

PODER LEGISLATIVO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE: ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA COMISSÃO DE SAÚDE DA CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA

Jamile Pinheiro Karbage Salmito¹

RESUMO

O Poder Executivo tem papel de destaque na formulação de políticas públicas, entretanto o Poder Legislativo, pela própria natureza de maior pluralidade e representatividade, também desempenha importante função e dispõe de ferramentas que contribuem para o ciclo ou processo de políticas públicas. O presente estudo analisa o papel do Poder Legislativo municipal na formulação de políticas públicas de saúde no município de Fortaleza a partir da atuação da Comissão de Saúde da Câmara Municipal de Fortaleza de 2017 a 2020. Consiste em uma pesquisa com abordagem qualitativa e quantitativa, recorrendo à análise documental da atuação da Comissão de Saúde e da produção legislativa relacionada à saúde da Câmara Municipal de Fortaleza no período de uma legislatura.

Palavras-chave: Políticas públicas. Poder Legislativo. Política de saúde.

ABSTRACT

The Executive Power has a prominent role in the formulation of public policies, however the Legislative Power, due to its nature of greater plurality and representativeness, also plays an important role and has tools that contribute to the cycle or process of public policies. The aim of this study was to analyze the role of the municipal Legislative Power in the formulation of public health policies in the city of Fortaleza based on the performance of the health commission of the City Council of Fortaleza from 2017 to 2020. The research consists of a qualitative and quantitative approach using the documentary analysis of the performance of the health commission and the legislative production related to health of the City Council of Fortaleza in the period of one legislature.

Keywords: Public policy. Legislative Power. Health policy.

¹ Cirurgiã-dentista, graduada pela Universidade Federal do Ceará, mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará e doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará.

1 INTRODUÇÃO

Os poderes Executivo e Legislativo dividem responsabilidades no que concerne à elaboração de políticas públicas, de acordo com o que preconiza a Constituição Federal de 1988 (CF88). Verifica-se, porém, que a atuação do Executivo se sobrepõe, havendo aparente passividade do Legislativo em relação ao Executivo e imposição da agenda deste, o que incita o questionamento referente ao efetivo papel do Legislativo na formulação de políticas públicas, com destaque, no presente trabalho, às políticas de saúde.

Embora na prática seja do Executivo o papel de maior destaque para empreender as políticas públicas, é necessário ressaltar que, pela própria natureza de maior pluralidade e representatividade da população, o Poder Legislativo tem grande potencial de identificação dos problemas sociais e de condução destes à agenda pública, protagonizando o processo de elaboração de políticas públicas. O Poder Legislativo, dentro de suas atribuições mais clássicas, já tem grande atuação no ciclo das políticas públicas, mas deve-se enfatizar, ainda, seu importante papel na discussão das leis orçamentárias, consideradas como os principais instrumentos de formulação de políticas públicas do parlamento. O presente estudo fundamenta-se na necessidade de compreender essa condição de aparente subutilização das prerrogativas do Legislativo e faz a opção pela análise das matérias relativas à saúde.

O objetivo geral do trabalho é discutir o papel do Poder Legislativo municipal e suas comissões permanentes na formulação de políticas públicas de saúde no município de Fortaleza e, para isso, realiza um estudo sobre a atuação da Comissão de Saúde da Câmara Municipal de Fortaleza.

O percurso metodológico para a investigação consiste em uma pesquisa com abordagem qualitativa e quantitativa por meio da análise documental da atuação da Comissão de Saúde e da produção legislativa relacionada à saúde da Câmara Municipal de Fortaleza no período de uma legislatura, de 2017 a 2020, última legislatura concluída. Foram avaliadas todas as atas de reuniões da Comissão de Saúde nos quatro anos com o objetivo de conhecer quais matérias foram discutidas no âmbito da comissão, assim como o conteúdo das discussões realizadas.

Além desta introdução e das considerações finais, o artigo está estruturado em duas partes. Na primeira, discorre-se sobre uma revisão teórica acerca do Poder Legislativo e das políticas públicas, apresentando, ainda, a moldura jurídica dos temas

em discussão, destacadamente, a estrutura do Poder Legislativo em nível municipal de acordo com a CF88, as atribuições previstas pela Lei Orgânica do Município de Fortaleza e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Fortaleza, com destaque para as competências atribuídas à comissão permanente de saúde. Já na segunda parte, apresenta-se o levantamento e sistematização dos dados coletados sobre a produção da Comissão de Saúde da Câmara Municipal de Fortaleza de 2017 a 2020 e discute seu papel na construção da política pública de saúde do município.

2 PODER LEGISLATIVO E POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DE FORTALEZA

No sistema de separação de poderes adotado no Brasil e disposto na Constituição Federal de 1988 (CF88), o Poder Legislativo tem a finalidade de elaborar as normas de Direito que regem a sociedade. As atribuições e a organização do Poder Legislativo encontram-se previstas nos artigos 44 a 75 da CF88, cabendo ao Legislativo funções típicas de legislar e fiscalizar, além das funções atípicas de controlar e julgar. Refletindo sobre tais funções, destacam-se quatro aspectos em relação ao papel do Legislativo: a discussão de projetos de lei sobre políticas públicas, o diálogo com a comunidade, conselhos e grupos organizados, a deliberação sobre as leis orçamentárias e o papel fiscalizador (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2004).

Considerando que é o Legislativo o responsável precípuo por transformar em leis as necessidades e demandas da sociedade, a CF88 afirma, sobre sua função de legislar, que “cabe ao Congresso Nacional, com sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento” (artigo 48, inciso IV da CF88), ou seja, a CF88 aponta as competências do Poder Legislativo para a elaboração de leis sobre políticas públicas. Recordando, ainda, que a tramitação dos projetos de leis orçamentárias no Legislativo confere a esse poder a possibilidade, cada dia maior, de incidir sobre a definição dos gastos públicos e, conseqüentemente, um poder crescente de influência em decisões sobre as políticas públicas.

Com o objetivo de satisfazer os interesses de uma comunidade, o Poder Público precisa tomar decisões que sejam capazes de garantir as necessidades aferidas. Essas decisões são chamadas de políticas públicas, diretrizes elaboradas para enfrentar um problema público (SECCHI, 2012), que envolvem questões de ordem pública, tendo abrangência ampla, compreendidas, também, como estratégias

de atuação (CASTRO; AMABILE; GONTIJO, 2016). Em uma definição mais abrangente, Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 241) conceitua políticas públicas como “[...] programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”. De forma geral, pode-se dizer que políticas públicas são planos, programas e projetos de atuação governamental destinados a satisfazer as necessidades da sociedade; assim, uma das maiores atribuições do Estado é prover aos cidadãos, por meio das políticas públicas, os direitos constitucionalmente garantidos, concretizando programas, financiamentos e leis que traduzam as prioridades do governo (TORRENS, 2013). O Estado é uma instância onipresente na vida de todos os cidadãos de um país, cuja responsabilidade direta é o desenvolvimento de condições de vida digna para a população. Direitos constitucionais básicos, como o acesso à alimentação, educação e saúde, devem ser por ele definidos e implementados e o instrumento para tal são as políticas públicas.

Capella (2018) afirma que as políticas públicas são elaboradas com o objetivo de resolver problemas enfrentados pelos governos e a compreensão de como são definidos os problemas, ou seja, como alguns temas ganham relevância em determinado tempo, é elemento fundamental para explicar a etapa inicial de formulação de uma política pública. Essa etapa compreende a formação da agenda e definição de alternativas, envolve complexa gama de atores e instituições, antecede a fase decisória e impacta todas as demais fases do processo de elaboração de uma política pública. Para Schattschneider (1960), toda atividade política tem na sua base um conflito (ou problema) que, explorado pelas organizações políticas, pode se expandir, tornando-se questão política, ou ser por elas suprimido. A maneira como um problema é definido é central no conflito político e na construção de uma política pública, não existe definição de problema apolítica (STONE, 2002). Entender a formação da agenda na formulação de uma política pública é, portanto, investigar o exercício do próprio poder político e de grande importância para o processo democrático (CAPELLA, 2018).

A elaboração e a promoção das políticas públicas no Brasil são de responsabilidade do Estado, que atua através dos três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, instituídos na República. Verificou-se, ainda, no contexto pós-CF88, aumento na participação da sociedade civil, que anseia incidir no processo decisório através de diversos mecanismos, quando postos à disposição, como o orçamento

participativo e os conselhos de políticas (CASTRO; AMABILE; GONTIJO, 2016). Há, portanto, uma diversidade de atores envolvidos na elaboração de políticas públicas e, nesse sentido, afirma Souza (2013) que as políticas públicas nos governos democráticos também traduzem suas plataformas eleitorais e os propósitos a serem alcançados por eles, de onde se infere que os planos, programas e projetos de atuação devam ser pensados e produzidos conjuntamente entre os poderes Executivo e Legislativo, como forma de agregar a contribuição que cada um pode dar dentro de suas atribuições próprias. O Poder Executivo tem, pelos seus recursos de poder e gestão do Estado, predominância na iniciativa e condução das políticas públicas (TORRENS, 2013), porém, como representante da população, destinatária direta dos efeitos das políticas públicas, o Poder Legislativo merece mais atenção na escolha das prioridades e condução dos interesses e necessidades a serem concretizadas.

Entendendo que as diferentes fases para a concepção de uma política pública dizem respeito à busca da compreensão de como um fato social ou problema que já existe na sociedade alcança a cena pública, torna-se “visível” e atinge a esfera política, constituindo um problema público, a atuação dos representantes eleitos para o parlamento tem o potencial de contribuir muito para a elaboração de uma política pública, nas etapas iniciais de identificação do problema e formação da agenda, mas não somente nestas, pois a forma como o problema é entendido pelos seus atores subsidiará as escolhas e influenciará as ações de implementação e avaliação (CAPELLA, 2018). Torrens (2013) aponta o papel decisivo do legislativo na condução de determinadas políticas públicas, pois representa legitimação e controle político, é um canal de comunicação entre os que detêm o poder político e seus governados, funcionando como caixa de ressonância das aspirações populares e espaço de debate público (AMARAL JÚNIOR, 2005; SILVA, 2010), além do dever de fiscalização e vigilância sobre a atividade governamental. É importante destacar que o papel do Legislativo não se restringe à etapa inicial do processo de políticas públicas, mas tem ampla atuação também nas etapas finais, uma vez que sua função fiscalizadora se assemelha à etapa de avaliação dentro do ciclo ou processo de políticas públicas.

A CF88 reorganizou as competências e fortaleceu o Poder Legislativo, no entanto, ainda há preponderância do Executivo no que concerne à iniciativa de leis sobre políticas públicas, pois dispõe de diversas ferramentas que ratificam essa predominância, como medidas provisórias, pedido de urgência, iniciativa de leis orçamentárias, veto de decisões tomadas. Estudos apontam, porém, que essa

concentração de poder que o Executivo detém não é suficiente, por si, para garantir a aprovação de matérias de seu interesse, tendo o Legislativo papel ativo; nos casos de competência exclusiva do Executivo, o Legislativo tem papel fiscalizador; nos casos de competências compartilhadas, o espaço de intervenção cresce e exige negociação entre os dois poderes (TORRENS, 2013).

As matérias propostas pelo Executivo podem ser alteradas em substitutos e emendas no Legislativo e, nos casos de matérias polêmicas ou de grande impacto, evidenciam-se parlamentares ou grupos destes, chamados pelos autores de *policybrokers* ou *agenda holders*, responsáveis pela negociação com o Executivo e demais setores, fazendo a mediação com o conjunto de atores da política pública e buscando viabilizar a melhor proposta. Deve-se acrescentar, ainda, o importante papel das comissões existentes no Poder Legislativo, que contribuem significativamente nas discussões das matérias porque possibilitam a participação de setores externos, assim como os debates de partidos políticos e seus líderes como negociadores do conteúdo das políticas.

O estudo de Silva e Lima (2017) traz à tona o embate existente entre jurisprudência e doutrina quanto à competência do Legislativo para iniciar projetos de lei sobre políticas públicas. O Supremo Tribunal Federal entende, com base no art. 61, §1º, II, “e” da CF88, que é vedado ao Legislativo iniciar projetos que versem sobre políticas públicas, enquanto a doutrina entende, com base no art. 48, inciso IV, da CF88, que não se trata de uma competência privativa do Executivo, cabendo ao Legislativo também a proposição dessas leis. Para além desse embate, há ainda a possibilidade de os parlamentares apresentarem projetos de indicação e, portanto, mútua responsabilidade entre os poderes, garantindo a governabilidade.

A concordância entre os autores é de que há, de fato, predominância do Poder Executivo quanto à formulação e implementação de políticas públicas, mas o Legislativo participa ativamente do processo de amadurecimento, debate ampliado e deliberação sobre as leis, dando grandes contribuições dentro da complexidade que envolve esse processo (SILVA, 2010).

Finalmente, para além da iniciativa de propor leis, o Poder Legislativo tem outras significativas funções relacionadas às políticas públicas, tais como a discussão, elaboração de emendas e votação das leis orçamentárias: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Segundo Sanches (2002), a CF88 conferiu tratamento diferenciado ao Poder Legislativo, pois

designou importantes atribuições no campo do planejamento e orçamento e, ainda segundo o autor, os projetos sobre matérias orçamentárias são os principais instrumentos de formulação de políticas públicas do parlamento. Quando considerados PPA, LDO e LOA, é possível definir prioridades de um governo relacionadas às necessidades da comunidade; o legislador tem papel fundamental e a oportunidade de atuar diretamente na inserção de políticas públicas nas leis orçamentárias, tendo como eixo principal a participação da sociedade.

A Constituição da República de 1988 dispõe em seu artigo 30 o que compete aos municípios e institui que, nos municípios brasileiros, o Poder Legislativo é representado pela Câmara Municipal, composta de vereadores eleitos para mandatos de quatro anos em número definido nas leis orgânicas municipais (BRASIL, 1988). Os vereadores são os legítimos representantes do povo, exercem a função principal de legislar sobre o interesse local, mas também de fiscalizar o trabalho dos prefeitos e secretários, além de julgar as contas municipais, contando com o auxílio do Tribunal de Contas do Município (quando há) e Tribunal de Contas do Estado. Deve-se destacar, portanto, a importância do Poder Legislativo no cenário político institucional, tendo a função de elaboração das leis como principal meio de atuação para consecução dos seus objetivos nas diversas esferas, função exercida através de suas competências legislativas constitucionalmente previstas (SILVA; LIMA, 2017).

A Lei Orgânica do Município de Fortaleza (LOM) apresenta, em seu Título III, a organização dos poderes municipais, estando as disposições e atribuições do Poder Legislativo descritas no Capítulo II e as do Poder Executivo previstas no Capítulo III. Segundo o art. 16 da LOM de Fortaleza, “o Poder Legislativo do município é exercido pela Câmara Municipal de Fortaleza (CMFor), composta de 43 vereadores, representantes da comunidade, eleitos pelo sistema proporcional por livre escolha dos cidadãos no exercício dos seus direitos políticos” (FORTALEZA, 2016). Os vereadores devem compor comissões para apreciação das matérias de acordo com sua competência, conforme previsto no art. 22 da LOM:

Art. 22. A Câmara terá comissões permanentes e especiais. § 1º Às comissões permanentes, em razão da matéria de sua competência cabe:
I - discutir e emitir parecer sobre projetos de lei;
II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;
III - convocar Secretários Municipais, diretores de concessionárias e permissionárias do serviços público municipal, para prestar informações sobre assuntos inerentes às suas atribuições;

- IV - receber petições, reclamações, representações ou queixa de qualquer pessoa contra ato ou omissões de autoridade ou entidade pública;
- V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;
- VI - exercer, no âmbito de sua competência, a fiscalização dos atos do Poder Executivo e da administração indireta (FORTALEZA, 2016).

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Fortaleza compila todas as normas de funcionamento da casa legislativa, disciplina as atribuições do órgão, determina as funções legislativas, administrativas e fiscalizadoras e em que termos deverão ser exercidas essas funções. Apresenta, em seus artigos 58 a 62, a previsão das comissões permanentes da Câmara Municipal de Fortaleza de acordo com as respectivas áreas temáticas e atividades sob sua responsabilidade. O campo de atuação da Comissão de Saúde está previsto no Regimento Interno:

Art. 58. As Comissões Permanentes e os respectivos campos temáticos ou áreas de atividade são:

[...]

V – Comissão de Saúde e Seguridade Social:

- a) assuntos relativos à saúde, à previdência e à assistência social em geral;
- b) organização institucional da saúde no Município;
- c) política de saúde e processo de planificação em saúde;
- d) ações, serviços e campanhas de saúde pública, erradicação de doenças endêmicas, vigilância epidemiológica, bioestatística e imunizações;
- e) assistência médico-previdenciária;
- f) medicinas alternativas;
- g) higiene, educação e assistência sanitária;
- h) atividades médicas e paramédicas;
- i) alimentação e nutrição;
- j) organização institucional da previdência social do Município;
- k) relatórios quadrimestrais apresentados pela Secretaria Municipal da Saúde (FORTALEZA, 2016).

A Comissão de Saúde e Seguridade Social da Câmara Municipal de Fortaleza é uma comissão permanente formada por sete vereadores: o presidente, três membros titulares e três suplentes.

Toda matéria relacionada à saúde no município de Fortaleza tem a apreciação da Comissão de Saúde e o devido encaminhamento para o plenário, exceção feita àquela cuja iniciativa é do Poder Executivo e tramita em regime de urgência, segundo o disposto no artigo 187 do Regimento Interno da CMFor. Os casos em que a comissão toma a decisão final, com dispensa de apreciação pelo plenário, são descritos no art. 57, inciso II, do referido regimento: a) projetos de lei que visem à concessão de títulos de utilidade pública; b) projetos de decreto legislativo que visem à denominação de vias e logradouros públicos; e c) requerimentos que solicitem a realização de audiências públicas, pedido de informações e/ou convite de autoridades.

3 O PAPEL DA COMISSÃO DE SAÚDE DA CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE 2017 A 2020

Com o objetivo de compreender o papel do Legislativo de Fortaleza nas políticas públicas de saúde do município a partir da atuação da Comissão de Saúde, o presente estudo analisou a produção da comissão confrontando-a com o que se espera de seu desempenho, tomando como referência as atribuições previstas para a comissão permanente temática de saúde na LOM (art. 22, §1º).

O contato com a produção da Comissão de Saúde deu-se a partir do acesso a todas as atas das reuniões da comissão no período descrito (2017 a 2020), arquivadas em livros anuais de registro das atividades da Comissão de Saúde. Nas atas, foram buscadas informações sobre o tipo de matéria na pauta da reunião (se projeto de lei ordinária ou de indicação, requerimento ou ofício), o conteúdo do debate acerca de cada matéria e o encaminhamento dado na reunião para cada uma delas.

O *site* da Câmara Municipal de Fortaleza, através do Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL), também foi utilizado a partir do uso do termo “saúde” como filtro, ou mais especificamente com o número da matéria, permitindo, com transparência, conhecer o assunto dos projetos apreciados na comissão, se aqueles com parecer favorável na comissão foram aprovados no plenário e, ainda, a origem das matérias relacionadas à saúde, se no Executivo ou no Legislativo.

O quadro a seguir apresenta as matérias apreciadas na Comissão de Saúde em cada ano de acordo com a categoria.

Quadro 1 – Matérias apreciadas na Comissão de Saúde entre 2017 e 2020

Matéria	2017	2018	2019	2020	Total
Emissão de parecer em Projeto de Lei.	15	16	15	-	46
Emissão de parecer em Projeto de Indicação.	5	4	8	-	17
Requerimento de audiência pública.	57	25	25	-	107
Ofício	1	4	7	-	12
Visitas às unidades de saúde.	17	3	6	40	66

Fonte: Elaborado pela autora.

A produção da Comissão de Saúde da CMFor, intermediando ou deliberando sobre questões de saúde em Fortaleza, envolveu reuniões ordinárias, extraordinárias, conjuntas com outras comissões, audiências públicas, deliberações e pareceres de matérias legislativas de sua competência sob a forma de projetos de lei ordinária, de indicação, requerimentos e ofícios diversos.

Discutir e emitir parecer sobre projetos de lei (art. 22, §1º, I) é uma atribuição da Comissão de Saúde da Câmara de Fortaleza de acordo com a Lei Orgânica do Município; Projetos de Lei Ordinária (PLO) são aqueles mais comuns, que versam sobre diversas matérias que não são de competência exclusiva do Executivo. A Comissão de Saúde discutiu e emitiu parecer em 46 projetos de lei. Aqui, cabe o destaque a alguns exemplos de projetos de lei, a fim de que se tenha melhor compreensão das matérias apreciadas: o PLO 277/2017 instituiu, no âmbito do município de Fortaleza, a Semana Branca de promoção da saúde bucal; o PLO 179/2017 criou as brigadas de combate ao mosquito *Aedes aegypti* com a utilização de estudantes das redes municipal e privada de ensino; e o PLO 358/2018 proibiu o consumo de cigarros eletrônicos nos locais onde já era proibido o consumo do tabaco tradicional. Emitir parecer sobre projetos de indicação, aqueles em que os parlamentares sugerem que outro órgão tome providências que lhe sejam próprias, também é função da comissão, e um total de 17 Projetos de Indicação (Plnd) foram aprovados, a exemplo do Plnd 30/2017, que autorizou o Poder Público Municipal a instituir o projeto Clínica-Escola para atendimento da pessoa com transtorno do espectro autista; o Plnd 467/2017, que criou o programa municipal Saúde 24horas; e o Plnd 210/2018, que criou o projeto Saúde Integral da Mulher (SIM) nos postos de saúde de Fortaleza.

Realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil é uma atividade prevista no inciso II do art. 22, §1º da LOM. Audiências públicas são sessões especiais em que há discussão de determinada matéria com a participação de diversos atores envolvidos na política pública. A comissão debateu e aprovou 107 requerimentos de audiências públicas, como a que discutiu o papel do controle social na saúde de Fortaleza (REQ. 3197/2017), a audiência realizada com o objetivo de discutir a rede de saúde mental do município (REQ. 47/2018) e a que debateu os instrumentos de combate à mortalidade materna (REQ. 179/2019).

Convocar Secretários Municipais, diretores de concessionárias e permissionárias do serviço público municipal para prestar informações sobre assuntos

inerentes às suas atribuições é uma das atribuições previstas na LOM (art. 22, §1º, III). A Comissão de Saúde, através de ofícios, cumpriu esse papel, assim como através de requerimentos nos casos em que a Secretária de Saúde apresentou os Relatórios Detalhados do Quadrimestre Anterior (RDQA), três vezes em cada ano, 2017, 2018, 2019 e 2020.

Receber petições, reclamações, representações ou queixa de qualquer pessoa contra ato ou omissões de autoridade ou entidade pública (art. 22, §1º, IV da LOM) é papel da Comissão de Saúde que foi atendido nas sete vezes (duas vezes em 2017, três vezes em 2018 e duas vezes em 2019) em que a comissão recebeu representantes dos sindicatos das categorias da saúde para ouvir as demandas.

Solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão (art. 22, §1º, V da LOM) é também atribuição prevista e foi cumprida pela comissão quando, por exemplo, houve a convocação através de ofício do superintendente do Instituto de Previdência do Município (IPM) para apresentar a situação da autarquia, o que aconteceu na reunião do dia 22 de agosto de 2017.

Exercer, no âmbito de sua competência, a fiscalização dos atos do Poder Executivo e da administração indireta (art. 22, §1º, VI da LOM). Os membros da Comissão de Saúde estiveram presentes exercendo sua função de fiscalização em diversos momentos, inclusive nas visitas realizadas aos postos de saúde, hospitais municipais e ao IPM, que totalizaram sessenta e seis visitas no período estudado.

No ano de 2020, em virtude da pandemia de covid-19, foi criada uma comissão especial na Câmara Municipal de Fortaleza para tratar exclusivamente das ações de enfrentamento à pandemia. Os trabalhos da Comissão de Saúde foram integrados aos da comissão especial e algumas atividades, como audiências públicas, foram suspensas devido ao isolamento instalado. Outras atividades, como visitas aos postos e hospitais municipais, foram intensificadas, chegando a quarenta visitas no ano de 2020, sempre com equipes reduzidas e utilizando equipamentos de proteção individual.

O Legislativo municipal teve papel ativo na concepção e na construção de leis definidoras de políticas públicas de saúde em Fortaleza; as discussões das matérias na comissão possibilitaram a participação de setores externos e o papel dos partidos e seus líderes, como negociadores do conteúdo das políticas, demonstraram destacada atuação do Parlamento, desde a produção até a implementação de uma agenda de políticas públicas no município.

Considerando tanto os instrumentos formais de elaboração de leis quanto outros dispositivos de consulta popular, audiência pública e fóruns técnicos, o Legislativo dispõe de mecanismos que o capacitam a participar dos processos decisórios e da agenda governamental sobre políticas públicas (TORRENS, 2013). Um total de 107 audiências públicas ocorreram para discutir temas relacionados à saúde.

Para Araújo e Silva (2011), o predomínio do Executivo na apresentação de propostas legislativas que conduzem a política pública aparenta passividade do Legislativo e imposição de agenda decisória pelo Executivo. Em Fortaleza, de fato, o volume de matérias referentes à política de saúde iniciadas no Executivo (67%) foi superior àquelas iniciadas no Legislativo (33%) e, tramitando com a prerrogativa de regime de urgência, não foram submetidas ao debate na Comissão de Saúde. Os autores consideram, porém, que é fundamental observar o processo legislativo, sua complexidade e o debate suscitado no Legislativo sobre a construção da agenda governamental. Nesse contexto, ambos os poderes, Legislativo e Executivo, dividem responsabilidades pela legislação no que concerne às políticas públicas e atendimento às demandas da sociedade.

A questão do conteúdo das leis aprovadas é respondida a partir do entendimento dos fatores institucionais que influenciam e estruturam o comportamento dos parlamentares (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002).

As análises atuais acerca da dinâmica da política estão centradas no neo-institucionalismo, cuja ideia básica é a de que os atores respondem estratégica ou moralmente a um conjunto de regras formais ou informais circunscritas às instituições. Estas moldam, condicionam ou induzem os atores a agirem de determinada maneira (PERES, 2008).

No Legislativo brasileiro, diante da oposição entre valorização das comissões e seu trabalho autônomo, de um lado, e, de outro, uma centralização dos trabalhos acordados pelos líderes dos partidos, prevalece a centralização dos trabalhos em detrimento do desenvolvimento de comissões como instâncias decisórias autônomas.

Na Câmara Municipal de Fortaleza, o PPA, a LDO e a LOA passam por duas comissões antes de seguir para o plenário, a Comissão de Legislação, Justiça e Cidadania e a Comissão de Orçamento, Finanças, Controle e Fiscalização. Os vereadores podem debater nessas comissões, além da possibilidade de realização de audiências públicas. Mesmo as emendas temáticas da saúde são discutidas e

deliberadas no âmbito dessas duas comissões e no plenário, de modo que todos os parlamentares podem propor emendas e debater, mas ficando o direito ao voto restrito aos membros da comissão. As leis orçamentárias, portanto, não passam pela Comissão de Saúde e, por isso, a atuação do Legislativo relacionada às políticas de saúde nas leis orçamentárias não foi objeto do presente trabalho.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, é importante considerar que o Legislativo tem importante participação no processo de políticas públicas, desde a concepção até a etapa de avaliação, uma vez que os vereadores estão “mais próximos” da comunidade, residem nos bairros da cidade, vivenciam as necessidades da população e recebem demandas diretamente das pessoas ou organizações da sociedade civil. Dessa maneira, são potenciais meios de identificação do problema social e de condução deste à agenda pública, tornando-o um problema público.

As audiências públicas e consultas populares são mecanismos ricos de participação e legitimação de que o Legislativo dispõe para iniciar o ciclo ou processo de políticas públicas ou para a formação da agenda pública, e a tarefa de fiscalizar impõe ao Legislativo o papel de monitorar a execução e avaliar os rumos da política pública implantada. Há de se ressaltar, porém, que muitos estudos apontam ser do Executivo o papel de maior destaque para empreender a política pública, até porque é quem a executa, embora reconheçam as contribuições do Legislativo.

No presente estudo, observou-se uma participação ativa dos vereadores na discussão das matérias relacionadas à saúde, com a utilização de recursos como audiências públicas, permitindo a participação externa e uma capacidade também efetiva de aprovação das matérias discutidas na comissão. Entretanto, verificaram-se limitações do estudo, pois não foi possível avaliar a contribuição dos parlamentares em relação às políticas de saúde nas leis orçamentárias, uma vez que estas não passam pela Comissão de Saúde, além do fato de que as informações registradas nas atas não foram suficientes para o conhecimento acerca do debate gerado em torno de cada matéria. As relações políticas existentes e sua influência, mais do que o que diz a legislação, nas escolhas da comissão também não foram analisadas e podem ser objeto para uma agenda futura de pesquisa.

Este é, por fim, um tema profícuo cujos estudos subsidiam novas investigações e contribuem para superar uma visão frequente no senso comum de que o Legislativo é um poder homologatório das decisões do Executivo, pois estudos dessa natureza desvelam as complexas relações políticas e técnicas existentes em todo o processo de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- AMARAL JUNIOR, José Levi Melo do. O poder legislativo na democracia contemporânea: a função de controle político dos parlamentares na democracia contemporânea. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 42, n. 168, out./dez. 2005.
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; SILVA, Rafael Silveira e. Reflexões e novas agendas de pesquisa para os estudos legislativos no Brasil. **RIEL – Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos**, Rio de Janeiro, n. 2, p. 58-74, out. 2012.
- ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In*: BARREIRA, Maria Cecília R. Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 43-56.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas**. Brasília: ENAP, 2018.
- CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga (Org.). **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: Ed. UEMG, 2012.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Ensaio**, Câmara dos Deputados, n. 1, 2004.
- FORTALEZA. **Lei Orgânica do município de Fortaleza**. Fortaleza: Câmara Municipal, 2016.
- PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo. **RBCS**, v. 23, n. 68, 2008.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. A atuação do Poder Legislativo no orçamento: problemas e imperativos de um Novo Modelo. **Revista de Informação Legislativa**, v. 35, n. 138, pp. 5-23.

SCHATTSCHEIDER, E. E. **The semisovereign people**: A realist's view of democracy in America. New York: Holt, Reinhart, and Winston, 1960.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SILVA, José Afonso da. Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 47, n. 187, p. 137-154, jul./set. 2010.

SILVA, Samira Souza; LIMA, Eduardo Martins. Os limites do Poder Legislativo para atuar sobre políticas públicas. **Revista de Direitos Sociais e Políticas Públicas**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 101-118, jan./jun. 2017.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, v. 16, p.11-24, 2006.

STONE, Deborah. **Policy Paradox**: The art of political decision making. New York: W.W. Norton & Company, 2002.

TORRENS, Antonio Carlos. Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 50, n. 197, p. 189-204, jan./mar. 2013.