

A Relação Executivo-Legislativo e o Impacto na Viabilização de Políticas Públicas nos Municípios do Cariri Paraibano

Allan Gustavo Freire da Silva. Professor Efetivo na Universidade Federal de Campina Grande. Doutorando em Administração pela Universidade Potiguar. E-mail: allangfs@hotmail.com.

Kelly Cristina Costa Soares. Professora e Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande. Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: kelsoares@uol.com.br.

Resumo

Os estudos sobre a relação Executivo-Legislativo têm se intensificado para entender o funcionamento do presidencialismo como sistema de separação de poderes. O debate na literatura da Ciência Política enfatiza a predominância do Poder Executivo no processo de tomada de decisões. O argumento principal considera o presidencialismo brasileiro como sistema cuja lógica é comandada pelos poderes do Executivo na arena legislativa. Para trazer a realidade das relações entre os poderes e a dinâmica político-partidária nos municípios, a pesquisa procurou analisar o desempenho do Poder Legislativo municipal no Cariri Paraibano Ocidental durante o período 2009-2012, observando o desempenho da sua função fiscalizadora e controladora do Executivo na viabilização de Políticas Públicas. Para isso, buscou-se conhecer os mecanismos de funcionamento das Câmaras Municipais; identificar as composições partidárias no Legislativo Municipal e suas posições majoritárias em relação ao Executivo. Verificou-se que as coligações partidárias são vastamente utilizadas pelos partidos e que o Poder Legislativo dos municípios analisados, não cumpre com rigor sua função precípua, pois se torna inerte no ato de legislar. Destarte, a iniciativa legislativa é uma atividade pouco expressiva nas Câmaras Municipais. Os dados indicam a realidade de um Legislativo Municipal com sérias dificuldades de proatividade, obstaculizando, portanto, o equilíbrio nas relações entre os poderes.

Palavras-Chave: Legislativo Municipal; Processo Decisório; Controle Democrático.

Abstract

Studies on Executive-Legislative relationship have intensified to understand the functioning of presidentialism as a separation of powers system. The debate in the literature of political science emphasizes the dominance of the executive branch in the decision-making process. The main argument considers Brazilian presidentialism as a system whose logic is controlled by the powers of the Executive in the legislative arena. To bring the reality of relations between the powers and partisan political dynamic in the municipalities, the study sought to analyze the performance of the Municipal Legislative Cariri Paraibano West during the 2009-2012 term, observing the performance of its supervisory function and viability in controlling the Executive Public Policy. For this, we sought to understand the mechanisms of functioning of municipalities; identify the partisan compositions in Municipal Legislature and its majority position in the administration. It was found that coalitions are widely used by the parties and that the Legislature of the municipalities analyzed, does not fulfill their primary function precisely because it becomes inert in the act of legislating. Thus, the legislative initiative is a very expressive activity Municipalities. The data indicate the reality of a municipal legislative serious difficulties in proactivity, thus hindering the balance in relations between the powers

Key-words: City Council; Decision Making Process; Democratic Control.

A Relação Executivo-Legislativo e o Impacto na Viabilização de Políticas Públicas nos Municípios do Cariri Paraibano

Allan Gustavo Freire da Silva – Universidade Federal de Campina Grande

Kelly Cristina Costa Soares – Universidade Federal de Campina Grande

1. INTRODUÇÃO

No regime democrático a interação dos indivíduos com as regras do jogo político é vista como um aspecto significativo na medida em que não assegura a ninguém certeza de que os seus interesses serão vencedores em última instância. Daí, a dinâmica dos processos eleitorais nas democracias modernas deve caminhar no sentido de permitir cada vez mais a ampla participação, mas, sobretudo, permitindo a ampla organização política a fim de constituir cenários de disputas em que os atores: candidatos e eleitores possam se movimentar no jogo político fazendo uso de cálculos custo-benefício.

O direito de votar e de ser votado é uma das condições básicas para funcionamento de eleições livres e justas. Desse modo, essa regra básica permite que cada cidadão contribua da mesma forma para constituir os governos e interferir no processo de elaboração das políticas públicas. Não obstante, no modelo de democracia representativa, são os políticos que tomam as decisões para atender a necessidade de cidadãos. No tipo de República Federal existente nas Américas, a forma de governo foi articulada ao sistema presidencialista cuja principal característica é a existência do mecanismo de separação de poderes. “No sistema presidencialista, as eleições, indicam separadamente o chefe do Executivo e compõem o órgão Legislativo.” (LIMA JÚNIOR, 1997)

Para entender como se encaminham as decisões políticas deve-se observar como se articulam os poderes Executivo e Legislativo em todas as esferas de governos (Federal, Estadual e Municipal). Todavia, pode-se dizer que há uma quantidade significativa de estudos na Ciência Política Brasileira sobre as relações entre Executivo e o Legislativo no âmbito Federal. Não obstante, ainda são inócuas as análises sobre as relações Executivo-Legislativo estaduais e municipais. Para tentar sanar parte desse problema, coloca-se em evidência a investigação sobre o funcionamento do Legislativo Municipal chamando atenção para o entendimento de sua relação com o Executivo.

A pesquisa teve como questão central discutir a importância e o desempenho do Poder Legislativo Municipal enfatizando a condução dos mecanismos de controle existentes nos regimes

democráticos. Para isso, buscou-se analisar o papel das Câmaras Municipais na produção legal, levando-se em conta a sua importância para garantir os direitos e deveres dos cidadãos. Numa gestão democrática e no sistema de separação de poderes, cabe ao Poder Legislativo comandar a produção legislativa, desempenhar funções de fiscalização e controle do Executivo para assegurar os mecanismos de *check and balances*.

Tendo em vista a escassez de estudos sobre a realidade do Poder Legislativo nos municípios brasileiros, a proposta teve o desafio de introduzir à discussão sobre controle democrático a nível subnacional, chamando atenção às dificuldades de funcionamento das Câmaras Municipais como espaço de iniciação e produção legal.

A questão de pesquisa está norteada pelas análises institucionais, e explora a realidade dos Legislativos Municipais pondo em xeque os pontos de equilíbrio entre as funções legislativa e executiva. Assim, conhecer as formas de funcionamento das Câmaras Municipais permite verificar as regras que regulam o processo decisório e os padrões de interação Executivo-Legislativo. Ao observar as características do sistema político brasileiro pode-se constatar que os Executivos ao se depararem com Legislativos multipartidários e fragmentados se esforçam para formar alianças tendo em vista a aprovação de projetos de sua iniciativa. Daí buscou-se apresentar o panorama dos Legislativos nos municípios da sub-região do Cariri Ocidental Paraibano ao problematizar suas funções, desempenho e as relações com o Poder Executivo.

Os dados utilizados correspondem às informações recebidas pelas Câmaras Municipais em análise. Dentre essas informações, constam os regimentos internos, o número de projetos de lei aprovados no exercício legislativo 2009-2012 e suas respectivas iniciativas – Executivo ou Legislativo. Partindo desses dossiês a pesquisa buscou relacionar nestas Câmaras, a dinâmica das votações legislativas municipais e a participação do Poder Executivo na formulação e aprovação de projetos de lei.

Para o levantamento dos dados, a pesquisa encontrou entraves administrativos na maioria das Câmaras Municipais do Cariri Ocidental Paraibano. Estes obstáculos deram-se devido vários motivos: o período eleitoral de prefeitos e vereadores entre 2012 e 2013 – momento de alta rotatividade entre os servidores que exercem algum trabalho nas Câmaras de Vereadores, devido, principalmente, a elevada prevalência de cargos comissionados. A investigação encontrou também dificuldade pela precária organização arquivística dos autos produzidos pelas Casas Legislativas; baixa escolaridade e ausência de treinamento específico para secretários e servidores que prestam informações ao público. Desse modo, a carência de servidores para as mais diversas atribuições administrativas inerentes à dinâmica legislativa, dificulta muito a investigação sobre a realidade da dinâmica de funcionamento das Câmaras Municipais. Não obstante, considera-se que o presente

trabalho assume o desafio de quebrar barreiras existentes para discernimento sobre o exercício do poder na esfera municipal.

Ainda é escassa a disponibilidade de conhecimento sobre o funcionamento das Câmaras Municipais do Cariri Paraibano. Esta raridade de informações públicas sobre o que acontece nas Casas Legislativas é reforçada pela desestruturação administrativa. A isso deve-se ao precário uso de *websites* para disseminação pública dos atos produzidos pelo Legislativo, a dificuldade em manutenção de acervos arquivísticos das Casas e a inexistência de formação e treinamento aos servidores envolvidos com as atividades legislativas, estes são alguns dos fatores que obstaculizam a realização de uma gestão transparente. Tal situação reduz consideravelmente a qualidade da prática legislativa, facilita a acomodação e desmotivação dos servidores da Casa, impede a transparência e a eficiência do Poder Legislativo, além de dificultar o envolvimento do cidadão na participação da vida do município, como agente capaz de interferir na aprovação de leis e formulação de políticas públicas.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA ABRANGÊNCIA CONCEITUAL

Visando analisar a interrelação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política, a *policy analysis* - análise de políticas - se relaciona com a *polity*, *politics* e *policy*. Essas três dimensões de políticas são fundamentais, para a elaboração bem sucedida de uma política pública.

Utilizando-se vastamente do trabalho de (FREY, 2000), para realizar a análise de políticas, é necessário entender a *polity*, que se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; a *politics*, como sendo os processos políticos conflituosos e a *policy*, que são as políticas públicas no seu processo final, os resultados das regras e dos conflitos. Como exemplo dessa interrelação na *policy analysis*, a *polity*, que corresponde às formas de governo, ao sistema de governo e as formas do Estado, irá interferir na *politics* e na *policy*. A *policy analysis* deve levar em conta as perspectivas neoinstitucionalistas, pois, essa perspectiva não explica tudo por meio das instituições. Em situações nas quais os processos políticos são pouco consolidados, é difícil explicar os acontecimentos pelo fator institucional. Impõe-se como componente explicativo adicional o fator “estilo de comportamento político”, que irá influenciar nas relações políticas.

Analisar o contexto dos atores e onde eles estão inseridos, bem como a cultura política e o carisma do candidato na região, são requisitos fundamentais para a aplicação de políticas em países em desenvolvimento. Assim sendo, a discussão sobre políticas públicas deve levar em conta o

desenho institucional. No caso brasileiro, o presidencialismo de coalizão e as negociações entre os poderes Executivo e o Legislativo para produção legal. Nesse sentido, o presente trabalho entende que desvendar a dinâmica do processo decisório é fundamental para visualizar os caminhos para ações do poder político. A relação dos prefeitos com as Câmaras Municipais é aspecto importante para observar o direcionamento das políticas públicas nos municípios.

2.1 DINÂMICA SOCIAL E POLÍTICA DO CARIRI PARAIBANO

Vivenciando acentuadas mudanças sociais o Cariri Paraibano passa a demandar novas políticas públicas e eficientes meios de acelerar o desenvolvimento local. Com crescente avanço populacional na região, aumenta a necessidade de instituições públicas consistentes e extremamente eficazes, capazes de alcançar resultados que satisfaçam isonomicamente as necessidades das diversas classes sociais. Segundo (MELO & DANTAS, 2011) no ano 2000, 22 municípios tiveram crescimento populacional, dos quais 13 com aumento superior a 10%. Esses dados demonstram que as políticas públicas devem ser consistentes, ter um perfil de longo prazo e levar em consideração a crescente expansão das populações nessa região.

De acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pode-se afirmar, que nas duas últimas décadas o Cariri Paraibano urbanizou-se mais do que a média dos municípios do estado. Com a maior concentração de pessoas, em zonas consideradas urbanas, aumentam-se as necessidades de políticas que atentem às novas formas de sociabilidade. Sendo assim, aos governos são direcionadas e ampliadas demandas, ao mesmo tempo em que se exige competência para garantir o crescimento e desenvolvimento sustentável dos cidadãos, como: controle da violência, melhoria de índices educacionais, das condições de habitação e de saúde, de geração de emprego e renda da sociedade. Em relação à realidade do Cariri Paraibano, o grande desafio dos governos municipais, em suas prerrogativas Executiva e Legislativa deve-se a possibilidade de viabilizar políticas públicas para promover o desenvolvimento dos municípios, dinamizando as potencialidades para ascensão do espaço urbano em consonância com novas condições para a área rural, criando meios para convivência no semiárido e conservação do homem no campo. Essas são questões apresentadas aos gestores e políticos locais como medidas inovadoras para legitimar as formas de representação política.

Nesse sentido, a pesquisa buscou analisar como vem sendo conduzida a relação do Executivo com o Legislativo para viabilizar políticas nos municípios do Cariri Ocidental. Para isso, foi organizado um banco de dados sobre a dinâmica de funcionamento do Poder Legislativo no que se refere à dinâmica do processo decisório, composição partidária e as formas de articulação com o Executivo. Assim, faz-se pertinente uma discussão preliminar sobre a capacidade fiscal dos

municípios a partir do desenho institucional existente na República Federativa do Brasil.

2.2 GRAU DE INSTRUÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS

A constante necessidade que os agentes políticos têm de tomar decisões importantes exige desses agentes uma capacidade de raciocínio e conhecimento que dará credibilidade e qualidade à gestão. Os problemas sociais exigem competência de quem está na liderança política e o grau de escolaridade muito pode dizer sobre a estrutura intelectual e a capacidade de cada agente político. A escolaridade é uma variável importante para se analisar a capacidade política, o processo de decisão e os direcionamentos políticos.

No que se refere às candidaturas para prefeito no Cariri Paraibano (MELO *et al.*, 2011) ressalta que a maioria dos candidatos possui nível superior completo, chegando a 52,78%, valor este que supera a taxa nacional que corresponde a 44,59%. Expondo mais informações levantadas pelos autores acima mencionados, considerando esses valores de forma desagregada, os dados do Cariri Ocidental correspondem a 66,67% de candidatos a prefeito com nível superior, no Cariri Oriental esse número recua para 33,30%. O grau de escolaridade tem sido um fator importante na tomada de decisão pelo eleitorado, pois, sendo os candidatos a prefeito com nível superior maior no Cariri Ocidental, o resultado das urnas demonstram essa simpatia por candidatos com mais escolaridade, onde dos prefeitos da parte ocidental eleitos em 2008, 70,59% têm curso superior completo.

Sobre a escolaridade dos candidatos a vereador em 2011, (MELO *et al.*, 2011) destaca que a realidade do Cariri Paraibano é semelhante à realidade do Brasil, onde ambos ficam próximos a 32% quando é analisada a taxa de candidatos com nível médio completo. E diferentemente dos prefeitos, apenas 14,12% dos vereadores do Cariri possuem curso superior. Tamanha disparidade no nível educacional entre os vereadores e gestores públicos, quando considerada como um requisito que auxilia no entendimento sobre a constituição e funcionamento do sistema político, acaba demonstrando a frágil capacidade de decisão e fiscalização do Legislativo para com o Executivo.

(MELO *et al.*, 2011, p.153) argumenta que:

No sistema de separação de poderes cabe às Câmaras Municipais exercerem funções legislativas, controle e fiscalização das ações do poder executivo municipal. Para isso, exige-se que os vereadores disponham de informações sobre o comando do jogo político. Nesse caso, o nível de escolaridade não só é uma variável que tem impacto significativo na forma de atuação do legislativo, mas, é necessário para a própria função legislativa que requer conhecimentos especializados. (MELO; PEREIRA; SOARES, 2011, p.153)

Por sua vez, esta pesquisa detectou sérias deficiências nos mecanismos de informações sobre as atividades legislativas nas Câmaras Municipais do Cariri Ocidental. Considera-se precária as fontes de informações e seus bancos de dados, tal realidade acaba minando o seu poder informativo e descumprindo o princípio da transparência, que deve está cravado no cerne de toda esfera pública, cuja finalidade é o interesse coletivo.

A baixa escolaridade dos servidores que compõem o Legislativo Municipal é um fator preponderante e justificador para a ausência de dados sobre o comportamento Legislativo das cidades estudadas. Além de ainda prevalecer rivalidades políticas locais que impedem o adequado arquivamento e conservação de dados referentes aos expedientes legislativos. Este fator caracterizou-se como mais um obstáculo encontrado para acesso dos dados públicos em várias Câmaras Municipais.

Ainda, Melo *et al.* (2011, p.154) destaca que a probabilidade das Câmaras Municipais exercerem:

[...] suas funções de forma efetiva ficam comprometidas, nesse caso, torna-se cada vez mais difícil encontrar um poder legislativo atuante no exercício de suas prerrogativas, mas, ao contrário, **torna-se mais fácil ficar a reboque do poder executivo.** (MELO; PEREIRA; SOARES, 2011, p.154) (Grifos dos autores)

No que tange ao Legislativo Municipal, a baixa escolaridade dos vereadores, pode ser um dos fatores que muito contribuem para a inoperância das Câmaras no encaminhamento de políticas públicas. A baixa escolaridade dos vereadores reduz a possibilidade de uma concreta e eficaz agenda de políticas para intervenção na realidade social dos municípios. Melo *et al.* (2011) expõe que para os candidatos a vereador no Cariri Paraibano no ano de 2008, o grau de escolaridade dos que tem o ensino fundamental incompleto corresponde a 23,28% e somente 17,93% dos candidatos a vereador possuem o ensino fundamental completo. Essa realidade indica baixo poder informativo daqueles que têm interesse pela esfera legislativa. Tais dados revelam parte do nível dos candidatos na disputa eleitoral, possibilitando relacionar ainda que de maneira tímida, o nível dos que disputam o pleito municipal e as possíveis interações com o Executivo.

2.3 A RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO NOS MUNICÍPIOS

Configura-se de forma estreita a relação existente entre o Executivo e o Legislativo Municipais. Tamanho contato se dar num contexto onde o Legislativo é composto por parlamentares com comportamentos voltados para o suprimento das demandas sociais dos seus eleitores, centrando suas necessidades de bens materiais e menos na elaboração de leis e de políticas universalistas que beneficiam a coletividade. Por conseguinte, o Poder Executivo adquire

reconhecimento dos parlamentares, sendo visto como o ente capaz de efetivar demandas pontuais perante a sociedade, providenciar benefícios individuais e satisfazer os mais diversos interesses dos eleitores – através da provisão de material de construção, apoio financeiro para confraternizações e outros pequenos favores, por exemplo.

Desse modo, é gerada uma relação de troca entre o Executivo e o Legislativo, onde o Legislativo subordina-se ao Executivo em busca de favores materiais e o Executivo em troca, recebe apoio do Legislativo para as políticas por ele formuladas. Sendo favorecido ainda pelas próprias leis advindas das Câmaras Legislativas Municipais.

Lopez (2004, p.17) afirma:

A atração que o Executivo exerce sobre os vereadores resulta da configuração do sistema político que articula eleitores, vereadores e o Prefeito. As alianças verticais vinculam o eleitor ao Vereador e este, no interesse de atender aquele, submete-se às imposições do Executivo, pré-requisito para a obtenção das benesses. Se ao Executivo interessa aprovar seus projetos e leis, bem como diminuir o ímpeto fiscalizatório da Câmara, aos vereadores interessa obter os benefícios concedidos pelo Executivo [...]. (LOPEZ, 2004, p. 17)

Em pequenos municípios, os vereadores não exercem seus mandatos pautados por uma ideologia ou por sua proposta de campanha. A maioria dos vereadores sofre da falta de expressão eleitoral – não exercem o papel fiscalizador frente ao Executivo, tampouco legislam para a coletividade - o que os remete a políticas meramente assistencialistas. Constitui nesses municípios a ideia de que um vereador de sucesso é aquele que realiza vários trabalhos sociais individuais, os chamados “favores”, direcionando os parlamentares, a manterem um bom relacionamento com o prefeito do município e com deputados estaduais e federais.

Felisbino (2009) ressalta que a iniciativa de projetos de lei que possam atender os serviços de importância imediata cabe ao chefe do Executivo. Os vereadores não podem criar gastos e diminuir as receitas do município. Esse limite constitui um obstáculo para as iniciativas dos vereadores ao encaminharem determinados projetos e também se caracterizam como um fator que impulsiona a dependência dos parlamentares ao prefeito.

Sem dúvida, essa preponderância do Executivo em questões orçamentárias é uma das características do presidencialismo brasileiro que contribui para enfraquecer o Legislativo na formulação de políticas públicas. Nessas condições, resta pouco aos legisladores, a não ser negociar com o Executivo os destinos dos gastos.

Kanaane *et al.* (2010) salienta que no desempenho do serviço público, para alcançar a eficiência e eficácia dos órgãos do poder público, alguns obstáculos se fazem presentes. Inicialmente, a primeira dificuldade está no entendimento do papel da instituição pública. Logo depois em buscar conceitos para avaliar e quantificar, através de indicadores, se o papel da respectiva instituição está ou não sendo cumprido.

A essa altura, tornam-se remotas as formas de fiscalização e controle das iniciativas do Executivo. Assim, as divergências de interesses entre os poderes Executivo e o Legislativo acabam sendo minimizadas pela necessidade de estabelecer parcerias para obtenção de apoio eleitoral. Nesse caso, a performance dos poderes deve-se ao êxito em relação aos eleitores, sobretudo quando se focaliza a reeleição. Nos pequenos municípios esse cenário ganha prevalência, pois torna-se cada vez mais comum, a passividade do Poder Legislativo Municipal frente a agenda de prioridades do Executivo.

A questão da má qualidade dos serviços prestados pela administração pública é salientada por Motta (2007), ao afirmar que a administração pública brasileira ainda carrega arcaicas tradições e costumes senhoriais para manutenção do poder tradicional. Esse comportamento rege-se basicamente pelo jogo político que busca manter coalizões de poder para atender os objetivos de grupos preferenciais.

O vereador atualmente está com um acentuado “desvio de função” desenvolvendo várias ações inerentes a um assistente social, isso, por culpa do próprio sistema que é ineficiente no atendimento às demandas sociais. O real cargo de vereador é negligenciado, juntamente com a ausência de aprovação de leis que beneficiam o bem comum e a fiscalização efetiva do Legislativo sobre o Executivo.

O apoio que o Legislativo concede ao Executivo para Lopez (2004, p.18) é:

Votar as matérias de autoria do Executivo encaminhadas ao Legislativo; “não falar mal do governo” publicamente, seja em plenário ou nos órgãos da imprensa local e, acima de tudo, não exercer a fiscalização dos atos do poder Executivo – o que é atribuição da Câmara. Em troca, o Vereador tem a possibilidade de 1) dispor de uma cota de nomeações de pessoas em cargos públicos, 2) ver parte de suas indicações atendidas pelo Executivo, 3) não sofrer restrição no seu acesso às secretarias da administração e 4) ver seu nome vinculado às obras realizadas em seu reduto. (LOPEZ, 2004, p.18)

Ao analisar a relação entre federalismo, arena eleitoral e políticas públicas, (BORGES, 2010) considera que a investigação sobre políticas públicas é complexa, mas que pode ser observada por tipologias que foram criadas a partir dos critérios de alocação e bens produzidos. Os critérios de alocação dizem respeito à forma pela qual os recursos públicos são utilizados: se

político-partidário ou universalismo. Já no que concerne aos bens produzidos, as políticas públicas podem produzir bens privados ou bens públicos. A partir desse modelo de análise torna-se possível observar quatro tipos de políticas públicas.

Quando o critério de alocação é político-partidário e produz bens privados, a política é definida como clientelista; quando a característica de alocação é político-partidário, mas os bens produzidos são públicos, a política chama-se distributiva. Por outro lado, quando o critério de alocação é universalismo e há produção de bens privados, a política é chamada de focalização. E por fim, quando o critério de alocação é universalismo para produção de bens públicos, a política pública chama-se universalista.

Morais (2011) destaca que se o Legislativo tem poderes para vetar medidas propostas pelo Executivo, e o Executivo nada pode contra o Legislativo, tende-se a configurar uma situação favorável a formação de confrontos, com possibilidades de impasses. Diante desta afirmação, e do poderio do Legislativo, o Executivo, distribui as pastas das secretarias com o objetivo de obter o apoio da maioria dos legisladores; assim, partidos que direta ou indiretamente recebem pastas, são membros do governo e devem comportar-se como tal nas Câmaras, votando a favor das iniciativas patrocinadas pelo Executivo. Esse governo de coalizão estabelecido pelo Executivo nos municípios favorece seu sucesso eleitoral.

A situação crônica que retarda o Brasil rumo ao desenvolvimento e adia a consolidação das instituições para melhor aplicação de recursos públicos e formulação de leis relevantes é expressa por Silveira (2009, p. 272).

Em que pese o fato de que cabe ao poder Legislativo a elaboração e a fiscalização das leis (particularmente aquelas de responsabilidade do Executivo), nossa cultura eleitoral é marcada pela preponderância do poder Executivo. No que concerne ao Legislativo, ao contrário, há um profundo desconhecimento, desinteresse e desatenção quanto às atribuições e, portanto, o poder que esse poder detém. (SILVEIRA, 2009, p. 272)

O desinteresse e descrença social podem advir, dentre outros fatores, da corrupção e da ineficiência das instituições públicas. A sociedade tem desacreditado que uma mudança positiva pode ocorrer diante da atual conjuntura enfrentada pelo país. Passa a ser crucial a necessidade de mudanças no comportamento dos atores que compõem as instituições públicas.

Cinnanti (2011, p. 2) destaca que “o descrédito da população brasileira na classe política é um elemento histórico, que tem se perpetuado e, até mesmo, aumentado ao longo do tempo”. Dentre outros fatores, o interesse individual dos agentes políticos, a corrupção, o despreparo advindo da ausência de conhecimentos técnicos exigidos pela área e a morosidade das instituições públicas na resolução das questões ligadas a sociedade exercem um negativo papel,

desestabilizando as instituições forjadas sob o Estado democrático de direito.

As relações Executivo-Legislativo nos municípios analisados não são divergentes dos resultados mostrados no âmbito federal. Conforme assevera Lemos & Power (2013) se referindo ao sistema Executivo-Legislativo federal, o mesmo ocorre nos municípios que tiveram sua produção legislativa estudada. Não existiu de forma efetiva um controle legislativo para o direcionamento de leis e permanente fiscalização do Poder Executivo Municipal. Predominando ao que parece, um parlamento montado sobre um contexto de política de coalizão, na qual legisladores buscam acesso a recursos controlados pelo Poder Executivo.

3 METODOLOGIA

A pesquisa construiu mecanismos para medir o impacto que o Poder Legislativo exerce na tomada de decisões da gestão dos municípios do Cariri Ocidental durante a legislatura 2009-2012. O estudo foi realizado sobre o controle democrático exercido nas relações entre os poderes Executivo e Legislativo municipais desta sub-região na Paraíba. Permitiu fazer comparações em relação ao desempenho do Legislativo, tomando como base as iniciativas e aprovação de projetos, as formas de relação entre Situação e Oposição, observando as características partidárias eleitorais nos municípios e a taxa de renovação das Câmaras Municipais. No que concerne à produção legislativa a pesquisa usou a classificação das iniciativas legislativas baseada nos trabalhos de Figueiredo & Limongi (1999), sobre a dinâmica de funcionamento na Câmara dos Deputados.

As fontes de dados secundários obtidas deram-se de informações sobre a votação dos vereadores contidas nos bancos de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Para isso, foram operacionalizadas as seguintes variáveis: a quantidade de partidos da coligação, a distância ideológica entre os partidos da coligação, a quantidade de votos de candidatura coligada, quantidade de votos de candidatura isolada, relação entre quantidade de votos das candidaturas e o quociente eleitoral. Para explorar o quadro das disputas nos municípios e ampliar a explicação sobre o desempenho dos candidatos foram consideradas variáveis socioeconômicas como o tamanho dos municípios, escolaridade, renda e profissão/ocupação.

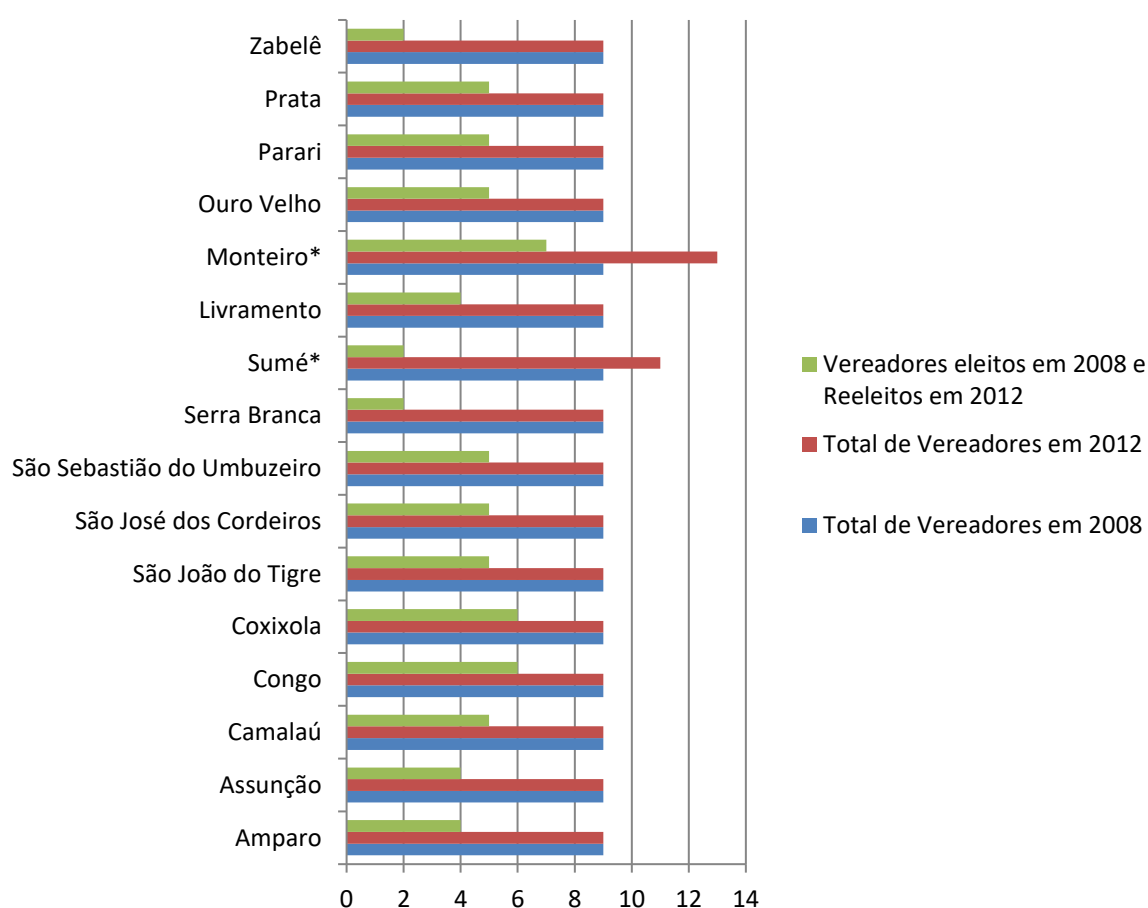
Os dados sobre o funcionamento das Casas Legislativas e sobre o processo decisório foram obtidos através de coleta direta nas Câmaras Municipais mediante ofício de solicitação. O envio e apensamento das informações foram feitas por secretários das Câmaras ou por vereadores presidente das Casas Legislativas. A partir do recebimento dos dados, a tabulação das informações se deu utilizando o programa Excel 2010 para análise descritiva, com aplicação de tabelas, quadros e gráficos de dispersão. Os dados quantitativos permitiram realizar comparações e avaliações sobre

a relação Executivo-Legislativo na sub-região do Cariri Paraibano.

4. DISTRIBUIÇÃO NUMÉRICO-PARTIDÁRIA DE VEREADORES E PREFEITOS

No que concerne à esfera municipal, resta saber de que forma as decisões do Executivo são articuladas nas Câmaras Municipais. Nesse sentido a pesquisa foi providencial para atender a essas expectativas. O Gráfico 1 demonstra ainda o alto índice de sucesso nas candidaturas à reeleição dos vereadores em municípios do Cariri Paraibano, sendo ainda baixa a taxa de renovação dos vereadores na ocupação de cadeiras na Câmaras Legislativas.

**Gráfico 1 – Número De Vereadores Eleitos Em 2008 E Reeleitos Em 2012
(Cidades X Número De Cadeiras)**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos do Tribunal Superior Eleitoral – TSE (2012). *Os municípios de Sumé e Monteiro tiveram um aumento no número de cadeiras nas Câmaras Legislativas, quando comparado o ano de 2008 com 2012. Sumé passa de 9 cadeiras em 2008 para ter 11 em 2012 e Monteiro passa de 9 cadeiras para 13 em 2012.

A Tabela 1 também mensura a taxa de reeleição dos vereadores entre 2008 e 2012, demonstrando que ainda é preponderante a incidência de vereadores que conseguem se manter no Poder Legislativo ocupando cadeiras no parlamento. Vale destacar as porcentagens dos municípios de Serra Branca, Sumé e Zabelê, pois, a taxa de renovação nessas cidades em 2012, quando comparadas com o ano de 2008, foi de 22,2% em Serra Branca, Sumé e em Zabelê. Quebrando assim, o ciclo de altas taxas de renovação preponderantes nas cidades do cariri ocidental no ano de 2012.

Tabela 1 - Taxa De Reeleição Dos Vereadores Entre 2008 E 2012

Cidade	Total de Vereadores em 2008	Total de Vereadores em 2012	Vereadores reeleitos em 2012	% Reeleitos
Amparo	9	9	4	44,4
Assunção	9	9	4	44,4
Camalaú	9	9	5	55,6
Congo	9	9	6	66,6
Coxixola	9	9	6	66,6
São João do Tigre	9	9	5	55,6
São José dos Cordeiros	9	9	5	55,6
São Sebastião do Umbuzeiro	9	9	5	55,6
Serra Branca	9	9	2	22,2
Sumé¹	9	11	2	22,2
Livramento	9	9	4	44,4
Monteiro²	9	13	7	77,8
Ouro Velho	9	9	5	55,6
Parari	9	9	5	55,6
Prata	9	9	5	55,6
Zabelê	9	9	2	22,2

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos do Tribunal Superior Eleitoral – TSE (2012).

¹ Vale salientar que houve um acréscimo no número de cadeiras no ano de 2012 neste município. Assim, para evitar distorções na leitura dos dados, o cálculo da porcentagem de reeleitos, foi feito levando em conta o mesmo número de cadeiras referente a 2008.

² Por se tratar da mesma alteração do dado. Utiliza-se a idêntica explicação exposta na nota anterior.

Quando analisada a taxa de renovação dos prefeitos de 2008 para os de 2012 na Tabela 2, constata-se que 6 (seis) municípios do cariri ocidental tiveram os mesmos prefeitos de 2008. Foram eles: Congo, São Sebastião do Umbuzeiro, Serra Branca, Sumé, Monteiro, Zabelê. As acirradas disputas entre candidatos a prefeito nesses municípios, motivadas por um clima advindo da população por efetivas mudanças e melhoras na gestão pública municipal, pode ser considerado como um importante fator, para que o número de prefeitos reeleitos não tenha sido mais expressivo.

Verifica-se na Tabela 2 a incidência da reeleição dos prefeitos nas cidades do Cariri Paraibano Ocidental. Merecendo destaque, no entanto, o fato dos partidos dificilmente se manterem no poder por mais de dois mandatos. Assim, existiu nas cidades avaliadas nesse período, considerada transitoriedade de partidos no Poder Executivo, quando exaurida a possibilidade de reeleição. Com exceção das cidades de Coxixola, que o mesmo partido - DEM, antigo PFL - manteve-se no poder entre 2004, 2008, 2012, e do município de Zabelê, onde existiu o idêntico comportamento com aquele mesmo partido político entre os anos de 2004 a 2012.

Tabela 2 – Incidência De Renovação Dos Prefeitos Entre 2008 e 2012

Cidade	Partido do Prefeito em 2004	Partido do Prefeito em 2008	Reeleição em 2008	Partido do Prefeito em 2012	Reeleição em 2012
Amparo	PDT	PDT	Sim	PSB	-
Assunção	PTB	PTB	Sim	PSD	-
Camalaú	PRP	PRP	Sim	DEM	-
Congo	PTB	PDT	Não	PDT	Sim
Coxixola	<i>PFL</i>	DEM	Sim	DEM	-
São João do Tigre	PL	PSDB	Não	PMN	Não
São José dos Cordeiros	PSDB	PSDB	Não	PSB	Não
São Sebastião do Umbuzeiro	PMDB	DEM	Não	DEM	Sim
Serra Branca	PT	PMDB	Não	PMDB	Sim
Sumé	<i>PFL</i>	PMDB	Não	PMDB	Sim
Livramento	PL	PT	Não	PR	Não
Monteiro	PDT	PSDB	Não	PSDB	Sim
Ouro Velho	PDT	PDT	Sim	PSD	-
Parari	PTB	DEM	Não	PSB	Não
Prata	PSDB	PSDB	Sim	PMDB	-

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos do Tribunal Superior Eleitoral – TSE (2012).

Nesse sentido, a reeleição parece ser um mecanismo para recompensar ou punir os governantes. Não obstante, quando se observa a reeleição dos prefeitos do Cariri Paraibano e a continuidade do partido no poder, pode-se interpretar a avaliação e a escolha do eleitor como sendo personalista. Essa é uma discussão que ainda merece reflexão e investigação. Não é intenção neste momento adentrar.

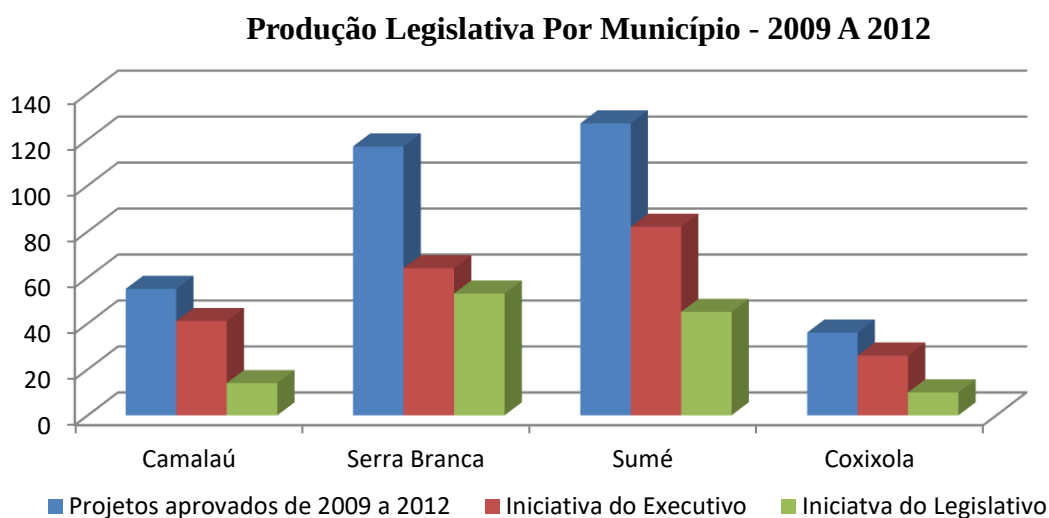
Ainda considerando os dados da Tabela 2 dos anos de 2004, 2008 e 2012, fato interessante também ocorreu nas cidades de São João do Tigre, Livramento, e Parari, onde cada partido político conseguiu obter sucesso eleitoral por apenas um único mandato.

4.1 PRODUÇÃO LEGISLATIVA DE 2009 A 2012 DOS MUNICÍPIOS DE CAMALAUÍ, SERRA BRANCA, SUMÉ E COXIXOLA

No Gráfico 2 é evidenciado o número de projetos aprovados entre 2009 e 2012, nos municípios supracitados e demonstrada a incidência de iniciativa por parte do Executivo ou do Legislativo em cada projeto. A soberania do Poder Executivo na soma das iniciativas de projetos de lei aprovados entre 2009 a 2012 é constante em todos os municípios avaliados. Cabendo uma avaliação individual de cada cidade, para que se entenda a dinâmica legislativa dos municípios.

Importante destacar o número populacional das cidades que tiveram sua produção legislativa avaliada, onde segundo dados de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o número de habitantes para o município de Camalaú é de 5.749. Para o município de Coxixola o número é de 1.771 munícipes. Já em Serra Branca 12.973 pessoas habitam naquela cidade, e em Sumé, o número de habitantes é de 16.060. A produção legislativa dos municípios está relacionada ao número de habitantes de cada região. Constata-se no Gráfico 2 que à medida que a população cresce em um dos municípios avaliados o número de projetos avaliados para o período de 2009 a 2012 também cresceu, contudo, independentemente do número populacional das cidades, o Executivo mantém a soberania na iniciativa dos projetos de lei aprovados neste período.

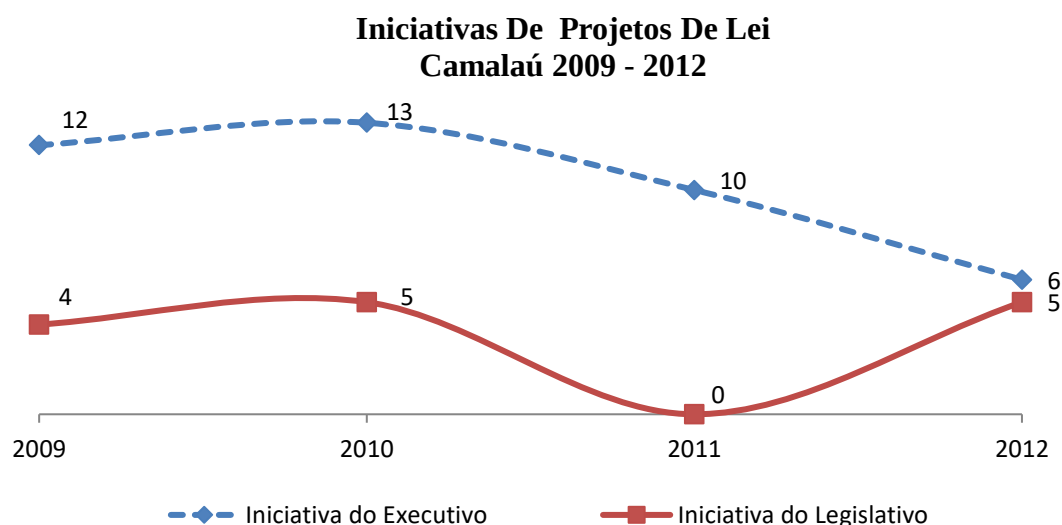
Gráfico 2 – Projetos Aprovados e Iniciativas



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos coletados das respectivas Câmaras Legislativas do Município.

No município de Camalaú é o Executivo quem tem maior participação na iniciativa dos projetos de lei, conforme consta no Gráfico 3. Contudo, percebe-se um constante decréscimo na participação do Executivo, nas iniciativas de leis, no que compreende os 4 anos de mandato do prefeito - especialmente nos anos de 2010, 2011, 2012. O Legislativo em todo o período estudado, não teve uma participação efetiva na iniciativa de leis, até chegando em 2011, a 0 (zero) participação, nos projetos aprovados daquele ano.

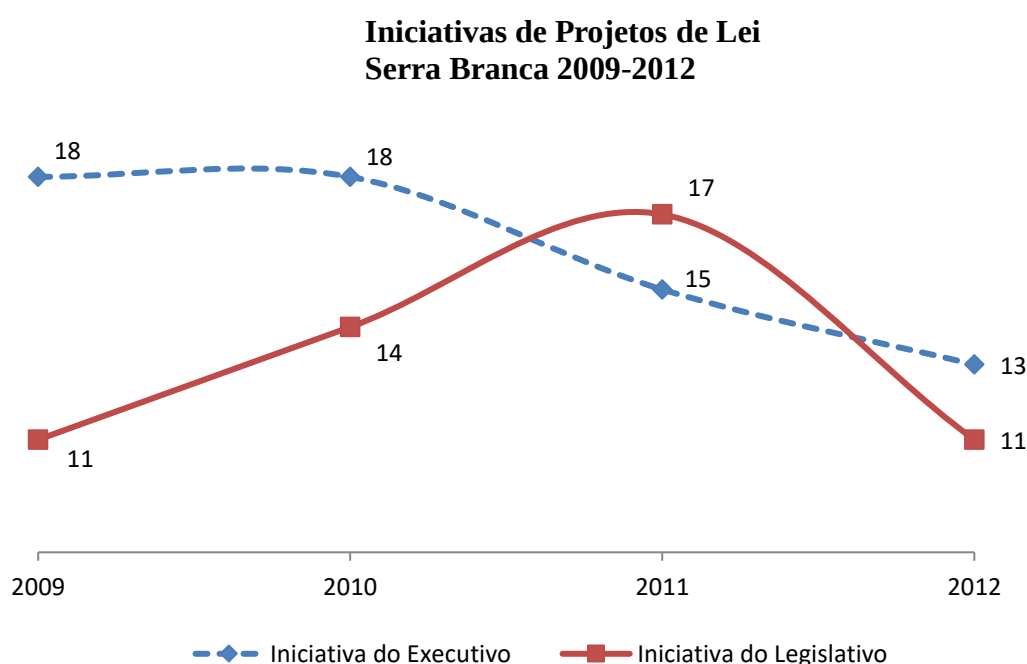
Gráfico 3 – Projetos Aprovados No Município De Camalaú E Iniciativas



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos coletados da Câmara Legislativa do Município.

No que compreende as análises do município de Serra Branca no Gráfico 4, a dinâmica legislativa ocorreu com uma importante saliência do Legislativo Municipal na elaboração de leis. No entanto, apesar de constante decréscimo na iniciativa de leis aprovadas por parte do Poder Executivo, este ainda foi o responsável pelo maior número de iniciativas de projetos de leis nos anos de 2009, 2010 e 2012. Sendo o Executivo quem mais legislou neste município, quando considerado todo o período de 2009-2012.

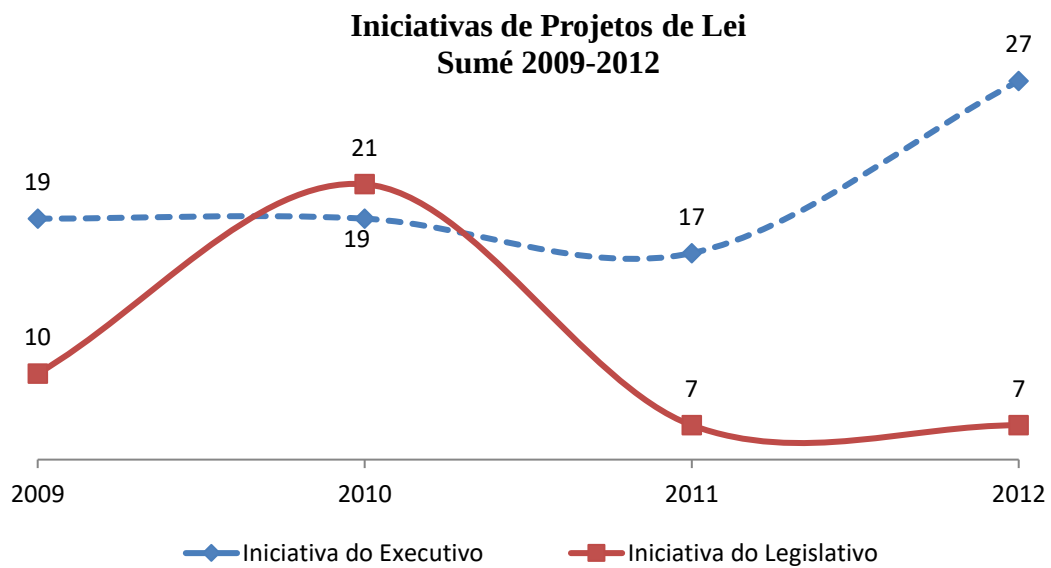
Gráfico 4 – Projetos Aprovados No Município De Serra Branca E Iniciativas



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos coletados da Câmara Legislativa do Município.

O município de Sumé, onde é o Gráfico 5 que representa a produção legislativa com suas respectivas iniciativas naquele concelho, comprova a proeminência de iniciativas de leis por parte do Executivo, apresentando um comportamento legislador mais constante do que a do próprio Legislativo. Tal situação salienta a elevada participação do Executivo, frente a um Legislativo, que mais precisamente nos anos de 2011 e 2012, se manteve apático diante da atuação legiferante do Executivo. Isso demonstra que, enquanto o Legislativo manteve baixa produção, o Poder Executivo teve um crescimento significativo em aprovação de leis de sua iniciativa, como se pode ver na curva do Gráfico 5.

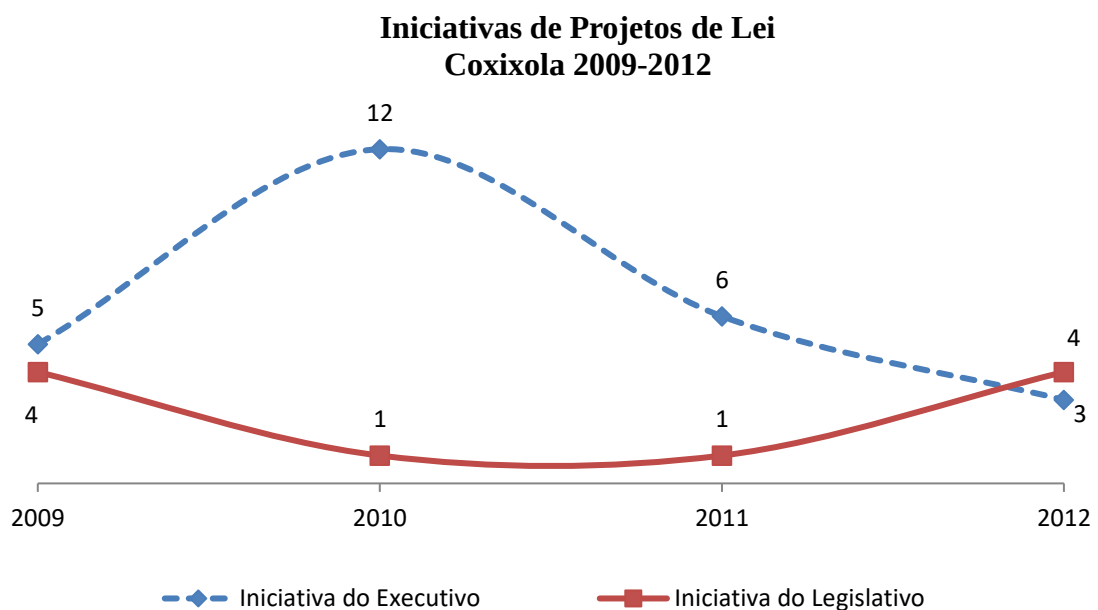
Gráfico 5 – Projetos Aprovados No Município De Sumé E Iniciativas



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos coletados da Câmara Legislativa do Município.

Avaliando o município de Coxixola o Gráfico 6, atesta a baixíssima atuação anual do Legislativo local, no que se refere à produtividade legislativa. E em 2010 e 2011, a atuação do Poder Legislativo, se resumiu a apenas uma iniciativa de lei em 2010 e uma em 2011. Expressando assim, a morosidade daquele parlamento.

Gráfico 6 – Projetos Aprovados No Município De Coxixola e Iniciativas



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos coletados da Câmara Legislativa do Município.

Isso pode ser explicado devido haver no parlamento baixa ou inexistentes oposições ao prefeito durante o mandato, ou por existirem vereadores com baixo poder informativo para apresentar projetos de lei, sendo então incapazes de atentar para os problemas e necessidades dos cidadãos.

4.2 ÁREAS E TIPOS DE PROJETOS DE LEI APROVADOS NOS MUNICÍPIOS DE CAMALAUÁ, SERRA BRANCA, SUMÉ E COXIXOLA

Nos quadros abaixo há a correspondente divisão das leis por áreas para os municípios de Camalaú, Serra Branca, Sumé e Coxixola, cada um, com suas respectivas iniciativas. Os projetos de lei aprovados de iniciativa do Poder Executivo foram expressos nos quadros através da terminação (Exe) e os de iniciativa do Poder Legislativo estão identificadas pela sigla (Leg).

A classificação dos projetos de leis nas áreas elencadas se deu da seguinte maneira:

Foram distribuídos na área da Saúde os projetos de leis aprovados que direta ou indiretamente modificavam ou indicavam políticas públicas municipais para esta área.

Os projetos aprovados referindo-se a ações e estratégias ligadas ao melhoramento da Educação oferecida no âmbito municipal foram classificados na área Educação.

Projetos ligados à área Social foram aqueles que reconhecem associações como sendo instituições de utilidade pública, disposições sobre conselhos municipais do idoso e outras questões que envolvem políticas sociais.

Para o Meio Ambiente/Agrárias foram direcionados os projetos de lei que buscavam proteger e preservar o meio ambiente, bem como os relacionados com a criação de conselhos rurais em prol da sustentabilidade.

Foram direcionadas à área Administrativo-Financeiro os projetos de lei ligados a reformas gerenciais do Estado, referentes ao crescimento ou redução de gastos públicos, à criação, redução ou aumento de cargos públicos, elaboração e aprovação de Lei Orçamentária Anual - LOA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, do Plano Plurianual - PPA, obrigações impostas por Lei e outras questões inerentes ao funcionamento da máquina pública.

Compreende-se como projetos ligados à área de Política Econômica as ações voltadas à abertura de créditos especiais, regulação de empreendedores locais, contração de empréstimos, contribuições mensais a Confederação Nacional dos Municípios – CNM.

Foram classificados como projetos da área Instituição de datas comemorativas todos os projetos de leis aprovados nos municípios que criavam datas comemorativas.

Em Nomenclatura de espaços públicos foram direcionados os projetos de leis que conferiam nomes a ambientes públicos tais como ruas, instituições, prédios, escolas, entre outros.

Para cultura foi classificado o projeto de lei que ratifica o protocolo de intenções firmado entre os Municípios que constituem o Fórum de Cultura e Turismo do Cariri Paraibano, com a finalidade de constituir um Consórcio Público, para promoção do Desenvolvimento Regional Sustentável, através da Cultura e do Turismo na região compreendida por Cariri Paraibano.

Na área Outros, foram classificados os projetos referentes à permuta de imóveis do poder público com particulares a ações legislativas com objetivos de difícil entendimento.

No que se refere ao município de Camalaú, relativo às áreas contempladas pelos projetos de lei aprovados no município, constata-se no Quadro 1, que há um grande enfoque do Poder Executivo na área administrativo financeiro. Pois, foi para esse campo o direcionamento de grande parte dos projetos de lei aprovados no município de 2009 a 2012.

A área da educação, apesar de ter sido contemplada com projetos de leis aprovados em 2009 não foi considerada novamente nos anos subsequentes. Entende-se, no entanto, que políticas públicas e investimentos financeiros mediante lei, para essa esfera de atuação do poder público devem ser perenes e eficazes. A descontinuidade da atuação legislativa nessa área configura-se como um atraso social, que tem como possível causa, a baixa capacidade decisória dos políticos e apatia dos agentes políticos frente aos problemas e necessidades locais.

Ainda no Quadro 1, pode-se observar que o Poder Executivo possuiu a maior incidência de iniciativas dos projetos de lei aprovados em Camalaú, e tem basicamente legislado em áreas de forte impacto social e econômico. A área administrativo-financeiro, que corresponde dentre outras questões ao aumento ou redução de gastos públicos, foi a mais contemplada pelo Poder Executivo Municipal através de iniciativas em projetos de lei aprovados.

Enquanto isso, o Poder Legislativo Municipal timidamente exerceu seu papel legislador. Contentou-se mais em aprovar projetos de iniciativa do Executivo do que legislar em áreas de importante necessidade social.

Quadro 1 – Camalaú - Divisão De Projetos De Lei Por Áreas e Iniciativas

Áreas	Exe	Leg	Total 2009	Exe	Leg	Total 2010	Exe	Leg	Total 2011	Exe	Leg	Total 2012
Saúde	0	2	2	1	0	1						
Educação	5	0	5									
Social	1	0	1							1	0	1
Meio Ambiente/Agrárias				1	0	1						
Administrativo-Financeiro	6	1	7	8	0	8	10	0	10	5	3	8
Política Econômica				2	0	2						
Instituição de datas comemorativas										0	1	1
Nomenclatura de espaços públicos	0	1	1	0	5	5				0	1	1
Cultura				1	0	1						
Outros												
TOTAL DE LEIS	12	4	16	13	5	18	10	0	10	6	5	11

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos coletados das respectivas Câmaras Legislativas do Município, 2013.

Quando comparado com o município de Camalaú verifica-se no Quadro 2, que os projetos de lei aprovados no município de Serra Branca apresentam maior heterogeneidade. Houve diversificação dos projetos em diversas áreas e um maior equilíbrio na formulação de leis advindas do Poder Legislativo e do Executivo.

Os projetos aprovados concentraram-se em sua maioria nas áreas social, administrativo financeiro, política econômica, e nomenclatura de espaços públicos.

Merece destaque o fato exposto no Quadro 2, em que o Poder Legislativo foi o responsável pela iniciativa de todos os projetos de lei voltados a nomenclatura de espaços públicos. Tal situação somada a projetos que institucionalizaram datas comemorativas caracterizaram em Serra Branca, grande parte das aprovações de projetos submetidos pelo Poder Legislativo no período de 2009 a 2012.

Torna-se clara a irrelevância da maioria dos projetos submetidos pelo Poder Legislativo Local quando equiparada aos projetos aprovados de iniciativa do Executivo. O Poder Executivo foi o responsável pela elaboração de maior parcela dos projetos nas áreas administrativo-financeiro e políticas econômicas. É importante salientar o desinteresse de ambos os poderes em submeter à aprovação projetos ligados às áreas de educação e saúde. Desse modo, áreas de fundamental necessidade social e que exercem fortes impactos nas oportunidades e bem estar, não tiveram expressiva atenção dos poderes que compõem a administração pública municipal.

Quadro 2 – Serra Branca - Divisão De Projetos De Lei Por Áreas e Iniciativas

Áreas	Exe	Leg	Total 2009	Exe	Leg	Total 2010	Exe	Leg	Total 2011	Exe	Leg	Total 2012
Saúde				2	0	2						
Educação												
Social	1	3	4	5	4	9	3	1	4	1	1	2
Meio Ambiente/Agrárias							1	0	1			
Administrativo-Financeiro	9	0	9	9	0	9	11	0	11	11	0	11
Política Econômica	8	0	8	2	0	2				1	0	1
Instituição de datas comemorativas	0	1	1	0	2	2	0	1	1			
Nomenclatura de espaços públicos	0	7	7	0	8	8	0	15	15	0	10	10
Cultura												
Outros												
TOTAL DE LEIS	18	11	29	18	14	32	15	17	32	13	11	24

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos coletados das respectivas Câmaras Legislativas do Município, 2013.

No que se diz respeito à divisão por áreas da produção legislativa do município de Sumé no período de 2009 a 2012, observa-se no Quadro 3, uma vasta distribuição dos projetos em diversas áreas de atuação. Apesar de ser baixo e descontínuo o número de projetos aprovados em algumas áreas, o município de Sumé, ainda que minimamente, distribui os projetos nas diferentes áreas públicas.

Durante os 4 anos avaliados, manteve-se forte a formulação de leis de iniciativa do Executivo voltadas a área administrativo financeiro. Vale salientar também o comportamento do Poder Legislativo no que se refere a sua produção legislativa. Projetos voltados à nomenclatura de espaços públicos de iniciativa do Legislativo foram presentes em todos os anos avaliados, contudo, teve seu ápice no ano de 2010. Nesses termos, 19 projetos direcionados à nomenclatura de espaços públicos foram aprovados a partir da iniciativa do Poder Legislativo naquele ano.

Não obstante ser descontínua e baixa a aprovação de projetos voltados às áreas de saúde, educação e meio ambiente/agrárias no município de Sumé, o Quadro 3, exhibe a ausência de projetos iniciados pelo Poder Legislativo e dirigidos para essas questões. Pode-se a partir dos dados compreender o perfil legislativo que preponderou na legislatura 2009-2012, diante das preferências e comportamentos tomados pela Casa Legislativa de Sumé.

Na área, outros, foram classificados os projetos que não possuíam claras explicações finalísticas cujo teor era impreciso e de difícil entendimento.

Quadro 3 – Sumé - Divisão De Projetos De Lei Por Áreas e Iniciativas

Áreas	Exe	Leg	Total 2009	Exe	Leg	Total 2010	Exe	Leg	Total 2011	Exe	Leg	Total 2012
Saúde				1	0	1	4	0	4	2	0	2
Educação	3	0	3				1	0	1	2	0	2
Social	2	3	5	2	1	3	2	0	2	1	0	1
Meio Ambiente/Agrárias	1	0	1							3	0	3
Administrativo-Financeiro	10	2	12	12	0	12	8	2	10	14	3	17
Política Econômica	3	0	3							3	1	4
Instituição de datas comemorativas				0	1	1						
Nomenclatura de espaços públicos	0	5	5	3	19	22	1	5	6	1	3	4
Cultura												
Outros				1	0	1	1	0	1	1	0	1
TOTAL DE LEIS	19	10	29	19	21	40	17	7	24	27	7	34

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos coletados das respectivas Câmaras Legislativas do Município, 2013.

Sobre o comportamento legislativo e a divisão por áreas dos projetos de leis aprovados no município de Coxixola, durante o período de 2009 a 2012, comprova-se no Quadro 4 a ínfima produção legislativa advinda do Poder Legislativo Local. A descontinuidade e inconstância na aprovação de leis nas diversas áreas públicas podem configurar-se como um óbice para o efetivo andamento de positivos impactos na realidade do município que adviriam através de políticas públicas.

Verifica-se no Quadro 4 que apenas a área administrativo-financeiro foi anualmente atendida e suprida com a aprovação de projetos de leis.

Tanto nos anos de 2009 quanto nos de 2012 o Poder Legislativo Municipal foi o único responsável pela iniciativa de projetos de leis, posteriormente aprovados, direcionados à nomenclatura de espaços públicos. Já não bastasse a reduzida produção legislativa dos vereadores, esta ainda foi direcionada a questões que não modificam consideravelmente a realidade social, quando equiparada com as urgentes necessidades e exigências nas áreas de saúde, educação, meio ambiente, social, dentre outras.

Quadro 4 – Coxixola – Divisão De Projetos de Lei Por Áreas e Iniciativas

Áreas	Exe	Leg	Total 2009	Exe	Leg	Total 2010	Exe	Leg	Total 2011	Exe	Leg	Total 2012
Saúde				1	0	1						
Educação				2	0	2						
Social				1	0	1	1	0	1	1	0	1
Meio Ambiente/Agrárias	1	0	1									
Administrativo-Financeiro	4	0	4	7	1	8	5	1	6	2	2	4
Política Econômica				1	0	1						
Instituição de datas comemorativas												
Nomenclatura de espaços públicos	0	4	4							0	2	2
Cultura												
Outros												
TOTAL DE LEIS	5	4	9	12	1	13	6	1	7	3	4	7

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos coletados das respectivas Câmaras Legislativas do Município, 2013.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pôde-se constatar que independentemente do número de habitantes dos municípios analisados é forte a predominância de iniciativa do Poder Executivo na aprovação de leis municipais. Esta situação ainda é agravada devido à carência estrutural dos Poderes Legislativos Municipais e a privação econômica enfrentada por esses municípios. Há forte carência organizacional nas Câmaras Municipais da região do Cariri Paraibano Ocidental no que se refere ao armazenamento de informações das leis aprovadas no Legislativo, sendo essa situação agravada devido à prevalência de muitos servidores públicos desenvolverem suas funções através de cargos comissionados, caracterizando-se desse modo em servidores temporários. Por sua vez, as atividades no Poder Legislativo requerem amplo conhecimento legal e vasta experiência.

Um dos desafios para melhor viabilizar a pesquisa foi dentre outros fatores, a ausência de um banco de dados para registro das ações e leis aprovadas em algumas Casas Legislativas dos municípios investigados; a inércia que paira sobre muitos servidores em setores das mais diversas áreas do serviço público; e a desorganização e o desencontro de informações advindas de uma mesma fonte, quando indagada sobre uma mesma questão. Tais comportamentos dificultam a promoção da transparência nas ações públicas e se constituem como obstáculos para a análise de novos métodos e decisões políticas que sejam mais eficientes e eficazes para alcance de benefícios efetivos à coletividade.

A inexistência de controle social para os diversos fatos políticos que ocorrem na esfera municipal - como a inércia do Legislativo diante de importantes questões sociais e o direcionamento decisivo do Poder Executivo nas mais variadas questões -, coopera para que os poderes não cumpram suas funções típicas. Tampouco, favorece o que assevera a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 2º, a qual afirma que de maneira harmônica e independente são os poderes entre si. Passa a existir então, parcerias e alianças muitas vezes contrárias ao princípio democrático de poder, emanado pelo povo e para benefício deste.

A fragmentação partidária prevalecente nos municípios do cariri ocidental e incitada pela abertura que o sistema político brasileiro concede para o firmamento de complexas coligações eleitorais que, por conseguinte, desaguem em diversas coalizões inconsistentes, do ponto de vista ideológico, nos parlamentos locais. Isso demonstra que as diferenças de ideias, que deveriam separar os partidos e delimitarem suas propostas de campanha e o estilo comportamental-partidário no Legislativo, servem apenas para comprovar a fragilidade de identidade ideológica dos partidos.

Para interpretar a realidade dos dados, considera-se vigente a antiga política concretizada sob uma relação de subserviência do Legislativo ao Executivo no cariri ocidental paraibano. Desse

modo, pode-se destacar que, o baixo desempenho das Câmaras Municipais está relacionado, sobretudo, por falhas na representação política que minimiza o papel do Poder Legislativo. Assim, o funcionamento das instituições políticas pode ser influenciado diretamente pelas distorções na produção e competências dos poderes, e principalmente, no que se refere ao controle democrático horizontal. A isso, se soma a carência do controle eleitoral que distancia cada vez mais os representantes dos representados. A anuência do Legislativo aos projetos do Executivo passa a ser referência central do comando da agenda legislativa.

O cenário da produção legislativa nos municípios do Cariri Paraibano vem apresentando algumas direções em função da predominância do Executivo, conforme alega a literatura, sobre interação Executivo e Legislativo. Não obstante, algumas mudanças foram introduzidas nas disputas eleitorais, pois, os municípios de Sumé, Serra Branca e Zabelê apresentaram taxa de renovação das Câmaras Municipais com reduções expressivas.

Em Sumé, a taxa de renovação ficou em 22,2%, desconsiderando, contudo, a nova quantidade de cadeiras legislativas disponíveis no pleito de 2012, em Serra Branca e em Zabelê a taxa de renovação manteve-se em 22,2%. Em cada um destes municípios, apenas 2 (dois) vereadores conseguiram se reeleger em 2012, conforme já demonstrado na Tabela 1. Isso salienta que outros fatores têm sido mais determinantes para o eleitor na hora do voto, ou os vereadores que compunham o parlamento no ano de 2008 naquelas cidades não souberam realizar de maneira eficiente suas políticas assistencialistas individuais, acarretando na não reeleição em 2012. Tal comportamento pode ter efeitos positivos na forma de funcionamento do processo decisório. A performance da arena legislativa vai depender da qualidade dos decisores que deverão dispor de conhecimento para formular projetos e políticas públicas.

As ações públicas nos municípios são significativamente iniciativas do Poder Executivo. Desse modo, dá-se a minimização da força institucional do Poder Legislativo. Assim, torna-se recorrente a benevolência dos vereadores aos projetos do Poder Executivo diante do potencial de força da máquina administrativa comandada pelos prefeitos. Essa forma de funcionamento das instituições Legislativas debilita suas funções manifestas de legislar e fiscalizar o Poder Executivo. Assim, torna-se difícil evidenciar o equilíbrio entre os poderes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORGES, A. “Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses”. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 12, n. 24, p. 120-157, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

CINNANTI, C. J. J. A (des)confiança do cidadão no Poder Legislativo e a qualidade da democracia no Brasil. *E-legis*, Brasília, n. 6, p. 84-95, 2011. Disponível em: <<http://elegisbr.com/cefor/index.php/e-legis/article/view/73/68>>. Acesso em: 11 fev. 2014.

FELISBINO, R. A. Atores e práticas na relação executivo-legislativo municipal: o Caso do município de Mogi Mirim (SP) em dois contextos democráticos (1946-1964 e pós-1988). *Revista Omnia Humanas*, v. 2, n. 1, p. 27-47, 2009.

FIGUEIREDO, A; LIMONGI, F. P. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1999.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. n. 21. p. 211-260, 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Banco de dados, Cidades. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/perfil.php?codmun=250073&search=paraiba>> Acesso em: 22 jul 2013.

KANAANE, R; FILHO, A. F.; FERREIRA, M. G. *Gestão pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas*. São Paulo: Atlas, 2010.

LEMOS, L. B.; POWER, T. J. Determinantes do Controle Horizontal em Parlamentos Reativos: O Caso do Brasil (1988-2005). *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, 2013.

LIMA JÚNIOR, O. B. *Instituições Políticas Democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

LOPEZ, Felix G. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 22, p. 153-177, 2004.

MELO, C. A. V.; DANTAS, N. S. Compreensão da dinâmica de transformações populacionais como instrumentos de políticas públicas. In: MELO, C. A. V.; SOARES, Kelly C. C. *Instituições, gestão pública e desenvolvimento sustentável*. Recife: Nossa Livraria, cap..1, p. 21-39, 2011.

MELO, C. A. V.; PEREIRA, J. W; SOARES, K. C. C. Padrões de participação política, competição eleitoral e irregularidades em gestões municipais. In: MELO, C. A. V.; SOARES, K. C. C. S. *Instituições, gestão pública e desenvolvimento sustentável*. Recife: Nossa Livraria, cap. 5, p. 137-179, 2011.

MORAIS, F. Executivo e Legislativo no Brasil pós-Constituinte. *São Paulo Perspec.* [online], v.15, n.4, pp. 45-52, 2001. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392001000400006>> Acesso em: 23 ago. 2013.

MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122007000700006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 19 fev. 2014.

SILVEIRA, A. O perfil do poder Legislativo da capital e do estado de Mato Grosso (1983-2004). *Rev. Sociol. Polit.* Curitiba, v.17, n.34, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782009000300019&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 fev. 2014.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. Banco de dados. 2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2012>>. Acesso em: 12 nov. 2012.