

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Pedro Vitor Martini

**AS DEMANDAS DE CIDADÃOS E A ATUAÇÃO DOS VEREADORES
DO MUNICÍPIO DE FELIZ-RS**

Serafina Corrêa, RS
2022

Pedro Vitor Martini

**AS DEMANDAS DE CIDADÃOS E A ATUAÇÃO DOS VEREADORES
DO MUNICÍPIO DE FELIZ-RS**

Artigo de Conclusão de Curso apresentado em Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal (EaD), da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Especialista em Gestão Pública Municipal.**

Orientador: Nelson Guilherme Machado Pinto

Serafina Corrêa, RS
2022

Pedro Vitor Martini

**AS DEMANDAS DE CIDADÃOS E A ATUAÇÃO DOS VEREADORES
DO MUNICÍPIO DE FELIZ-RS**

Artigo de Conclusão de Curso apresentado em Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal (EaD), da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Especialista em Gestão Pública Municipal**.

Aprovado em 26 de agosto de 2022:

Nelson Guilherme Machado Pinto
(Orientador)

Gilnei Luiz de Moura

Vânia de Fátima Barros Estivaleta

Serafina Corrêa, RS
2022

AS DEMANDAS DE CIDADÃOS E A ATUAÇÃO DOS VEREADORES DO MUNICÍPIO DE FELIZ-RS

CITIZENS' DEMANDS AND THE PERFORMANCE OF FELIZ-RS MUNICIPALITY COUNSELORS

Pedro Vitor Martini¹, Nelson Guilherme Machado Pinto²

RESUMO

O presente artigo se propõe a identificar, a partir da ótica dos vereadores do Município de Feliz, a percepção dos cidadãos acerca das atribuições dos membros do Legislativo, e de que forma essa percepção impacta na atuação destes. A Lei Orgânica Municipal e o Regimento Interno da Câmara locais estabelecem o rol de competências dos vereadores, dentre as quais não constam funções executivas. Ainda assim, aventa-se que vereadores recebam com frequência demandas dessa natureza e pautem nelas suas atuações. Através de pesquisa qualitativa, descritiva, com entrevistas semiestruturadas aplicadas a 11 vereadores titulares e suplentes, buscou-se identificar quais demandas preponderam e como o vereador reage a essas demandas. Adotadas algumas técnicas da metodologia da análise de conteúdo de Bardin (1977) restaram destacadas demandas oriundas de pessoas físicas (80% dos casos), de natureza executiva e solução dependente de instituições externas à Câmara de Vereadores, e quanto à atuação dos vereadores, reações típicas do modelo de representação baseado na prestação de serviços aos eleitores, tal qual evidenciado anteriormente por Almeida e Lopez (2011).

Descritores: Poder Legislativo; Vereador; Representação; Participação popular; Cidadania.

This article aims to identify, from the perspective of the councilors of the Municipality of Feliz, the citizens' perception about the attributions of the members of the Legislative, and how this perception impacts their performance. The Municipal Organic Law and the Internal Regulations of the local Chamber establish the list of powers of the councilors, among which there are no executive functions. Even so, it is suggested that councilors often receive demands of this nature and base their actions on them. Through qualitative, descriptive research, with semi-structured interviews applied to 11 full and alternate councilors, we sought to identify which demands prevail and how the councilor reacts to these demands. Adopted some techniques of the methodology of content analysis by Bardin (1977), demands from individuals (80% of the cases) remained highlighted, of an executive nature and a solution dependent on institutions external to the City Council, and regarding the actions of councilors, reactions typical of the representation model based on the provision of services to voters, as previously demonstrated by Almeida and Lopez (2011).

¹ Advogado; Vereador no município de Feliz-RS; Acadêmico do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da UFSM.

² Doutor em Administração; Professor e orientador do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da UFSM.

Keywords: Legislative Power; City councilor; Representai-o; Popular participation; Citizenship.

INTRODUÇÃO

A função Legislativa não apenas dá suporte ao poder Executivo com a produção de legislação para a execução de serviços e a implementação de políticas públicas, mas também serve como balizador desse poder, pois impõe atuação dentro dos limites legais estabelecidos. A este poder também cumpre a função de controle externo, que consiste na ação fiscalizadora da atuação do executivo. Essas funções decorrem do disposto na Constituição Federal, e estendem-se a todos os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). O município de Feliz, como não poderia deixar de ser, reproduz em sua Lei Orgânica essas disposições, estabelecendo rol de competências à Câmara de Vereadores e seus membros. Por sua vez, o Regimento Interno da Câmara de Vereadores, em seu Artigo 4º, sintetiza as atribuições de seus membros: “Além da função Legislativa, a Câmara tem atribuições de fiscalização, controle e assessoramento dos atos do Poder Executivo e exerce atos de administração interna”.

Fazem-se necessárias tais menções no intuito de demonstrar a inexistência, na legislação, de atribuição executiva aos vereadores (exceto aquelas de administração interna). Por força da separação dos poderes instituída no Artigo 2º da Constituição Federal, os atos de administração e governo do município propriamente ditos competem ao Poder Executivo, na figura do Prefeito, vice-prefeito, secretários e demais servidores que compõem tal poder, e não ao vereador. Contudo, apesar de não possuir tal função, repetidamente o vereador (ou o candidato à Vereança) se vê compelido ou incutido pela população a atender demandas como “agilização de consultas”, “disponibilização de cargas de brita ou areia”, “promessas de pavimentação de vias”, entre outras, demandas essas eminentemente de caráter executivo e que não encontram identidade na função institucional de legislar e fiscalizar.

Almeida e Lopes (2011) afirmam que um dos modelos de agregação de interesses disponíveis aos cidadãos para canalização e representação de seus interesses é o contato direto com um representante, e que o modelo de representação dominante nos municípios é o de prestação de serviços aos eleitores. Aventa-se que

essa dinâmica, não só esteja presente no município de Feliz, como seja a mais difundida entre munícipes e vereadores (Almeida & Lopes, 2011).

Comemora-se e incentiva-se o envolvimento popular no contexto da administração pública, contudo, olvida-se a concomitante necessidade de disseminação de conhecimento sobre as atribuições de cada um dos Poderes. Seria a representação pela prestação de serviços aos eleitores fruto do desconhecimento da população ou da incapacidade dos vereadores de exercer suas funções institucionais (legislar e fiscalizar)?

Existe significativa produção acadêmica acerca da importância da participação popular no contexto da administração pública. Fernandes e Freitas (2018, p.44-45), destacam:

[...] associação intrínseca entre a participação popular e a democratização das relações entre o Estado e a sociedade, em que só será possível entender um verdadeiro processo democrático quando essa sociedade for composta por indivíduos capazes e sabedores da necessidade de atuar em prol dos interesses comuns, conscientes do seu papel de cidadão.

Educar para a cidadania. Isso implica em introduzir nos currículos escolares noções de Direito Constitucional — com ênfase no estudo dos Direitos Humanos e Fundamentais —, implantar mecanismos de participação, já previstos na norma constitucional, nos diversos poderes e setores da administração pública e estimular a ampliação da participação direta nos cargos eletivos.

Nessa mesma linha, Silva (2001), Millon (2010), Souza e Gomes (2020) militam em favor da participação popular como condição de alcance e eficácia nas políticas públicas. Contudo, a participação popular e as demandas dela advindas não podem estar dissociadas dos limites impostos aos agentes públicos na persecução de resultados. Nesse sentido, aventa-se que os vereadores recebam demandas não correlacionadas com suas atribuições institucionais, a exemplo do identificado por Almeida e Lopez (2011), a partir de uma amostra de quatro municípios de Minas Gerais, onde identificou-se a prevalência do modelo clientelista na representação política.

Corroborando tal achado, Lopez (2004, p. 162) referindo-se a Araruama-RJ, aponta confusão entre a noção de trabalho e a prática de atendimento e assistência social. Ilustra tal confusão reproduzindo depoimento de autoria não identificada, em que o entrevistado refere:

A pessoa não olha o Vereador como um parlamentar, o fiscal das atividades administrativas do Poder Executivo, o cara que vai fiscalizar a aplicação das

posturas municipais, que vai propor novas regras, novas leis... Na grande maioria das vezes, a grande maioria das pessoas olha o Vereador como aquele cara que tem que ser o seu representante ao nível de [sic] resolver os seus problemas pessoais [...]

Decorre daí importância do presente estudo, no sentido de que, identificado o modelo de representação prevalente³ entre os vereadores de Feliz, seja possível direcionar esforços para a educação dos cidadãos e dos próprios vereadores, a fim de que suas percepções lhes permitam o exercício mais amplo e assertivo de sua cidadania, bem como uma atuação no sentido do atendimento de demandas comuns e de interesses agregados, em detrimento das relações “clientelistas”, as quais na definição de Almeida e Lopez (2011, p. 10) são as relações em que

não há agregação de interesses, que têm natureza essencialmente particular, sendo ou individuais ou comuns a número reduzido de indivíduos, geralmente da mesma localidade. Nesse caso, estabelece-se uma relação de troca direta entre o representante e um ou mais eleitores – os clientes - na qual aquele entrega bens e serviços básicos mediante a expectativa de apoio político do eleitor, sobretudo na forma de voto.

Logo, as conclusões da pesquisa poderão embasar o direcionamento de esforços no sentido da educação – tanto de munícipes quanto de vereadores – a fim de que estes atores, a partir de uma compreensão mais profunda sobre seus papéis e competências, sejam mais assertivos, de um lado nas demandas, de outro em suas atividades parlamentares

Buscou-se, então, com a presente pesquisa, identificar a partir da ótica dos vereadores do município de Feliz, a percepção dos cidadãos acerca das atribuições dos membros do Legislativo, e de que forma essa percepção impacta na atuação destes. A questão-problema que conduziu esta pesquisa foi: o conhecimento dos cidadãos sobre as atribuições e atuação do Poder Legislativo impacta na geração de demandas e na atuação dos Vereadores do Município de Feliz-RS? Para responder a tal questionamento, desdobrou-se o objetivo principal em objetivos específicos: a) verificar as demandas apresentadas pelos munícipes aos Vereadores; b) analisar se as demandas dos munícipes apresentadas aos Vereadores estão de acordo com as atribuições Legislativas; c) verificar se os vereadores do município pautam sua atuação pelas demandas recebidas.

Assim, o presente artigo, após a introdução, foi estruturado a partir do

³ Segundo conceitos de Almeida e Lopez (2011, p. 9-10).

referencial teórico que embasa a pesquisa, aprofundando os tópicos: Município na República brasileira e o Poder Legislativo Municipal, e; exercício da cidadania, o direito de demandar e a atuação de Vereadores – Modelo do eleitor mediano. Na sequência, é apresentada a metodologia de pesquisa e sua caracterização, para, em seguida, apresentar os dados construídos com a pesquisa e analisá-los.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

1.1. O Município na República brasileira e o Poder Legislativo Municipal

Segundo Lenza (2011) a estrutura e a organização de um Estado podem ser analisadas em três vertentes: o sistema de governo, a forma de Estado e a forma de governo. Como forma de Estado o Brasil adotou a Federação como destacado no art. 1º da Carta Magna: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos [...]” (BRASIL, 1988).

Segundo Affonso (2000) o crescimento da forma federativa de Estado como fenômeno mundial pode ser explicado pelo desmoronamento do chamado “socialismo real” e, também, nos países do Terceiro Mundo, pela desestruturação do nacional-desenvolvimentismo. A seu turno, nos países desenvolvidos, a crise do *Welfare-State* (Estado de bem-estar social) justifica a adoção da forma federativa de Estado. Além desses fatores, Affonso (2000) aponta a emergência do fenômeno da “globalização” ou da “mundialização do capital” com o simultâneo enfraquecimento do poder regulatório dos Estados-nação; a emergência dos regional *states*, (que são espaços econômicos que se conectam com a economia internacionalizada, “acima” do controle do Estado-nação); e a reascensão do ideário liberal, aliado à redução do papel do Estado na economia, somado à crença de que, com a descentralização, aumentaria a eficiência do setor público como prestador de serviços à população.

Nessa organização da federação brasileira, consagra-se o que é chamado três ordens, ou seja: a União como ordem central, os Estados-membros como ordens regionais e os Municípios, que são as ordens locais, além da posição peculiar e única do Distrito Federal, que não possui natureza nem de Estado-membro, nem de Município (LENZA, 2011). Então, tem-se que Constituição Federal consagra o Município como ente federado, reconhecendo competências expressas e implícitas a tal ente. Assegura, por conseguinte, que o município possa legislar sobre

determinadas matérias de sua competência, o que se dá através da Câmara de Vereadores, órgão que exerce o Poder Legislativo Municipal (FURTADO, 2016).

A Câmara de Vereadores tem, em suas atribuições: funções legislativas; atribuições para fiscalizar e assessorar o executivo; competência para organizar e dirigir os seus serviços internos, e; elaborar leis sobre todas as matérias de competência do município, respeitadas as reservas constitucionais do Estado e da União (BACKER, 2013). No quadro 1, a seguir, estão elencadas as atribuições da Câmara de Vereadores, e por consequência dos próprios vereadores, segundo a Lei Orgânica do Município de Feliz-RS:

Quadro 1 – Competências da Câmara de Vereadores de Feliz elencadas na Lei Orgânica

(continua)

“Art. 53. Compete à Câmara de Vereadores, com sanção do Prefeito Municipal.	Art. 54 Compete, exclusivamente, à Câmara de Vereadores, além de outras atribuições previstas nesta Lei Orgânica:
I.Legislar sobre assunto de interesse local;	I.Dispor, através de resolução, sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e na legislação federal;
II.legislar em caráter suplementar à legislação federal e à estadual, no que couber;	II.elaborar seu Regime Interno;
III.instituir os atributos de sua competência;	III.eleger sua Mesa;
IV.criar, organizar e suprimir distritos, nos termos da legislação estadual;	IV.determinar a prorrogação de suas sessões;
V.dispor sobre o plano plurianual;	V.Fixar e remuneração de seus membros, do Prefeito e do Vice-Prefeito, observando o disposto na Constituição Federal e nesta Lei Orgânica;
VI.dispor sobre a lei de diretrizes orçamentárias e sobre a lei orçamentária anual;	VI.julgar anualmente as contas do Prefeito Municipal;
VII.criar, transformar e extinguir cargos, empregos e funções públicas;	VII.proceder à tomada de contas do Prefeito Municipal, quando não apresentadas dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;
VIII.criar, estruturar e definir as atribuições das secretárias e órgãos da administração municipal;	VIII.apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;
IX.disciplinar a concessão ou permissão dos serviços públicos municipais;	IX.fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, incluindo os da Administração Indireta;
X.deliberar sobre empréstimos e operações de créditos;	X.sustentar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar;
XI.transferir temporariamente a sede do Município;	XI.receber o compromisso do Prefeito e do Vice-Prefeito, dar-lhes posse, conceder-lhes licença e receber renúncia;

Quadro 1 – Competências da Câmara de Vereadores de Feliz elencadas na Lei Orgânica

(continuação)

XII. dispor sobre horários de funcionamento do comércio local;	XII. autorizar o Prefeito e o Vice- Prefeito a se afastarem do Município por mais de quinze dias, ou do Estado e do País por qualquer tempo;
XIII. regular o tráfego e o trânsito nas vias públicas, atendidas as necessidades de locomoção das pessoas de deficiência física;	XIII. autorizar o Prefeito a contrair empréstimo, estabelecendo as condições e respectiva aplicação;
XIV. disciplinar a localização de substâncias potencialmente perigosas nas áreas urbanas;	XIV. autorizar a celebração de convênio de interesse do Município;
	XV. autorizar a criação, através de consórcio, de entidades intermunicipais para a realização de obras e atividades ou serviços de interesse comuns;
	XVI. autorizar referendo e convocar plebiscito, na forma d lei;
	XVII. autorizar, previamente, a alienação de bens imóveis do Município;
	XVIII. receber renúncia de Vereadores
	XIX. declarar a perda de mandato de Vereador, por maioria absoluta de seus membros;
	XX. Convocar Secretário Municipal, na forma do artigo 48, para prestar, pessoalmente, informações sobre assuntos de sua competência, previamente determinados, importando a ausência injustificada em crime de responsabilidade;
	XXI. autorizar, pelo voto de dois terços de seus membros, a instauração de processos contra o Prefeito, o Vice-Prefeito e os Secretários Municipais;
	XXII. apreciar vetos do Poder Executivo;
	XXIII. criar Comissão Parlamentar de Inquérito;
	XXIV. propor ao Prefeito a execução de qualquer obra ou medida que interesse coletividade ou ao serviço público;
	XXV. Fixar o número de vereadores para a legislatura seguinte, em até 180 dias da respectiva eleição.
	§ Único No caso de não ser fixado o número de vereadores no prazo do inciso XXV, será mantida a composição da legislatura em curso.”

Fonte: Câmara de Vereadores de Feliz. Lei Orgânica, de 02 de abril de 1990.

Observe-se que, a despeito do extenso rol, com exceção das atividades de organização administrativa da própria Câmara, nenhuma das atribuições possui natureza essencialmente executiva, tampouco relacionada à prestação de serviços diretamente ao cidadão em sua individualidade. Então, ainda que o contato direto com um vereador constitua meio de representação (Almeida & Lopez. 2011), e que eventuais expectativas da população acerca de uma atuação gerencial ou executiva de seus representantes (Vereadores) sejam consideradas legítimas, em verdade, pela

disposição da legislação que rege suas atuações, ao Vereador não cabe tal atuação. O caráter de “representante” da população atribuído ao Vereador, portanto, está associado ao interesse coletivo e agregado, não à prática clientelista. Whitaker (1999, p. 346) usa o termo “representa” correlacionando vereadores e toda a sociedade, num sentido de amplitude e de agregação de interesses como representação da maioria: “O que lhes cabe é definir, através de leis, considerando o conjunto do município, o que é melhor para a maioria dos seus habitantes, em termos de direitos e deveres que lhes caberão.”

1.2. O exercício da cidadania, o direito de demandar e a atuação de Vereadores – Modelo do eleitor mediano

Dentro desse gênero de agente público, encontra-se a espécie dos agentes políticos, que exercem uma função pública (*múnus público*) de alta direção do Estado, e seu ingresso, como regra, se dá por meio de eleições, com desempenho de mandatos letivos fixos, com o desaparecimento da sua relação com o Estado ao fim deste mandato. São caracterizados como membros de Poder que ocupam a cúpula diretiva estatal, como o caso de parlamentares, prefeitos, governadores e Presidente da República (MAZZA, 2011). Portanto, os Vereadores, como membros do parlamento municipal eleitos para um mandato fixo, ocupam a cúpula do Poder Legislativo local, caracterizando-se como agentes políticos.

Apesar dessa importância dentro da estruturação estatal, segundo Whitaker (2017) muitos cidadãos não lembram para quem votaram, nem sequer possuem conhecimento sobre o que é o cargo e para que serve um vereador. Ainda assim, e em aparente contrassenso, os munícipes demandam diretamente aos vereadores. Atribui-se ao costume local e desconhecimento das atribuições próprias do Legislativo essas demandas por serviços e gestão que, via de regra, deveriam ser levadas ao Executivo Municipal. Para Whitaker (2017) as Câmaras de Vereadores foram se enredando de funções que desviam de suas atribuições, levando a objetivos diversos que conduzem à impressão de que não funcionam.

Segundo Lima e Barreto (2013) por vezes a função de Vereador é uma “porta de entrada” no mundo da política, por ser o cargo mais disponível e mais próximo. Isso também conduz à muitos cidadãos almejarem este cargo político sem devidamente prepararem-se para a sua atuação em caso de eleição. A própria

expectativa de “crescimento político”, como salientado por Lima e Barreto (2013) conduz o Vereador a uma “competição” com os demais colegas de bancada, e essa competição o leva a atender ou buscar atender, demasiadamente, demandas que não são suas atribuições.

Uma das formas de relacionar as demandas dos cidadãos com a atuação dos Vereadores é o Modelo do Eleitor Mediano. Segundo apontam Menezes, Saiani e Zoghbi (2010) o Modelo de Eleitor Mediano, que foi desenvolvido inicialmente por Bowen em 1943, por Black em 1948 e aperfeiçoado por Downs em 1957, determina que em um sistema eleitoral majoritário, os eleitores escolherão o candidato cuja “cesta ofertada de bens e serviços” públicos mais se aproxime da “cesta demandada” pelo eleitor mediano. Lopes (2004, p. 164), a seu turno, identifica nos vereadores a associação entre sucesso político e capacidade de assistência dos eleitores, e como consequência, a percepção da Câmara de Vereadores como local de disputa pela generosidade na prática do atendimento e da assistência social. Portanto, para compreender a relação entre cidadãos e Legislativo, é necessário analisar-se qual importância atribuída ao atendimento de demandas de eleitores e como esse atendimento pauta a atividade política cotidiana dos vereadores (LOPEZ, 2004).

Whitaker (1999, p. 345), a seu turno, referindo-se ao exercício legislativo, em abordagem ampliada, identifica a lei como instrumento social, fruto e pela qual passa tudo o que se possa e queira fazer: “Discute-se o que é melhor para todos, em termos de uso do solo, de proteção do meio ambiente e da paisagem, de equipamento em infraestrutura etc. O que é decidido é, por assim dizer, relatado sob a forma de artigos de lei, que passam a ser referência de todos os que agem na cidade, sobre o que se pode e não se pode fazer.”

2. METODOLOGIA

De modo a responder à pergunta de pesquisa e atingir os objetivos, determina-se a metodologia de pesquisa adequada com os procedimentos a serem adotados ao longo do estudo. Por se tratar de uma pesquisa que visa compreender a relação entre as demandas dos cidadãos e a atuação dos Vereadores, entende-se que a mais adequada seja a pesquisa qualitativa, que Creswell (2010) chama de significado dos participantes, onde o pesquisador mantém o foco na aprendizagem do significado que

os participantes dão ao problema ou questão, e não ao significado que o pesquisador traz à pesquisa ou unicamente expresso na literatura acadêmica do tema. Para Gray (2012) a pesquisa qualitativa pode adotar várias posturas e métodos, incluindo entrevistas, observações, questionários e análises de documentos.

Então, optou-se pela aplicação de pesquisa do tipo qualitativa, descritiva, através de entrevista semi-estruturada, com objetivo de identificar, a partir da ótica dos vereadores, qual a percepção dos cidadãos acerca das atribuições destes. Adotou-se a premissa de que as demandas apresentadas refletem o conhecimento dos cidadãos sobre as competências institucionais do Vereador positivadas na Lei Orgânica, e atendendo aos desdobramentos do objetivo de pesquisa, buscou-se identificar se os vereadores pautam suas atuações nessas demandas, a despeito das competências institucionais.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o município de Feliz possui 13.728 habitantes (população estimada), IDH de 0,750 e taxa de escolarização de 98,9%⁴. A Câmara é composta por nove Vereadores, que não dispõem de “gabinete”, tampouco assessores diretamente vinculados. Compõem recursos humanos do Legislativo apenas um Assessor Administrativo e um Assessor Jurídico, que estão subordinados à Presidência da Casa e auxiliam todos os vereadores.

A entrevista semiestruturada que constitui o *corpus* da pesquisa foi aplicada presencialmente a 11 vereadores (titulares e suplentes que tenham exercido o mandato por pelo menos 30 dias na legislatura que iniciou em 2021), com questões predominantemente abertas, garantindo o anonimato dos respondentes a fim de evitar-se constrangimentos. O universo de vereadores entrevistados é composto por 3 mulheres e 8 homens; 7 compõem a situação e 4 a oposição; 7 são titulares e 4 são suplentes; 4 tem escolaridade de nível médio ou inferior e 7 de nível superior concluído ou em andamento.

Referenciadas em estudos análogos (BACKER e SOUZA, 2013), (LOPEZ, 2004), (TOLEDO, 2017), (GRAMOSA, 2021), as perguntas apresentadas aos vereadores foram as identificadas no Quadro 2:

⁴ Consulta efetuada ao sítio do IBGE em 24 jul. 2022: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/feliz/panorama>>

Quadro 2 – Questionário apresentado aos Vereadores

1	O(a) Senhor(a) Vereador(a) recebe demandas diretamente de cidadãos do município de Feliz?
2	Aponte as 3 principais demandas recebidas.
3	Majoritariamente, de quem advém as demandas (pessoas físicas, entidades, conselhos, associações...)?
4	Como o senhor dá encaminhamento a essas demandas?
5	A solução das demandas recebidas depende de órgãos e/ou instituições externas à Câmara de Vereadores?
6	Quais funções do vereador(a) o(a) Sr.(a) considera importante?

Para análise dos dados foram adotadas algumas técnicas da metodologia da análise de conteúdo de Bardin (1977) sem, contudo, atender-se ao rigor formal daquela autora. Ainda em pré-análise, os objetivos foram determinados em consonância com os desdobramentos do objetivo principal da presente pesquisa⁵. Na fase de exploração do material, a codificação das unidades de registro foi feita a partir de palavras e temas, enumeradas pela frequência e categorizadas pelo critério semântico. Por fim, os dados coletados foram tratados de maneira que pudessem ser significativos, e agrupados na forma de tabelas, conforme a seguir apresentado.

3. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Os dados foram coletados durante o mês de julho de 2022, em entrevistas presenciais conduzidas pelo autor do presente estudo, sob a condição de anonimato dos respondentes. O questionamento inicial, fechado, acerca da existência de demandas recebidas pelos vereadores diretamente de cidadãos do município de Feliz teve o propósito de validar o estudo como um todo. Mesmo que a resposta pareça óbvia, há que se considerar que a eventual inexistência de demandas faria cair por terra a aplicabilidade (por analogia) dos estudos de Almeida e Lopes (2011), Lopez (2004) e Whitaker (2017), o que não ocorreu. Cem por cento das respostas foi no sentido de que o vereador, sim, recebe demandas diretamente dos cidadãos. Cumpre

⁵ a) verificar as demandas apresentadas pelos munícipes aos Vereadores; b) analisar se as demandas dos munícipes apresentadas aos Vereadores estão de acordo com as atribuições Legislativas; c) verificar se os vereadores do município pautam sua atuação pelas demandas recebidas.

mencionar que 5 dos vereadores entrevistados não se ativeram a simples confirmação, acrescentando à resposta comentários acerca do volume e canais de contato utilizados.

Assim, deu-se sequência ao tratamento dos dados através de uma leitura geral das respostas. A partir da aplicação da técnica⁶, formulou-se as seguintes hipóteses⁷: os cidadãos demandam os vereadores em questões que são atribuição do Executivo; as demandas são majoritariamente clientelistas; os vereadores são solícitos a demandas clientelistas.

Claramente as demandas recebidas pelos vereadores tem origem majoritária em pessoas físicas. Os entrevistados, instados a seccionar essa origem e apontar o correspondente percentual, atribuíram os valores conforme Tabela 1.

Tabela 1 - Origem das demandas

VEREADOR	RECEBIDAS DE PESSOAS FÍSICAS (%)	RECEBIDAS DE EMPRESAS ⁸ (%)	RECEBIDAS DE ENTIDADES REPRESENTATIVAS ⁹ (%)
1	80	10	10
2	60	30	10
3	90	10	0
4	100	0	0
5	70	10	20
6	80	10	10
7	80	5	15
8	50	10	40
9	100	0	0
10	100	0	0
11	70	0	30
MÉDIA	80,00	7,73	12,27

Fonte: Resultados do estudo.

Quanto às principais demandas recebidas, os diversos termos citados pelos vereadores foram os identificados na Tabela 2.

⁶ Pré-análise, pela qual se formulam as hipóteses e objetivos, conforme Bardin (1977).

⁷ “[...] uma hipótese é uma afirmação provisória que no propomos confirmar ou infirmar” (BARDIN, 1977, p. 98).

⁸ Aqui entendidas como Pessoas Jurídicas com fins lucrativos.

⁹ Entidades de classe, sindicatos, associações, clubes.

Tabela 2 – Demandas recebidas pelos vereadores

ITEM	NÚMERO DE CITAÇÕES	%
PAVIMENTAÇÃO / ESTRADAS	12	36,36
SAÚDE	5	15,15
EDUCAÇÃO	5	15,15
IMPOSTOS/TRIBUTOS	2	6,06
TRÂNSITO E SINALIZAÇÃO	3	9,09
LIXO	1	3,03
BUROCRACIA	1	3,03
ABASTECIMENTO DE ÁGUA	1	3,03
DIREITOS DOS SERVIDORES	1	3,03
LIXO	1	3,03
SERVIÇOS PARTICULARES	1	3,03
TOTAL	33	

Fonte: Resultados do estudo.

Abstrai-se das respostas e seus desdobramentos que as demandas possuem natureza eminentemente pessoal. O item mais citado – pavimentação/estradas – foi objeto de ampliação dos questionamentos: provocados a identificarem a razão da predominância, os vereadores foram recorrentes nos termos “poeira”, “acesso a propriedade rural”, “brita”, “asfalto”. Um dos vereadores mencionou: “foi só eu assumir que no dia seguinte já me ligaram pedindo uma carga de brita”.

Nessa mesma linha as manifestações acerca dos itens saúde e educação. Ao referir o hospital local como uma das demandas recorrentes, o vereador comentou: “pedem pra eu agilizar exames, conseguir leitos e transferências”. Já um terceiro vereador, explicando a razão de ter apontado “educação” como uma das principais demandas, afirmou ser constantemente procurado para viabilizar vagas em creche. Mesmo que as respostas primárias à pergunta tenham sido marcadas por termos genéricos (pavimentação, saúde, educação etc.), segundo as observações do entrevistador, estes termos são adotados pela maioria dos entrevistados como forma de mitigar a percepção de assistencialismo nas ações, ou, no conceito de Almeida e Lopez (2011), clientelismo.

Na sequência dos questionamentos, no que concerne à maneira com que o vereador dá encaminhamento às demandas, o tema comum das respostas foi o contato direto com o prefeito ou com os secretários. Nove vereadores apontaram que

o atendimento às demandas ocorre, primariamente, pela participação do próprio vereador no encaminhamento ao executivo ou outras entidades. Questionados se tal atuação poderia ser comparada à de despachante¹⁰, todos os 9, constrangidos, concordaram. Dentre estes, 7 apontaram as indicações e os pedidos de providências como formas de atendimento secundárias. Apenas 2 vereadores afirmaram, primariamente, orientar os demandantes a dirigirem-se diretamente ao órgão competente. Todas essas questões estão detalhadas na tabela 3.

Tabela 3 – Forma de encaminhamento das demandas pelos vereadores.

VEREADOR	FORMA PRIMÁRIA	FORMA SECUNDÁRIA	FORMA TERCIÁRIA
2	Contato pessoal com executivo	Pedido de providência e indicação	
3	Contato pessoal com executivo	Pedido de providência e indicação	
4	Contato pessoal com executivo	Pedido de providência e indicação	
6	Contato pessoal com executivo	Pedido de providência e indicação	
7	Contato pessoal com executivo	Pedido de providência e indicação	
8	Orienta/direciona para órgão competente	Contato pessoal com executivo	Pedido de providência e indicação
9	Contato pessoal com executivo		
1	Contato pessoal com executivo	Pedido de providência e indicação	
5	Contato pessoal com executivo		
10	Contato pessoal com executivo	Pedido de providência e indicação	
11	Orienta/direciona para órgão competente	Pedido de providência e indicação	

Fonte: Resultados do estudo.

Todos os vereadores apontaram para a dependência de instituições externas à Câmara na solução das demandas recebidas, com absoluta predominância do

¹⁰ Segundo definição do dicionário Michaelis, diz-se de ou pessoa que tem por ofício requerer, encaminhar e promover o expediente de papéis, zelando pelos interesses das partes junto de certas repartições públicas (recebedorias, polícia, prefeitura, alfândega etc.). Disponível em <<https://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=despachante>>

Executivo. Foram citadas também CORSAN¹¹, RGE¹² e DAER¹³. Três vereadores, em complemento à primeira afirmação, apontaram dentre o rol de demandas por eles recebidas, também questões passíveis de solução pelo exercício das funções institucionais. São elas: tributos (alteração nas regras de cobrança de IPTU) e direitos dos servidores (alteração do estatuto).

Por fim os vereadores foram questionados sobre qual das suas funções julgam mais importante, conforme explicitado na Tabela 4. Esta questão aberta permitiu que cada um dos entrevistados externasse seu entendimento, sem qualquer interferência, eis que não se fez qualquer referência aos Artigos 53 e 54 da Lei Orgânica Municipal. Ainda assim, as respostas vieram majoritariamente alinhadas com as competências descritas na Lei, à exceção da intermediação/representação. Esta última, quando mencionada, foi objeto de novos questionamentos do entrevistador, a fim de captar-se do entrevistado seu entendimento sobre o significado das palavras intermediação/representação. O resultado, nesse particular, aponta em sentido contrário àquele significado apontado por Whitaker (1999): os vereadores de Feliz entendem a “representação” como obrigação de defesa de interesses particulares dos cidadãos, ou em outras palavras, a obrigação de intermediação na busca de solução a demandas, mesmo quando desprovidas de interesse agregado.

Tabela 4 – Função que o vereador considera mais importante.

VEREADOR	1ª FUNÇÃO APONTADA	2ª FUNÇÃO APONTADA	3ª FUNÇÃO APONTADA
1	legislar	intermediar	
2	legislar	fiscalizar	representar
3	intermediar		
4	fiscalizar	intermediar	
5	legislar		
6	fiscalizar		
7	legislar		
8	representar	legislar	
9	fiscalizar	intermediar	
10	fiscalizar	representar	
11	legislar		

Fonte: Resultados do estudo.

¹¹ Companhia Riograndense de Saneamento

¹² Rio Grande Energia

¹³ Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem

Das 18 menções, 6 foram “legislar”, 7 foram “intermediar/representar”, e 5 foram “fiscalizar. Apenas 4 vereadores não citaram a função “intermediar/representar” como importante.

Da análise dos dados, portanto, infere-se que as hipóteses inicialmente aventadas são válidas. Os cidadãos demandam os vereadores em questões que são de atribuição de outros órgãos/instituições, geralmente por interesses não agregados (clientelistas), e os vereadores admitem essa prática como obrigação decorrente da representação que lhes compete.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve por objetivo identificar, sob a ótica dos vereadores, as demandas dos cidadãos do município de Feliz e se os vereadores pautam suas atuações por essas demandas. Diante dos dados obtidos na pesquisa realizada com membros do Legislativo titulares e suplentes, afirma-se categoricamente que o modelo de representação prevalente aplicado pelo Câmara local é o da prestação de serviços. Importante pontuar a notória ambiguidade entre a percepção e atuação: em um universo de 11 vereadores, 4 não mencionaram a intermediação/representação como função importante, contudo, 10 reconhecem o contato pessoal com o executivo como forma primária ou secundária de encaminhamento de demandas.

A percepção de representação por prestação de serviços fica reforçada também pela natureza das demandas, advindas de pessoas físicas em 80% dos casos, e com objetivos que não encontram guarida na atuação legislativa, mas sim em competências externas à Câmara de Vereadores, majoritariamente no Executivo. As atribuições Legislativas previstas nos Artigos 53 e 54 da Lei Orgânica não abarcam objetivamente as demandas apresentadas pelos cidadãos.

Ao cabo, resta cristalino que a percepção dos munícipes acerca das funções dos vereadores é equivocada, e que apesar disso os vereadores não deixam de dar vazão às demandas apresentadas. Como consequência, é correto afirmar que os vereadores pautam suas atuações pelas demandas recebidas, ainda que não integralmente.

Cumprido destacar que os dados e respostas contidos no presente estudo não podem ser generalizados para todos os municípios e realidades. Em razão do

universo de pesquisa estar restrito a Vereadores da Câmara de Feliz, os resultados encontrados ficam limitados à realidade aplicada.

Para fins de planejamento de eventual estudo análogo futuro, cumpre mencionar a resistência de alguns vereadores em participar da entrevista, o que pode ser justificado (livre dedução do autor) pelo receio de uso político-eleitoral das conclusões do presente estudo. Ainda, em alguns poucos casos, observou-se certa dificuldade de compreensão dos questionamentos, o que se atribui à deficiência de conhecimentos dos questionados acerca da Constituição Federal e da Lei Orgânica de Feliz.

Nesse sentido fazem-se urgentes iniciativas para disseminação de informação acerca das competências legislativas, por exemplo, com a implantação do ensino da Constituição Federal e da Lei Orgânica Municipal nas escolas, treinamentos dos próprios vereadores, e campanhas de orientação aos munícipes.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. **Descentralização e reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada**. Revista Economia e Sociedade, Campinas, vol. 14, p. 127-152, jun. 2000. Disponível em <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643123/10673do>> Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada (unicamp.br)>. Acesso em 14 mar. 2022.

ALMEIDA, A.; LOPEZ, F. G. **Representação política local: padrões de atuação dos vereadores em quatro cidades mineiras**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para discussão n. 1625).

BACKER, Mariângela Maria Bastian; DE SOUZA, Diana. **A percepção dos cidadãos e dos vereadores acerca das atividades legislativas: o caso de Iraí RS**. Revista de Administração, v. 11, n. 19, p. 1-18, 2013. Disponível em <<http://revistas.fw.uri.br/index.php/revistadeadm/article/view/960>>. Acesso em 18 jul. 2022.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução de Magda Lopes. Consultoria, superv. e rev. técn. Dirceu da Silva. Porto Alegre: Artmed, 2010.

FELIZ-RS. **Lei Orgânica Municipal.** Disponível em <<https://www.camarafeliz.rs.gov.br/web/a-lei-organica-municipal>>. Acesso em 28 jul. 2022.

FELIZ-RS. **Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Feliz.** Disponível em <<https://www.camarafeliz.rs.gov.br/web/regimento-interno>>. Acesso em 28 jul. 2022.

FURTADO, Abdon Salomão Lopes. **O poder legislativo no âmbito municipal à luz da constituição de 1988**, 2016. 41fl. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais – Direito). Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal de Campina Grande – Sousa- Paraíba - Brasil, 2016. Disponível em <<http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/handle/riufcg/15955>>. Acesso em: 30 nov. 2021.

GRAY, David E. **Pesquisa no mundo real.** Tradução de Roberto Cataldo Costa. Revisão técnica de Dirceu da Silva. 2 ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

GRAMOSA, Willian Marques dos Santos. **Participação popular no processo legislativo municipal: uma análise da Câmara Municipal de Coração de Maria-BA, no período 2019-2021.** 2021. Disponível em <<repositorio.unilab.edu.br/jspui/handle/123456789/2291>>. Acesso em 21 jul. 2022.

GUILHERME FERNANDES, Cícera Amanda; FERREIRA DE FREITAS, Ramiro. **O caminho da participação popular para a consolidação da democracia.** Novum Jus, v. 41, n. 60, p. 60-55, 2018. Disponível em <<https://novumjus.ucatolica.edu.co/article/download/1839/1962?inline=1>>. Acesso em 20 jul. 2022.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado.** São Paulo: Saraiva, 2011.

LIMA, Rafael Nachtigall de; BARRETO, Alvaro. **A Carreira de Vereador e a ambição progressiva: análise a partir do caso do Rio Grande do Sul (2002-2010).** Pelotas: Revista Pensamento Plural, vol. 12, p. 91-115, jan.-jun. 2013. Disponível em < A carreira de vereador e a ambição pr <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/pensamentoplural/article/view/3175/2714>ogressiva: análise a partir do caso do Rio Grande do Sul (2002-2010) | Lima | Pensamento Plural (ufpel.edu.br)>. Acesso em 05 dez. 2021.

LOPEZ, Felix G. **A Política Cotidiana dos Vereadores e as relações entre Executivo e Legislativo em Âmbito Municipal: o Caso do Município de Araruama.** Disponível em <<file:///C:/Users/pedro/Desktop/PESSOAIS/P%C3%93S/tcc/percep%C3%A7%C3%A3o%20dos%20vereadores.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2021.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2011.

MILLON, L.V. **Participação popular nas políticas públicas municipais: eficácia e implementação.** Rev. Direito, v.13, n.17, p.59-71, 2010. Disponível em <<https://revista.pgsskroton.com/rdire/article/view/1896>>. Acesso em 05 dez. 2021.

MENEZES, Rafael Terra de; SAIANI, Carlos César Santejo; ZOGHBI, Ana Carolina Pereira. **Demanda mediana por serviços públicos e desempenho eleitoral: evidências do modelo do eleitor mediano para os municípios brasileiros.** Estudos Econômicos (São Paulo) [online]. 2011, v. 41, n. 1, pág. 25-57. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-41612011000100002>>. Acesso em 01 dez. 2021.

SILVA, Marcelo Kunrath. 2001. **Construção da “participação popular”:** análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. 295 f. Tese de Doutorado em Sociologia. Porto Alegre: UFRGS. Disponível em <<https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/2169>>. Acesso em 28 mai. 2022.

DE SOUZA, Júlio César; GOMES, Magno Federici. **Participação popular na gestão transparente do meio ambiente: educação ambiental e direito à informação.** Revista Jurídica da FA7, v. 17, n. 1, p. 81-94, 2020. Disponível em <<https://periodicos.uni7.edu.br/index.php/revistajuridica/article/view/909>>. Acesso em 28 mai. 2022.

TOLEDO, Jaques Antonio de. **As práticas clientelistas no legislativo chapecoense: limites e possibilidades de atuação dos vereadores 2013-2015.** 2017. Disponível em <<https://rd.uffs.edu.br/handle/prefix/1174>>. Acesso em 22/07/2022.

WHITAKER, Francisco. **O que é Vereador.** Brasília: Editora Brasiliense, 2017. Disponível em <O que é vereador - Francisco Whitaker - Google Books> https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=YGAvDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT2&dq=vereador&ots=PjL_D7nwPX&sig=QaqqcKqqcnTmlJUEchhMP4Zo6zY#v=onepage&q=vereador&f=falseooglegoogles Livros>. Acesso em 02 dez. 2021.