

**AT7. ESTADO E DEMOCRACIA:  
REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA****PROCESSO DECISÓRIO COM PARTICIPAÇÃO POPULAR NO  
LEGISLATIVO MUNICIPAL: O CASO DA CÂMARA LEGISLATIVA DO  
MUNICÍPIO DE BARREIRA-CE**

Marcela Ferreira Ribeiro, e-mail: marcelaribroo@hotmail.com, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB).

Lídia da Silva Gomes, e-mail: lidiagomes45@hotmail.com, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB).

Maria Aparecida da Silva, e-mail: mapasilva@unilab.edu.br, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB).

**1 INTRODUÇÃO**

A Constituição de 1988 foi precedida por um período marcado por importantes discussões e significativa participação de setores da sociedade, através de órgãos governamentais e não governamentais, os quais representavam anseios de mudanças e diversidades de interesses de segmentos sociais, incluindo segmentos minoritários na participação democrática do país.

Dentre as relevantes mudanças que trouxe a Constituição de 1988, vale ressaltar o processo de descentralização aos entes federais, especificamente em relação aos municípios que passaram a fazer parte da estrutura institucional da federação brasileira, junto aos Estados, Distrito Federal e a União. A mudança atribuiu ao novo ente autonomia política e jurídica, permitindo maior transferência de recursos fiscais e ampliação de competências tributárias e sociais.

Essas alterações modificaram não somente o papel do poder executivo municipal, mas também o do poder legislativo do município. Desta forma, as câmaras municipais passaram a ter que desempenhar além de sua típica função legislativa, o dever de fiscalização do executivo e fortalecimento da democracia. Essa nova função coloca as Câmaras em uma nova posição de relacionamento com os principais atores, ou seja, a sociedade civil e o poder executivo do município, tornando o processo de tomada de decisão ainda mais complexo.

A Câmara municipal, independente da cidade e seus aspectos geográficos, econômicos e sociais, é composta por representantes do povo e geralmente configura-se como uma organização composta por diferentes representantes dos segmentos sociais, que têm como responsabilidade a busca do bem social.

Diferentemente da ideia de que as organizações seriam empreendimentos interligados e racionais que visam a um objetivo comum, a concepção política as trata como redes de pessoas independentes, com interesses divergentes, que se associam em torno de uma oportunidade (MORGAN, 1996). Em relação a afirmação do autor, constata-se na realidade, em muitas Câmaras Legislativas, dificuldades e conflitos no encaminhamento dos interesses pautados, devido aos diferentes perfis que compõe o poder legislativo, que como solução buscam realizar alianças políticas.

A relevância dessa pesquisa consiste exatamente em seu objeto, haja vista a incipiência de trabalhos que exploraram a atuação do legislativo municipal de uma forma geral e estritamente no que diz respeito sua relação com o executivo e a sociedade. Desta forma, essa pesquisa vem contribuir com uma nova abordagem de estudo sobre as Câmaras municipais. Outra peculiaridade, necessária para fortalecer a agenda de pesquisa no contexto político, é o desenvolvimento de estudos em municípios de pequeno porte, uma vez que quando desenvolvidas pesquisas no âmbito municipal, a grande maioria restringe-se às capitais e regiões metropolitanas. Neste sentido, o presente trabalho tem como objetivo analisar os fatores determinantes no processo decisório do legislativo municipal da cidade de Barreira- CE, bem como a influência da sociedade civil na tomada de decisão.

Além da presente sessão introdutória, o trabalho segue a seguinte estrutura: debate teórico sobre o surgimento dos municípios no Brasil, o papel das câmaras municipais e os principais modelos de tomada de decisão; apresentação da metodologia utilizada; exposição dos resultados obtidos, análise e discussões; e por fim, algumas considerações.

## **2 PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO E O SURGIMENTO DOS MUNICÍPIOS**

Segundo Mello (2001), o surgimento do município no Brasil deu-se a partir da época do regime colonial, com base nas Ordenações Filipinas. Onde estas, possuíam o intuito de mostrar o reconhecimento do município, não como uma cidade, mas sim uma entidade que tem dentro dele responsáveis que possam tomar as decisões urgentes e devidas. As Ordenações com o tempo transformaram os seus conselhos em câmaras, compostas por vereadores, com funções administrativas, o procurador, visto como um advogado do município, os almotacés, com funções executivas subalternas, e os juizes ordinários com a jurisdição cível e criminal.

Com a criação dos municípios, como já foi mencionado, houve também o surgimento das Câmaras coloniais, que para Bicalho(1996) naquele tempo já demonstravam tendência para auto-governo, pois além de administrarem os impostos criados pela metrópole, lançavam também por sua conta taxas de arrecadações. Segundo o mesmo autor as Câmaras da época, principalmente a do Rio de Janeiro, além de lançarem tributos locais, gozaram de uma grande autonomia durante todo o século XVII.

A Constituição Federal de 1988 introduziu a figura dos municípios como entes autônomos, que constitui um dos mais importantes assuntos discutidos nos sistemas federalistas do mundo. Desta forma, deu visibilidade aos municípios no cenário político no país, a partir do momento que se tornaram entes federados. Com isso, segundo Klering, et al (2011):

“Sob uma perspectiva jurídica, o município é uma entidade com personalidade jurídica de direito público interno, que, diferentemente dos outros níveis de governo (federal e estadual), está dividida em somente dois poderes: o legislativo e o executivo. O governo é resultante da interação harmônica e independente desses dois poderes: o legislativo e o executivo, que têm sede na câmara municipal e na prefeitura municipal, respectivamente.”

Na estrutura política brasileira, o governo municipal é constituído pelo poder executivo, na figura do prefeito, e pelo poder legislativo, exercido pela Câmara municipal, por meio dos vereadores. Como os municípios não têm poder judiciário, a administração e a legislatura são as funções fundamentais do poder municipal (ALMEIDA, 2006).

Já estava havendo avanços descentralizadores antes da Constituição de 1988, por meio de diversas e consecutivas emendas constitucionais para amplificar os percentuais do Fundo de Participação dos Estados e Municípios, tão como com a descentralização dos recursos fiscais. Como consequência dessa descentralização, os municípios passaram a ter um aumento nos encargos das políticas sociais e das ações de desenvolvimento, ressaltando assim a capacidade de intervenção, por meio dos governos locais, na agenda de políticas públicas brasileiras. Com isso, pode-se dizer que os municípios foram os principais beneficiados na área social com a descentralização (KERBAUY, 2005).

Com o passar do tempo, os Municípios ganharam mais autonomia política e financeira, mesmo havendo ainda algumas restrições em determinadas decisões e processos. Nesta perspectiva, com alguma liberdade de atuação, os agentes políticos municipais aumentaram suas responsabilidades e conseqüentemente seus desafios. Ao mesmo tempo, a partir daí surgem alguns problemas como: endividamento, recursos a serem destinados as várias áreas (educação, saúde entre outros), ocasionando escassez de alternativas para tentar solucionar e exigindo elaboração de políticas públicas de equilíbrio entre o legislativo e o executivo para garantir o planejamento, fiscalização e acompanhamento da execução orçamentária. Desta forma, surge um novo desenho institucional dos municípios, e com eles a necessidade de se estabelecer uma articulação entre os diferentes atores políticos envolvidos no processo decisório que envolve o município.

Com as sólidas mudanças que surgiram com o passar do tempo, pode-se perceber que antes mesmo dos municípios tornarem entes autônomos, houve alguns acontecimentos

que marcaram e influenciaram essa trajetória. Acontecimentos estes, que segundo Fabiano Raupp (2011), foi marcada pela constituição de 1824 que provocou a separação entre as funções administrativas e judiciais do Estado. Momento muito significativo para os serviços públicos em geral, mas que para os municípios originou perda de autonomia, pois a constituição deixou claro seu caráter meramente administrativo.

Mais adiante, já com a constituição de 1934, foi adotado uma nova postura mediante a situação limitada que se encontrava os municípios. Este momento também pode ser considerado significativo, uma vez que pela primeira vez uma constituição buscou garantir a eletividade do prefeito e dos vereadores da Câmara municipal, podendo aquele ser eleito por esta; decretação dos impostos e taxas e arrecadação de suas rendas; organização dos serviços de sua competência (MELLO, 2001). O prefeito poderia ser nomeado pelo governador do estado no município da capital e nas estâncias hidrominerais. Com o golpe do Estado Novo, a Constituição de 1937 tratou de impor aos municípios um controle mais amplo e rígido, perdendo a autonomia de elegerem os prefeitos.

Depois de nove anos (ano de 1946), a autonomia dos municípios foi garantida, levando em consideração aspectos importantes como a eleição do prefeito e dos vereadores pela própria administração. O ano 1967 foi marcado pela eleição dos demais prefeitos e câmaras municipais, bem como de suas efetivação de suas competências básicas. E só depois de vinte e um anos que deu origem as mudanças que foram consideráveis para estabilizar a situação que se encontravam, dando a eles a autonomia, atribuições e receitas.

Diante disto, após o reconhecimento do município como componente da estrutura federativa, seu papel principal segundo Evandro de Almeida (2006) sofreu fortes alterações em relação suas capacidades. Conforme o mesmo autor, essas capacidades podem ser separadas da seguinte forma: **Capacidade de auto-organização**, mediante a elaboração de lei orgânica própria; **Capacidade de auto-governo**, pela eletividade do Prefeito e dos Vereadores às respectivas Câmaras Municipais; **Capacidade normativa própria, ou capacidade de auto - legislação**, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas a sua competência exclusiva e suplementar; e **Capacidade de auto-administração**, ou seja, administração própria, para manter e prestar os serviços de interesse local.

### 3 PAPEL DAS CÂMARAS MUNICIPAIS

A descentralização do ordenamento federativo brasileiro, como já exposto, proporcionou aos municípios maior autonomia político-jurídica, por conseguinte, toda a estrutura municipal foi fortalecida, incluindo o legislativo local. Em contrapartida a esse fortalecimento, passou-se a exigir um controle mais próximo das atividades que foram

atribuídas ao ente federado, conferindo as câmaras legislativas municipais papéis que extrapolam sua típica função legislativa, como o dever de fiscalização do executivo e fortalecimento da democracia.

As Câmaras municipais são compostas pelos membros do poder legislativo, que juntamente com o poder executivo, operam o “governo” (KLERING, et al. 2011). De acordo com Meirelles (2006) a câmara local é responsável por estabelecer parte das normas para a gerência do executivo e tem como agente legalmente encarregado de desempenho, os vereadores, no qual são eleitos pelo povo e para o povo, pois estes formam a representação da população no governo local.

Para a composição das Câmaras Municipais, cada município deve seguir ao sistema de representação estabelecido na Constituição 1988, lei maior deste país, onde a mesma define que o número de vereadores deverá ser fixado proporcionalmente, analisando à quantidade da população do referente município, atentando-se ao limite máximo estabelecido pela Constituição.

A função principal do Poder Legislativo municipal foi definida pelo art. 31 da Constituição Federal:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente, sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Para Almeida (2006), as funções da Câmara municipal podem ser agrupadas em quatro categorias. A primeira, denominada como **Função legislativa**, desempenhada em conjunto com o chefe do executivo municipal. Na execução dessa função a Câmara legisla sobre matérias de competência do Município e por meio dela se estabelecem as leis municipais. A segunda, **Função meramente deliberativa**, com a qual a Câmara exerce papel de sua competência privativa que envolvam a prática de atos concretos, de aprovação, de autorização, de julgamento técnico, que independem de confirmação do Prefeito. A terceira, **Função fiscalizadora**, será praticada mediante controle externo com o apoio do Tribunal de Contas do Estado ou do Conselho ou Tribunal de Contas do Município, onde houver. E por fim, a quarta, **Função julgadora**, “pela qual a Câmara exerce juízo político, quando lhe cabe julgar o Prefeito e os Vereadores por infrações político-administrativas” (ALMEIDA, 2006).

Levando em consideração tais funções citadas acima, nota-se que as Câmaras municipais têm um importante papel no desenvolvimento e na fiscalização dos serviços prestados a sociedade. Portanto, a câmara, juntamente com seus atuantes políticos e órgãos, desempenha um papel fundamental na relação da população com o executivo e com os serviços públicos, uma vez que ela não executa tais serviços, mas estabelece normas para a gerência do poder executivo (MEIRELLES, 2006).

Além das atribuições formais das Câmaras municipais, inclui-se também o papel aos vereadores, representantes do povo, de estimular e mostrar meios de interação social no processo decisório que envolve o legislativo e o executivo. Haja vista que, segundo o parágrafo único da Constituição Federal de 1988 em seu artigo 1º, "todo o poder emana do povo", e para isso é preciso que haja a conscientização da população para que as mesmas possam contribuir conjuntamente com os outros poderes locais na busca sempre do bem comum do povo.

De acordo com Raupp e Pinho (2012) as câmaras locais ficam vinculadas às prerrogativas legais que impossibilitam o legislativo local de elaborar leis que envolvam gastos, assumindo o executivo, sobretudo por intermédio da edição de decretos-leis, a condução incontestada do processo decisório. Têm sido reduzidas as atribuições legislativas das câmaras, face à possibilidade quase ilimitada do executivo de comandar o processo decisório. Com tudo, a Câmara poderá apresentar e reforçar as demandas sociais evidentemente conhecidas e apresentadas pela população, uma vez que elas constituem-se da organização política mais próxima do povo.

#### **4 MODELOS DOS PROCESSOS DECISÓRIOS E PECULIARIDADES DO SETOR PÚBLICO**

Os modelos dos processos decisórios são descritos por diversos autores como fórmulas do qual explicam como o processo de decisão ocorre, e qual os fatores que guiam a escolha a ser tomada.

Braga (1987) define o processo decisório como os "procedimentos de definição de problemas, avaliação de alternativas e escolha de uma diretriz de ações e/ou soluções". A autora ainda explica que para cada decisão é necessário comportamentos e procedimentos diferenciados. Com essa perspectiva, ela sugere quatro dimensões do qual se podem analisar e entender as decisões tomadas, destacando a influência de cada uma delas. São os objetivos, as estratégias, a comunicação e a política organizacional. A autora encerra seu trabalho explicando que "onde quer que haja ordens sociais, há também ordens negociadas, coercitivas, manipuladas, e assim por diante" (BRAGA, 1987).

Para Cardoso e Wendhausen (2007) o processo decisório é constituído por um conjunto de decisões, realizadas por diferentes representantes políticos formando uma

cadeia. Desta forma, constitui um processo político, o qual resultará na promoção e efetivação da política que está sendo proposta por seus representantes. O processo decisório, neste caso, não constitui-se como um processo de início, meio e fim definidos, mas sim pelo um longo caminho, composto por decisões racionais, técnicas, individuais, subjetivas, buscando sempre garantir o direito de cada um.

Bin e Castor (2005) apresentam um trabalho realizado sobre o processo de criação do orçamento de uma organização pública, do qual o analisa sob a descrição de três modelos de processo decisório apresentado por Allison (1999). São eles; o racional, o organizacional e o político.

O modelo racional é definido como a escolha da alternativa mais eficiente, ou seja, aquela que apresenta mais vantagens com menor custo. Já o modelo organizacional é caracterizado como o modelo do qual é afetado pelas rotinas, procedimentos e programas, tendo a participação dos gestores, porém com menor influência.

E por fim o modelo político, que difere dos outros dois por ser o modelo do qual tem vários atores envolvidos no processo e cada um deles defendendo suas ideias. Criando com isso competições e conflitos, tendo assim a possibilidades de barganhas, coalizões e acordos.

Os processos decisórios dentro das organizações públicas apresentam nuances do qual lhe são peculiares ao modelo constitucional próprio do estado ou do governo em vigência. Podemos citar como exemplo as várias estratégias de governo que deverão apresentar planos e projetos de acordo com as leis e as normas estabelecidas pela Constituição Federal. Essas amarras garantem o poder democrático e a busca pela eficiência nos atos da administração pública.

No entanto, para que esses planos sejam elaborados e aprovados é preciso antes escolher as melhores alternativas e conseguir, dentro do jogo político, a aprovação de todos os envolvidos no processo decisório, para se obter sucesso e por fim chegar nas metas traçadas no planejamento.

A participação das pessoas, antes de menor influência, hoje ocupa papel preponderante nas decisões do governo e a inter-relação entre os poderes do executivo e do legislativo, pois já foram criados vários mecanismos de democracia participativa, evidenciando com clareza o modelo político apresentado por Allison (1999), onde os jogos políticos apresentam diversos atores sempre com opiniões divergentes. A participação popular no processo decisório municipal pode acontecer, segundo Mendes (2012) através de diversos mecanismos como participação em ouvidorias, visitas aos gabinetes dos vereadores, participação nas sessões e audiências públicas e entre outras.

Com o uso desses mecanismos, o processo democrático se fortalece cada vez mais, enriquecendo, através dos múltiplos atores, o processo decisório.

Sobre os poderes Legislativo e Judiciário, Diniz (2005: 334), explica que:

“A disputa entre Executivo e Legislativo é posta como uma luta para formular a agenda política e definir os objetivos do Estado. Destaca-se a prerrogativa formal de separação dos poderes entre o Executivo e Legislativo, a qual, por sua vez, estrutura e legitima o conflito entre os poderes”.

A observação da autora revela que há disputas entre os poderes e que dentre os aspectos legais e formais estabelecidos, deve-se considerar que apesar de interesses e objetivos contraditórios, nem sempre um dos lados ganham e que ambos “fazem parte do mesmo sistema, experimentando tanto o conflito como a cooperação, dependendo da ocasião”. Esses interesses tornam-se contraditórios pois no cenário político o executivo e o legislativo disputam preferências e visibilidade por parte da população, uma vez que, esta é a principal responsável pela trajetória e o mandato político de muitos desses representantes do povo. Caso seus representantes sejam da mesma aliança política, nota-se que a disputa tende a diminuir.

## **5 METODOLOGIA**

A fim de responder o objetivo desse trabalho, que consiste em analisar os fatores determinantes no processo decisório do legislativo municipal da cidade de Barreira- CE, bem como a influência da sociedade civil na tomada de decisão, o seguinte estudo utilizou os pressupostos da pesquisa qualitativa com caráter analítico descritivo, na medida em que a mesma corresponde a uma descrição detalhada de uma realidade que permite a interpretação de uma situação ou contexto (SILVESTRE e ARAÚJO, 2012). Essa técnica possibilitará uma maior aproximação do objeto de estudo, que consiste na Câmara dos vereadores do município e seus membros, bem como as pessoas da sociedade civil que participam do processo e, por conseguinte o acesso a informações mais minuciosas a respeito da construção do processo decisório do legislativo municipal.

A pesquisa de campo foi realizada na Câmara Municipal do município de Barreira, localizado no interior do Ceará, distante 64 Km da capital do estado, Fortaleza. Barreira possui 240,90 km<sup>2</sup> de área com estimativa de 19.574 habitantes (IPECE, SENSO 2011). Seu legislativo é composto por 11 vereadores, uma vez que o artigo 29º da Constituição Federal (1988) determina em seu inciso IV, que a composição das Câmaras Municipais será de 11 vereadores nos municípios de mais de 15.000 habitantes e de até 30.00 habitantes. Desta forma, os sujeitos escolhidos foram os 11 vereadores componentes do legislativo e 2

(duas) pessoas da sociedade civil que frequentemente e efetivamente acompanham as reuniões legislativas.

Optou-se por utilizar como métodos de coleta de dados, para as duas categorias de sujeitos, a entrevista semiestruturada e a observação. Segundo Triviños (1987) a entrevista semiestruturada permite trabalhar com diferentes grupos de pessoas, possibilitando um amplo leque de percepções e representações, que proporcionará uma melhor explicação dos fatores determinantes no processo de decisão dentro da Câmara. Considerando a diversidade dos sujeitos, e a realidade política que cada um está envolvido, esse método será de total relevância, uma vez que ele proporcionará atingir o máximo de clareza nas descrições da realidade, permitindo a coleta de informações de uma grandeza informativa, que será contextualizada através dos discursos dos entrevistados. Desta forma, construiu-se dois roteiros de entrevista, para satisfazer as duas categorias que foram entrevistadas, ou seja, os vereadores e a sociedade civil.

O método da observação obriga o investigador a ter um contato mais direto com a realidade, além disso, permite a evidência de dados não constantes do roteiro de entrevista (MARCONI e LAKATOS, 2010), dando possibilidade a uma perspectiva geral sobre a construção das decisões do legislativo e a efetiva participação da população no processo decisório municipal. Com isso, para obter sucesso nesse método e enriquecer o presente trabalho, realizou-se participações como ouvinte em duas reuniões legislativas na Câmara pesquisada.

Diante disso, buscou-se na análise dos resultados fazer uma interação dos discursos individuais dos sujeitos, com as informações coletadas através da observação, podendo desta forma consolidar os aspectos existentes que influenciam o processo decisório da Câmara legislativa do município de Barreira.

## **6 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Os resultados obtidos com o estudo empírico foram analisados com base nas seguintes categorias de análise que coincidem com os fatores que influenciam o legislativo em seu processo decisório: orientação partidária/ideológica, participação social, influência do executivo, gestão democrática, influência de liderança, processo de aprendizagem e elaboração de políticas públicas.

Diante do estudo realizado, evidenciou-se que o fator de maior destaque por aparecer de forma predominante nos discursos dos entrevistados, foi o bem comum do povo. Pois segundo eles o bem da coletividade deve ser o principal pressuposto para à tomada de decisão, haja vista que, foram eleitos pelo povo e assim devem representá-los.

*“Vou analisar qual a melhor decisão a ser tomada, por exemplo, aquela que melhor atenda os interesses da sociedade” (relato).*

*“O que deve prevalecer é sempre o bem da coletividade, independente de que lado vem a matéria” (relato).*

Outro fator constatado no decorrer das entrevistas, foi a consulta realizada pelos vereadores a pessoas, físicas ou jurídicas, que encontram-se ligadas direta ou indiretamente ao poder legislativo e que podem auxiliá-los na construção de suas decisões individuais. Os principais exemplos citados por eles foram: o advogado da casa, juristas, o Tribunal de Contas do Município, tão como amigos especializados em determinada área.

O aspecto político, apresentado por Allinson no referencial deste trabalho, destacou-se no discurso dos sujeitos, uma vez que é intrínseco ao contexto de trabalho. Fica clara a existência de coalizações com base em alianças políticas no processo de tomada de decisão. Todavia, essas coalizações não são formadas por orientações partidárias ou ideológicas, que se mostraram fracas como fator influente na tomada de decisão. Não se verificou nos relatos marcas de ideias específicas de partidos, na realidade as alianças se formam mais baseando-se na relação oposição/situação. Na casa, a bancada da situação é formada por sete vereadores e, por conseguinte, a oposição por quatro vereadores. Foi consenso entre os sujeitos que os dois grupos se reúnem de forma antecipada as sessões para formarem previamente as pautas que deverão ser levadas, e bem como debaterem sobre os assuntos referentes ao outro grupo político. Desta forma, o objetivo das reuniões, além de consultar seus pares, consiste em definir posicionamentos e consolidar argumentos convincentes a opiniões contrárias.

*“O meu partido, por exemplo, sempre me deixou bem à vontade, e eu sempre gostei de ter uma certa independência. É claro que a gente segue alguma orientação do partido, no que diz respeito ao posicionamento, mas no que diz respeito a votação de matéria o partido nunca interferiu no meu mandato” (relato).*

*“A câmara tem o lado da situação e o lado da oposição, o lado da situação e o da oposição sempre reúne o seu grupo para tomar a melhor decisão para cada um” (relato).*

Evidenciou-se na observação e nos discursos dos entrevistados que a Câmara municipal mostra-se aberta a participação social. Tantos vereadores, como pessoas da sociedade civil, relataram que nunca houve rejeição de nenhum requerimento com solicitações. Pelo contrário, o legislativo anseia a casa cheia, chegando a fazer convites porta a porta, anúncios em rádio e outros meios convidando a população a participar de audiências públicas, que seria um dos meios mais abertos de participação. Na grande maioria das vezes a casa está vazia, o quantitativo de pessoas aumenta quando determinados grupos se interessam pela matéria em debate, representando casos isolados.

Encaixam-se nesses grupos conselhos, associações, sindicatos que deveriam ter papéis efetivos no fortalecimento da democracia.

Quando questionados, os sujeitos, sobre o motivo da ausência de cooperação da sociedade, apresentaram como razões, além da falta de interesse, o fato das sessões acontecerem em horário comercial e a comodidade das sessões serem gravadas e transmitidas por uma rádio do município. A população mostra desconhecimento dos mecanismos oficiais de comunicação com a câmara e até mesmo do direito a participação. Nota-se que o uso de requerimentos e a participação nas próprias sessões (permitido no máximo três pessoas por sessão) são utilizados em detrimento do contato pessoal com os vereadores e a rádio, utilizada na maioria das vezes para reclamações. A população mostra, pelas observações, desconhecer o papel do poder legislativo, limitando-se a reivindicações imediatistas e individualizadas.

*“O maior canal de comunicação é o próprio contato que a gente tem com as pessoas né!, mas também tem a rádio, jornais. O contato maior é no olho no olho. E acredito que todos os vereadores têm (relato)”.*

*“Existe uma preocupação dos vereadores de levar, convidar... Ahh! Vamos assistir, vamos ouvir o que temos para falar para que depois não haja a crítica de que não está fazendo nada... Mas a comunidade em si ainda não tem interesse. Nesse período a gente teve duas audiências públicas, mas só foram lotadas porque os vereadores foram de porta em porta entregar convite, teve carro de som, anuncio na rádio, mas a comunidade não se sente abraçada. Ainda está se despertando o interesse (relato)”.*

De acordo com relatos expostos é possível identificar, tanto por parte de alguns dos vereadores quanto pela sociedade civil, a grande influência que o poder executivo exerce sobre o legislativo. Essas influências foram evidenciadas através de duas vertentes, onde a primeira refere-se à composição do plenário, que é composta em maior quantidade por vereadores pertencentes à situação, sendo assim, as decisões do executivo são aprovadas em sua maioria. A segunda vertente diz respeito ao poder que o executivo tem em vetar as decisões/requerimentos oriundos do plenário, fazendo com que aconteça uma nova votação para que alguns vereadores mudem seu voto. Entretanto, verificou-se que há a existência de exceções, nos casos em que um vereador da situação votou contra o executivo por achar que a ação não atenderia de forma satisfatória a comunidade.

*“O executivo tem uma ascensão muito grande sobre os vereadores, principalmente aos que estão ligados a base dele,...,na maioria dos casos a administração é um trator, ela não discute matéria, muitas vezes ele veta que é para o plenário aprovar, que no caso, os vereadores ligados a ele são obrigados a desfazerem o que disseram”(relato).*

*“Mas já teve caso de um vereador da situação votar contra a opinião do executivo, falando em seu discurso que sabia que iria haver um prejuízo para a comunidade” (relato).*

Pode-se dizer que existe uma gestão democrática no processo decisório com os atores internos, no sentido que a mesa diretora da câmara (presidente, vice-presidente, 1º secretário e 2º secretário), apesar de ser composta apenas por vereadores da bancada da situação, é diversificada no que diz respeito à filiação dos mesmos a partidos diferentes. Ainda no que se refere à democracia nos processos internos, identificou-se a presença de atores tanto da situação, como também da oposição nas comissões do legislativo municipal. As comissões funcionam para examinar projetos de leis e fiscalizar a atuação do município em áreas temáticas específicas, dividindo-se da seguinte forma: comissão de constituição, justiça e redação final; comissão de finanças, orçamento e fiscalização; comissão de planejamento urbano, meio ambiente e desenvolvimento econômico; e comissão de direito ao cidadão, educação, cultura, esporte e lazer, turismo e saúde. De acordo com a observação das sessões, apesar de todos os vereadores possuírem o mesmo grau de autonomia na tomada de decisão e voz na casa, alguns se diferenciam por fazer maior uso da palavra do que outros.

*“... todo vereador tem seu poder de influenciar em alguma matéria, em alguma coisa, é discutir e convencer os colegas (relato)”*.

Há um consenso evidenciado nos discursos, que o presidente da câmara não possui influência sobre as decisões dos outros vereadores, onde ficou claro que o seu papel consiste em comandar as sessões, coordenar os processos administrativos e manter a harmonia da casa. A liderança do presidente da Câmara aparece em função das atribuições que seu cargo dispõe, pois ele possui o voto de minerva e tem o poder de decidir a matéria quando ocorre um empate.

*“É administrar, é um vereador como qualquer outro, é administrar o legislativo né, [...] administra o pessoal, as sessões e financeiramente. A opinião dele, não pode ser determinante, porque aqui é um colegiado” (relato).*

*“O papel do presidente é manter a ordem na casa, botar os trabalhos em votação, ele também é o apaziguador, porque tem trabalhos que gerem muitos conflitos, manter a ordem na casa, moralidade acima de tudo e no final obter um resultado que veja sempre o interesse do público” (relato).*

Devido à variação do grau de instrução entre os vereadores, pôde-se notar a existência de outras formas de liderança no grupo, lideranças estas que surgem a partir daqueles que possuem um maior grau de instrução, tão como aqueles que contêm um maior tempo de mandato. Desta forma, estes dispõem de um maior poder de persuasão sobre aqueles menos instruídos e até mesmo daqueles que detêm um menor período de atuação.

Levando em consideração as entrevistas realizadas, ficou evidente que os vereadores não passam por um treinamento, nem antes, nem no decorrer de seu mandato,

assim a sua atuação torna-se limitada, haja vista que, eles muitas vezes desconhecem até mesmo qual a sua principal função dentro da câmara local. O processo de aprendizagem fica restrito a transferência de conhecimento daqueles que possuem maior experiência ou maior nível de escolaridade para aqueles que estão no primeiro mandado ou possuem menor escolaridade.

Mesmo que se entenda a limitação do poder legislativo na proposição de projetos que alterem a estrutura do executivo, procurou-se compreender o conhecimento que os vereadores possuíam sobre políticas públicas, uma vez que estas é o principal elo de ligação entre o Estado e a sociedade. Quando questionados sobre o processo de tomada de decisão em relação às mesmas, uma minoria não conhecia o que era política pública e a grande maioria desconhecem a possibilidade de iniciar projetos que podem vir a ser instituídos como políticas públicas em conjunto com o executivo, e seu poder em relação à tomada de decisão.

Os vereadores se abstêm da participação na construção de políticas, justificando que as políticas veem do executivo e que eles aprovam, reprovam ou criam emendas. A posição do legislativo não está legalmente errada, no entanto é um desperdício de potencial ficar restrito a reivindicações imediatas e individuais, levando em consideração seu promissor vínculo, direto e constante, com as demandas da sociedade, que são fontes concretas de políticas públicas efetivas.

*“O legislativo funciona da seguinte forma, o prefeito manda os projetos de lei para a câmara, então os vereadores se reúnem, os projetos descem para as comissões, o presidente da comissão realiza uma análise e a gente toma a melhor decisão possível, não prejudique os funcionários públicos, nem um servidor (relato) ”.*

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Constatou-se que o modelo político de tomada de decisão predominante da câmara legislativa em estudo, consiste no modelo político. Sendo um espaço político por natureza, a existência de diferentes atores com interesses que às vezes se encontram e por vezes se contradizem, tanto em suas relações internas como externas, provocam a criação de competições e conflitos que são resolvidos por meio de barganhas, coalizões e acordos. No entanto, é claro a existência de elementos de outros modelos para tomada de decisão. A escolha da alternativa mais eficiente, proposta pelo modelo racional, também é um dos eixos das decisões quando se fala de uma administração pública que deve ser guiada pelo princípio da eficiência. No mesmo sentido, aspectos do modelo organizacional como rotinas, procedimentos são garantidos pela própria máquina burocrática e ordenamento jurídico.

Quatro questões interrelacionadas apresentaram-se como diferenciadoras do processo decisório: i) a autonomia da casa; ii) influência das alianças políticas; iii) a participação social; iv) e aprendizagem e treinamento.

A autonomia, bem como a harmonia entre o poder legislativo e executivo é assegurada constitucionalmente e necessária para o bom funcionamento das duas funções. Contudo, o viés político afeta essa independência em alguns momentos, em razão do fortalecimento de alianças políticas contrapostas.

Seguindo o mesmo raciocínio, essas alianças que são essenciais para o desenvolvimento do trabalho legislativo, não devem sobrepor ao interesse público. A relação entre situação e oposição deve contribuir para decisões mais acertivas em função do bem público, haja vista a pluralidade de opiniões. Para tanto, o executivo deve ser um aliado nesse processo, concretizando as mudanças na estrutura pública municipal que estão além do escopo legislativo.

Em um momento que clama-se pela abertura de espaços institucionalizados de participação popular, precebe-se a ausência de iniciativa da própria sociedade civil. Uma mudança cultural torna-se necessária para que se saia do comodismo da crítica sem ação e para que a população possa perceber-se como ator fundamental na tomada de decisão e buscar, e não unicamente mero receptor de suas consequências.

Constatou-se também a falta de conhecimento, por parte da população, nos meios legais de participação popular no processo decisório local. Haja vista que, informalmente as reivindicações acontecem efetivamente por meio de denúncias na rádio. Desta forma, precisaria um maior incentivo por parte do poder legislativo em promover o conhecimento da população, mostrando quais meios legais e formais poderiam ser usados.

Por fim e não menos importante, os fatores aprendizagem e treinamento, ou pode-se dizer, a deficiência dos mesmos no cenário político-legislativo brasileiro, influencia negativamente o processo decisório. Conhecimentos básicos são necessários para legislar em todas as instâncias governamentais, no qual apenas a transferência de conhecimentos empíricos não é suficiente.

As mudanças do papel da Câmara municipal que originou-se da descentralização dos municípios como um ente autônomo do ordenamento federativo brasileiro, a partir da Constituição de 1988 e, a incipiência de trabalhos na área instigou o objetivo da presente pesquisa, que consistiu analisar os fatores determinantes no processo decisório do legislativo municipal da cidade de Barreira- CE, bem como a influência da sociedade civil na tomada de decisão, a fim de contribuir teoricamente com esse estudo de caso e motivar novos trabalhos voltados para essa temática.

Uma vez que, outros estudos são necessários para ampliação do entendimento do processo decisório no âmbito do legislativo municipal. As complexas relações poder legislativo *versus* sociedade e poder legislativo *versus* executivo, o qual possibilitam muitos ganchos a se explorar.

## 8 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, E. J. de. O reforço das competências de gestão nas instituições públicas: governança e gestão no poder legislativo municipal. 2006. 200 f. Tese (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Escola Brasileira de Administração Pública, Niterói, 2006.

ALMEIDA, E. J. de. Estudo de caso na câmara municipal de Niterói. 2006. 187 f. Dissertação (Mestrando em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2006.

BICALHO, M. F. As Câmaras Municipais no Império Português: O Exemplo do Rio de Janeiro. Rev. bras. Hist. vol. 18 n. 36 São Paulo 1998.

BIN, Daniel; CASTOR, B.V.J. Racionalidade e Política no Processo Decisório: Estudo sobre Orçamento em uma Organização Estatal. RAC, v. 11, n. 3, Jul./Set. 200 P. 35-56.

BRAGA, Nice. O processo decisório em organizações brasileiras. *Revista de administração pública. Rio de Janeiro.* p. 35-57 jul./ set. 1987.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.

CARDOSO, S. DE M. WENDHAUSEN, A. Rev Bras Enferm, Brasília 2007 set-out; 60(5): 579-84.

DINIZ, Simone. Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: Avaliando Sucesso e Fracasso Presidencial. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 1, 2005, pp. 333 a 369.

IPECE, Senso 2011; Disponível em: <[http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/perfil\\_basico/pbm-2011/Barreira.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/perfil_basico/pbm-2011/Barreira.pdf)>. Acesso em: 28 de julho de 2014.

KERBAUY, M. T M. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, Vol. XI, nº 2, p. 337-365, Outubro, 2005.

KLERING, L. R. et al. Competências, papéis e funções dos poderes municipais no contexto da administração pública contemporânea. A Revista Acadêmica da Face, Porto Alegre, v. 1, n. 22, p.31-43, jun. 2011.

MARCONI. M. A; LAKATOS, E. M. Fundamentos de Metodologia Científica. 7. ed. – São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRELES, H. L. Direito municipal brasileiro. 15ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, D. L. de. Governo e administração municipal: a experiência brasileira. Rap, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, p.79-96, abr. 2011.

MENDES, Marioly Oze. Câmara de vereadores: casa do povo? . **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3410, 1 nov. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/pareceres/22935>>. Acesso em: 30 out. 2014.

MORGAN, G. *Imagens da Organização*. São Paulo: Atlas, 1996.

RAUPP, F. M. Modelo de análise da capacidade dos portais eletrônicos de câmaras municipais em construir condições para a accountability. In: XIV Simpósio de Administração da Produção, Logística e Operações Internacionais, 2011, São Paulo. Anais. São Paulo: FGV - EAESP, 2011.

RAUPP, F. M; PINHO, J. A. G. Ensaio Teórico sobre a Presença do Patrimonialismo no Poder Legislativo Local. *Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa, v. 4, n.3, p. 269-292, jul./set. 2012.

SILVESTRE, H.M.C.; ARAÚJO, J.F. *Metodologia para a investigação social*. Lisboa: Escolar Editora, 2012.

TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.