em lei específica, foi a destinação de recursos para reformas do aeroporto.

Por último, percebeu-se várias leis vigentes e, possivelmente, não implementadas, especialmente as que estabeleceram obrigações aos particulares, tais como as que obrigaram a colocação de cartazes para lembrar direitos a certos grupos. O controle da implementação de leis federais e estaduais é exercido pelo Ministério Público, seja da União, seja dos estados-membros. No entanto, é difícil a realização da mesma fiscalização para leis municipais, o que pode ocasionar em muitas leis aprovadas, mas sem efetiva execução.

## REFERÊNCIAS

- ANDREWS, Cristina W; VRIES, Michel S. **Pobreza e municipalização da educação: análise dos resultados do IDEB (2005-2009)**. Cadernos de Pesquisa. 2012.
- ARRETCHE, Marta. **Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela**. Revista de Sociologia e Política. 2020.
- ARRETCHE, Marta. **Um federalismo centralizado**. Dados – Revista de Ciências Sociais, blog, 2020, disponível em [dados.iesp.uerj.br/um-federalismo-centralizado/](http://dados.iesp.uerj.br/um-federalismo-centralizado/)
- BALDISSERA, Juliano Francisco; DALL’ASTA, Denis; CASAGRANDE, Luiz Fernando; OLIVEIRA, Abdinardo Moreira Barreto de. **Influência dos aspectos socioeconômicos, financeiro/orçamentários e político-eleitorais na transparência dos governos locais**. Revista de Administração Pública. 2020.
- BANDEIRA, Ludmila Ferreira; REYES JUNIOR, Edgar. **Programa Minha Casa Minha Vida (2012-2016): análise da eficiência relativa dos municípios brasileiros na execução de programas federais**. Revista de Administração Pública. 2020.
- BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D; BONAFONT, Laura Chaqués. **Dinâmicas da agenda de políticas públicas na América Latina: oportunidades teóricas e empíricas**. Revista de Administração Pública. 2020.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- BRASIL. **Diário Oficial Eletrônico de São Borja**. Disponível em <https://www.saaborja.rs.gov.br/index.php/diario-oficial>
- BRASIL, Felipe Gonçalves; JONES, Bryan D. **Agenda setting: mudanças e a dinâmica das políticas públicas: Uma breve introdução**. Revista de Administração Pública. 2020.
- CAPELLA, Ana Cláudia, Niedhardt. **Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil**. Revista de Administração Pública. 2020.
- CAVALCANTE, Pedro. **Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura**. Revista de Administração Pública. 2011.

COELHO, Denilson Bandeira; CAVALANTE, Pedro; TURGEON, Mathieu. **Mecanismos de difusão de políticas sociais no Brasil: uma análise do Programa Saúde da Família**. Revista de Sociologia e Política. 2016.

COELHO, Denilson Bandeira; FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. **Regras importam: determinantes do controle burocrático no Programa Bolsa Família**. Revista de Administração Pública. 2017.

COSTA, Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa da; GARTNER, Ivan Ricardo. **O efeito da função orçamentária alocativa na redução da desigualdade de renda no Brasil: uma análise dos gastos em educação e saúde no período de 1995 a 2012**. Revista de Administração Pública. 2017.

D'ALBUQUERQUE, Raquel; SÁTYRO, Natália. **A demanda como determinante na execução dos serviços socioassistenciais nos municípios brasileiros**. Opinião Pública. 2020.

DOMINGOS, Fernando Deodato. AQUINO, André Carlos Busanelli de. **Competências (não exercidas) das comissões de orçamento e finanças nas câmaras municipais**. Revista de Administração Pública. 2019.

DRUMOND, Alexandre Matos; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; SILVA, Edson Arlindo. **Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação**. Revista de Administração Pública. 2014.

FERREIRA, Eliza, Bartolozzi. **Federalismo e planejamento educacional no exercício do PAR**. Cardenos de Pesquisa. 2014.

GØSTA ESPING-ANDERSEN. **As três economias políticas do welfare state**. Lua Nova nº.24 São Paulo. 1991

GUIMARÃES, Natália; SATYRO, Duarte. **Padrões distintos de bem-estar no Brasil: uma análise temporal**. Opinião Pública. 2014.

KANT, Imanuel. **A metafísica dos Costumes**. Edipro, Bauru, SP, 2008.

KAUCHAKJE, Samira. **Solidariedade e expressão jurídica: valores políticos de vereadores sobre direitos sociais**. Opinião Pública. 2012.

LAVALLE, Adrian Gurza; RODRIGUES, Maira; GUICHENEY, Hellen. **Agência local e indução federal: a operação da política municipal de habitação em Recife e Curitiba**. Revista de Sociologia e Política. 2019.

- LIMONTI, Rogério Machado; PERES, Ursula Dias; CALDAS, Eduardo de Lima. **Políticas de fundos na educação e desigualdades municipais do estado de São Paulo: uma análise a partir das arenas políticas de Lowi**. Revista de Administração Pública. 2014.
- LOPEZ, Felix; ALMEIDA, Acir. **Legisladores, captadores e assistencialistas: a representação política no nível local**. Revista de Sociologia e Política. 2017.
- LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. **Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil**. Revista de Sociologia e Política. 2016.
- LUCENA, Célia Borges de. **A descentralização na vigilância sanitária: trajetória e descompasso**. Revista de Administração Pública. 2015.
- MACHADO JUNIOR, José Teixeira. **A experiência brasileira em orçamento-programa – uma primeira visão**. Revista de Administração Pública. 2012.
- MENICUCCI, Telma; MARQUES, Alisson Maciel de Faria. **Cooperação e coordenação na implementação de políticas públicas: o caso da saúde**. Dados – Revista de Ciências Sociais. 2016.
- NASCIMENTO NETO, Paulo; MOREIRA, Tomás Antônio; HARDT, Carlos; SCHUSSEL, Zulma. **Análise de políticas públicas: entre a modelagem e a realidade da política habitacional brasileira**. Revista de Administração Pública. 2015.
- NERI, Marcelo. **Uma próxima geração de programas de transferência de renda condicionada**. Revista de Administração Pública. 2017.
- OTTONELLI, Janaína; MARIN, Solange Regina; PORSSE, Melody; GLASENAPP, Sirlei. **A importância das medidas multidimensionais da pobreza para a administração pública: um exercício em Palmeira das Missões (RS)**. Revista de Administração Pública. 2011.
- PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. **Relações governamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais**. Revista de Sociologia e Política. 2011.
- PIZZIO, Alex. **Embates acerca da ideia de justiça social em relação a conflitos sociais e desigualdades**. Revista de Administração Pública. 2016.
- PRUDENTE, Wilson. **A verdadeira história do Direito Constitucional no Brasil**. Volume 1. Impetus, RJ, 2009.

RODRIGUES NETO, Damasio Duval; BARCELOS, Márcio. **História na agenda: uma aplicação do “Narrative Policy Framework”**. Revista de Administração Pública. 2020.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini M. **Jogando luzes sobre os determinantes burocráticos e de gestão da política de assistência social nos municípios brasileiros**. Opinião Pública. 2019.

SILVA, André Luis Nogueira da. **Os estados no SUAS: uma análise de capacidade institucional dos governos estaduais na assistência social**. Revista de Administração Pública. 2015.

SOUZA, Helson Gomes de; TABOSA, Francisco José Silva; ARAÚJO, Jair Andrade de; CASTELAR, Pablo Urano de Carvalho. **Uma análise de como o crescimento e a desigualdade afetam a pobreza no Brasil**. Revista de Administração Pública. 2020.

SOUZA, Magda Cristina de; LIMA, Patrícia Verônica Pinheiro Sales; KHAN, Ahmad Saeed. **Mecanismos de gestão municipal e a promoção dos direitos humanos**. Revista de Administração Pública. 2015.

VARELA, Carmem Augusta; MATSUMOTO, César Yojiro. **Política pública inovadora de geração de renda e desenvolvimento local: o caso da Câmara de Animação Econômica da Subprefeitura do Itaim Paulista, São Paulo**. Revista de Administração Pública. 2012.

VASQUEZ, Vitor; CURI, Henrique; SILVA, Bruno Souza da. **Prefeitos e a Construção do Apoio Legislativo nos Municípios**. Dados – Revista de Ciências Sociais. 2021.

VIEIRA, Paulo Reis. **Em busca de uma teoria de descentralização**. Revista de Administração Pública. 2012.