

CAPÍTULO II

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Prof. José Irivaldo A. O. Silva

Tutor do PET Gestão Pública Política e Cidadania,
Doutor em Ciências Sociais e Pesquisador do CDSA/UFCG

Edson Francisco Alves Cavalcante

Acadêmico do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública
pela UFCG-CDSA. Bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET)

Joseilma de Souza silva

Acadêmica do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública
pela UFCG-CDSA. Bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET)

Williams Martinho Soares de Sousa

Acadêmico do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública
pela UFCG-CDSA. Bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET)

Ana Paula Gonçalves Leite

Graduada do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública
pela UFCG-CDSA. Ex-Bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET)

Morganna Eugênia Silva Santos

Acadêmica do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública
pela UFCG-CDSA. Bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET)

1 - INTRODUÇÃO

De acordo com a Constituição Federal de 1988 os órgãos que exercem a função da governabilidade brasileira são divididos em Poder Executivo e Legislativo, ambos independentes e harmônicos entre si. O Poder Executivo possui como função típica administrar, enquanto que o Legislativo tem a função típica de legislar. No entanto, esses poderes também possuem a autonomia de exercer atividades que não são próprios de sua finalidade, ou seja, atividades atípicas, e em todas as unidades federativas do Brasil – União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Essa estrutura se repete no Município que se constitui numa unidade autônoma no que se refere à sua administração econômica e financeira, possuindo um Poder Executivo e um Legislativo municipal com autonomia para tomar suas decisões, no entanto, respeitando seus níveis de competências.

Diante da importância de uma atuação eficiente do Poder Executivo e Legislativo para o desenvolvimento municipal, esse estudo tem, portanto, como objetivo geral verificar o Poder de Agenda do Executivo e Legislativo nos municípios de Sumé, Serra Branca e Camalaú, durante o período de 2009, 2010 e 2011.

Metodologicamente, esta pesquisa é classificada como exploratória e descritiva, utilizando a pesquisa bibliográfica, a análise documental e a pesquisa de campo. Como técnicas de coleta de dados, foram utilizadas fontes secundárias, através de análise documental e bibliográfica. Com relação ao universo de pesquisa, este foi constituído pelos municípios de Sumé, Serra Branca e Camalaú durante o período de três (03) anos (2009 a 2011). A análise dos dados foi efetivada a partir de uma abordagem quantitativa e qualitativa, considerando que a pesquisa foi projetada tanto para gerar medidas confiáveis que permitam auxiliar a análise e a explicação das observações, como para descrever e interpretar dados e informações de maneira mais aprofundada.

A estrutura do artigo está dividida em: 1 – Introdução, seguido do tópico 2 – Relação Executivo – Legislativo no Cariri Paraibano, 3 – Processo Legislativo, 3.1 – Tramitação de Projeto de Lei Municipal, 4 – Políticas Públicas no âmbito Municipal, 4.1 Avaliação de Políticas Públicas, 5 – Transparência na Gestão Pública Municipal e por fim as considerações finais do trabalho.

2 - RELAÇÃO EXECUTIVO – LEGISLATIVO NO CARIRI PARAIBANO

Quando realizado o processo constituinte e promulgada a Constituição de 1988, o regime presidencialista foi mantido. O chamado “constitucional-

ismo democrático” pressupõe que os requisitos formais do processo legislativo, o exercício do mandato representativo e o princípio da separação de poderes só podem ser compreendidos como questões voltadas à própria cidadania e não à funcionalidade da atividade parlamentar ou a interesses de governos. Por outro lado, as prerrogativas legislativas oferecidas pela Constituição de 1988 ao Poder Executivo, poderiam estar ferindo o princípio da separação de poderes (um dos norteadores de nossa democracia).

O Presidencialismo de Coalizão, ao mesmo tempo em que assegura a governabilidade, estaria retirando dos parlamentares a capacidade de iniciativa processual. Isso porque, a agenda compartilhada de antes (executivo e legislativo), passa a ser substituída pela agenda imposta (executivo), em favor do bem estar comum e geral. Em outras palavras, um modelo institucional no qual o Presidente constrói sua base de apoio, concedendo incentivos aos parlamentares (patronagem) em troca de ter sua agenda respaldada pelo Parlamento. Um regime que, embora presidencialista, não apresenta uma separação bem definida (um parlamento sem pauta para vetar a agenda do Executivo e um Executivo dispendo de instrumentos capazes de induzir os parlamentares a “cooperarem” com o Governo).

Essa preponderância do executivo decorre diretamente de sua capacidade de controlar a agenda do legislativo. As normas que garantem a iniciativa exclusiva do executivo lhe fornecem instrumentos de controle da agenda legislativa diretamente, pela definição de prazos de apreciação, ou indiretamente, por colocá-lo em posição estratégica para pressionar por prioridade a essas medidas. Mais do que o controle sobre a agenda, esses mecanismos institucionais concedem também ao executivo uma posição estratégica no que diz respeito à aprovação de seus projetos. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995, p.12)

Um dos principais, senão o principal fator que contribui para a preponderância legislativa em face do Executivo pode ser verificada pelo poder que detém o Executivo de controlar “o quê e quando será votado” pelo Legislativo, o chamado Poder de Agenda onde o Executivo consegue colocar-se em posição estratégica para aprovação de seus projetos.

3 - PROCESSO LEGISLATIVO E A RELAÇÃO COM O EXECUTIVO

A denominação Processo Legislativo (PL) envolve um conjugado de

ações/atos desempenhados por órgãos responsáveis ou que tenha como função legal a produção de normas/leis. Para Lenza (2011, p.492) “o processo legislativo consiste nas regras procedimentais, constitucionalmente previstas, para a elaboração das espécies normativas, regras estas a serem criteriosamente observadas pelos ‘atores’ envolvidos no processo”. De acordo com o art. 59 da CF/88, existem sete tipos de espécies normativas que abarcam o processo legislativo, sendo eles: as leis ordinárias, as leis complementares, as medidas provisórias, resoluções, decretos legislativos, emenda a Constituição e leis delegadas.

No âmbito municipal, o processo legislativo pode ser proposto pelos vereadores, pela mesa diretora, as comissões permanentes, o poder executivo e pela sociedade organizada. A partir da apresentação do PL, este deve ser protocolado em plenário, para que em seguida a Secretária Geral da mesa diretora obtenha a assinatura do presidente da casa Legislativa. No caso dos municípios, a assinatura do presidente da Câmara Legislativa, tendo até 48 horas para ser despachado o projeto à diretoria de processamento legislativo, iniciando assim o processo de tramitação do Projeto de Lei.

3.1 - TRAMITAÇÃO DE PROJETO DE LEI MUNICIPAL

Assim como os estados e o distrito federal, os municípios também possuem autonomia para elaborar suas normas, desde que essas não contrariem o que estabelece a constituição federal de 1988 e de acordo com suas atribuições administrativas e legislativas, sendo suas atribuições divididas entre competências legislativas e administrativas. De acordo com Paulo e Alexandrino (2010) as competências legislativas abrangem a elaboração de normas pautadas em interesses locais, enquanto que a competência administrativa permite que o município legisle sobre assuntos de interesse local, porém devem ser elaboradas tendo como fundamento a predominância do interesse público. De acordo com art. 30 da CF/88, compete aos municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;

De acordo com a CF/88 o procedimento e quorum para a aprovação das leis não divergem dos outros entes federativos, sendo necessário o seguinte quorum para aprovação: votação em dois turnos, obtendo em ambos um quorum de 3/5 dos votos dos respectivos membros se tratando das Emen-

das a Constituição; maioria simples para lei ordinária; maioria absoluta para lei complementar; etc. Ou seja, os procedimentos para a elaboração das normas/leis no âmbito municipal seguem os mesmos padrões dos estados e do distrito federal. Desde a iniciativa, quorum até o momento da votação e entrada em vigor, não havendo hierarquia entre essas espécies normativas, tendo apenas uma atenção especial a Emenda a Constituição, a qual tem a capacidade de produzir normas de caráter constitucional.

Para Lenza (2011, p. 492) “a importância fundamental de estudarmos o processo legislativo de formação de espécies normativas é sabermos o correto trâmite a ser observado, sob pena de ser inconstitucional a futura espécie normativa”. Dessa forma, é fundamental que cada espécie normativa siga as regras que são estabelecidas na CF/88 e de acordo com as atribuições de cada ente federado (União, estados, distrito federal e municípios).

Os Projetos de Lei municipal começam seu processo na Câmara dos Vereadores. Esse caminho se chama tramitação. O Processo de tramitação de um projeto Legislativo abarca todos os procedimentos que ocorrem desde a apresentação do projeto de lei até o momento da votação, ou seja, a decisão se o PL será aprovado ou não.

De acordo com Paulo e Alexandrino (2010) o processo legislativo se estende em três momentos: a fase introdutória, a fase constitutiva e a fase complementar. A fase introdutória é representada pela iniciativa do Projeto de Lei, a qual pode ser caracterizada como sendo a capacidade conferida a algum órgão ou a alguém de apresentar projetos de lei ao Poder Legislativo, sendo este o ato que desencadeia o processo de formação normativa.

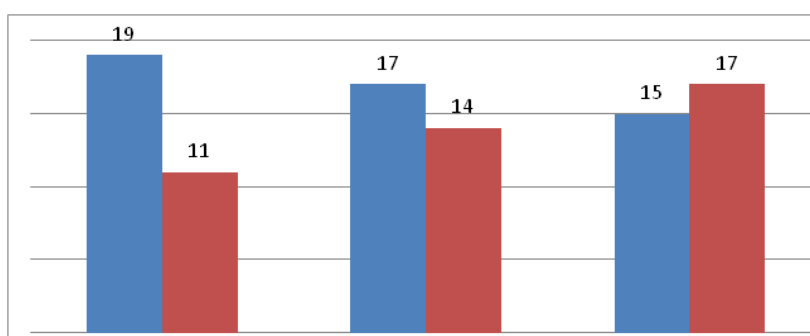
A fase constitutiva representa a atuação legislativa em que o projeto de lei será apresentado, discutido e votado pela câmara de vereadores, nesta fase o Chefe do Executivo poderá apresentar suas manifestações, por meio da sanção ou veto (podendo ser total ou parcial) do respectivo projeto de lei, sendo sancionado pelo Executivo se encerra a fase constitutiva do Processo Legislativo. Caso o PL seja aprovado pelo Legislativo e vetado pelo Executivo, é obrigatório, ainda na fase constitutiva a apreciação do veto pelo Legislativo municipal, podendo este aderir ou rejeitar o veto. O veto só pode ser rejeitado por maioria absoluta do legislativo, sendo enviado para o executivo para realizar sua promulgação no prazo de 48 horas.

Concluída essa fase, segue a complementar, que compreende a promulgação e a publicação da Lei. Apesar de sua importância no processo de elaboração de um PL, esta fase não integra propriamente o processo de elaboração das leis, uma vez que são etapas que incidem sobre atos que já foram aprova-

dos, que já são leis, ou seja, já passaram por todo o processo de tramitação, desde a iniciativa, a sanção e a superação do veto.

A seguir, serão demonstrados os projetos de lei apresentados pelos Poderes Executivo e Legislativo dos Municípios de Serra Branca, Sumé e Camalaú.

Gráfico 1 - Projetos de Lei do município de Serra Branca - PB



De acordo com o gráfico 1, o qual mostra a relação Executivo-Legislativo quanto à elaboração de Projetos de Lei em Serra Branca, é possível identificar a predominância do Poder de agenda do Executivo municipal sobre o poder Legislativo nos anos de 2009 e 2010.

De forma geral foram apresentados no período de 2009, 2010 e 2011 um total de 93 Projetos de Lei sendo 51 (54,84%) de iniciativa do executivo e 42 (45,16%) de iniciativa do Legislativo, no entanto, como vamos perceber adiante, essa prevalência do Executivo não se perpetuou nos três períodos abordados.

Em 2009, foi apresentado um total de 30 PLs, sendo 19 do executivo o que equivale a 63,33% enquanto o legislativo apresentou 11 PLs, ou seja, 36,66% do total de Projetos de leis apresentado no respectivo ano.

No ano de 2010, apesar de haver uma diminuição no número de PL apresentados pelo Prefeito, ainda houve uma maior atuação no que se refere à função de legislar, visto que do total de 31 Projetos de Leis apresentados naquele ano 17 foram de iniciativa do Poder Executivo (54,84%) enquanto que o legislativo expôs 14 PLs (45,16%).

Diferentemente dos anos de 2009 e 2010, em 2011 houve uma mudança no que se refere à atuação do Legislativo em exercer sua função típica que é legislar, visto que no referido ano o poder Legislativo apresentou 17 PLs (53,13%) enquanto que o Poder Executivo apresentou 15 PLs (46,88%), o que representa um crescimento de 6,26% na atuação do Legis-

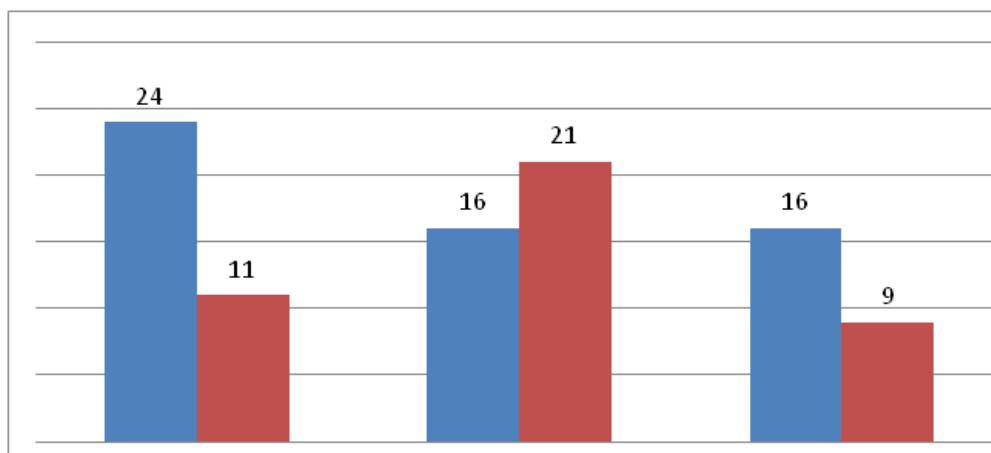
lativo.

Esse desempenho do Poder Legislativo se mostra importante no sentido de que, este atua tanto como criador de políticas públicas como também como fiscalizador, ou seja, como órgão de controle perante as ações realizadas pelo Poder Executivo. Assim, como afirma Santana (2009, p. 05),

[...] o controle legislativo, que é exercido pelos órgãos legislativos ou por comissões parlamentares sobre determinados atos do executivo na dupla linha da legalidade e da conveniência pública, isto caracteriza com o um controle eminentemente político [...].

A atividade de fiscalizar o executivo, ou seja, o controle que as Câmaras municipais exercem sobre o executivo tem caráter político e administrativo e se proclama através de normas aprovadas pelo Poder Legislativo, obtendo puramente os atos e agentes que a Constituição Federal traz em seus arts. 70 e 71.

Gráfico 2 - Projetos de Lei do município de Sumé - PB



O gráfico 2, representa a relação Executivo-Legislativo quanto à emissão de Projetos de Lei em Sumé. É possível identificar a predominância do Poder de agenda do Executivo municipal sobre o poder Legislativo nos anos de 2009 e 2011.

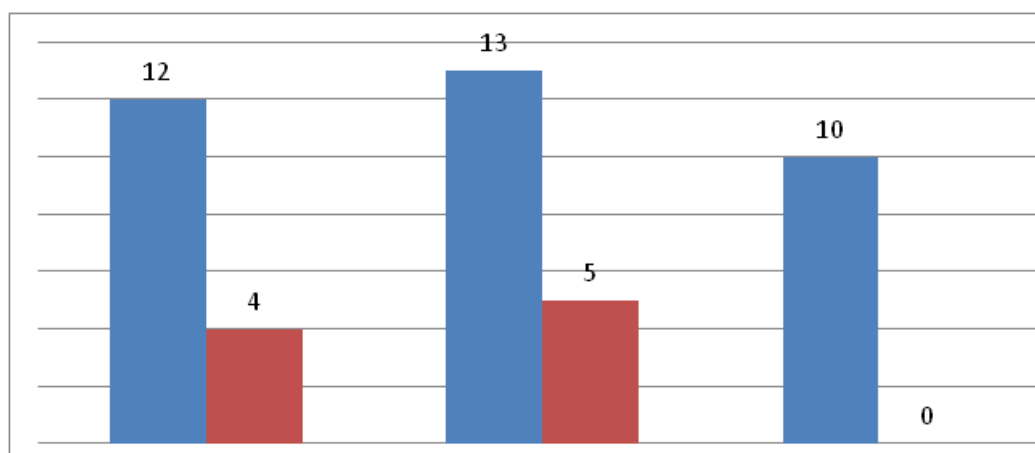
Sendo que em 2009 dos 35 PLs apresentados, 24 foram de iniciativa do poder executivo, representando 68,57% do total dos projetos de lei, enquanto que apenas 11 PLs foram de iniciativa do legislativo, equivalendo a 31,43%. No entanto, no ano de 2010 houve uma predominância do poder legislativo, sendo

que dos 37 PLs, 21 (56,76%) foi do legislativo, o executivo por sua vez, apresentou 16 (43,24%) PLs. Por fim, foram apresentados 16 (64%) PLs de iniciativa do Executivo e 9 (36%) PLs de iniciativa do legislativo, totalizando 25 projetos de lei no ano de 2011.

Segundo o gráfico 2, nos anos abordados foram apresentados 97 projetos de lei, sendo que 56 (57,73%) PLs foram de iniciativa do poder executivo, enquanto 41 (42,27%) PLs de iniciativa do poder legislativo.

Assim como no município de Serra Branca, em Sumé é visível à inoperância do poder Legislativo, fortalecendo o poder de agenda do poder executivo, isso ocorre, segundo Figueiredo e Limongi (1995, p.15) por que “a margem de manobra deixada pelo Executivo ao Legislativo é pequena. Rejeitar o pedido ou mesmo protelar a decisão para discuti-lo poderia levar à paralisação do governo e, conseqüentemente, acarretaria perdas para os próprios parlamentares”. Dessa forma, o legislativo possui pouco tempo para analisar os projetos de lei encaminhados pelo executivo, ocasionando assim aprovação dos PLs sem que haja discussão.

Gráfico 3 - Projetos de Lei do Município de Camalaú – PB



O gráfico 3, refere-se aos PLs apresentados pelos poderes executivo e legislativo do município de Camalaú no anos de estudo. Percebe-se que ano de 2009 foram apresentados 16 projetos de lei, sendo 12 (75%) de iniciativa do poder executivo e 4 (25%) do poder legislativo municipal. Já no ano de 2010 foram emitidos 13 (72,22%) PLs pelo poder executivo, enquanto 5 (27,78%) PLs foram de elaboração legislativa, totalizando 18 projetos de lei. Em 2011 foram emitidos 10 projetos de lei, sendo todos de iniciativa do executivo, observando no ano de 2011 a inoperância do poder legislativo, deixando de exercer a sua principal função, a de legislar.

Nos anos em estudo, os poderes executivo e legislativo do município de Camalaú apresentaram 44 projetos de lei, sendo 35 (79,55%) PLs do poder executivo, enquanto 9 (20,45%) PLs foram de iniciativa legislativa. Camalaú se encontra entre os municípios onde se identificou a menor efetividade na atuação do Poder Legislativo, percebendo que em uma legislatura, no ano de 2011, o legislativo não apresentou nenhum projeto de lei passando para o poder Executivo a incumbência de efetivar atividades de sua responsabilidade.

4 - A IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO MUNICIPAL

Para que haja uma definição sobre o que determina uma política pública é necessário analisar as variáveis que classificam determinada política e/ou problema como público. Como afirma Secchi (2010, p. 2) “qualquer definição de política pública é arbitrária”, não havendo um significado preciso, uma vez que o conceito é amplo e há múltiplas definições.

As políticas públicas podem ser entendidas como disposições que orientam a atividade ou passividade política do Estado e regulam as atividades governamentais, que possuem uma ação intencional para o tratamento ou a resolução de um problema entendido como relevante ao interesse público (SECCHI, 2010; SANTOS et al, 2010).

Para tanto, a Lei nº 12.228, instituída em 10 de Julho de 2010, caracteriza no inciso V as políticas públicas como “as ações, iniciativas e programas adotados pelo Estado no cumprimento de suas atribuições institucionais”. Assim, estabelece-se um nó conceitual neste inciso, nas chamadas políticas governamentais, que são, contudo, as políticas emanadas pelos órgãos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, na prerrogativa de fiscalização e atuação de forma interdependente e autônoma, quanto às funções típicas e atípicas de cada Poder. Na verdade, a legislação não contribui para dirimir as dúvidas referentes às políticas públicas em si.

Na medida em que se buscam formas de concretizar os direitos humanos, surge a necessidade do estudo das políticas públicas. Neste sentido, como afirma Martins e Kroling (2008) o fator preeminente que deve ser observado nas Políticas públicas reporta-se que elas não se limitam apenas a uma norma, mas a um complexo de normas, bem como decisões dos Poderes Públicos, consubstanciando-se em uma natureza heterogênea, do ponto de vista jurídico. Para Bucchi (2001, p. 13),

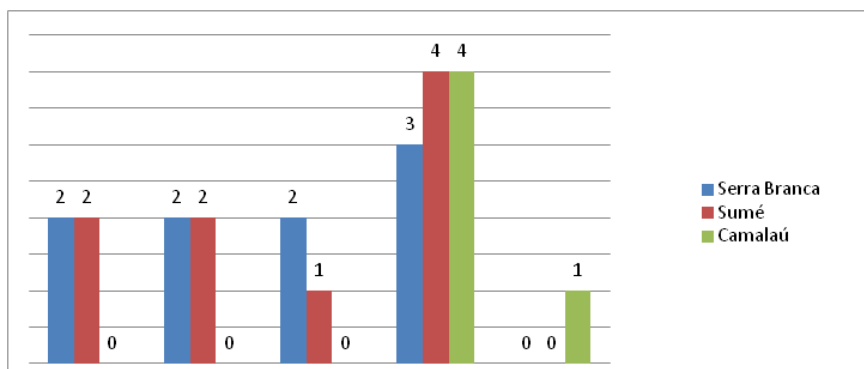
Há uma estreita relação entre os temas das políticas públicas e dos direitos humanos. Pois uma das características do movimento de ampliação do conteúdo jurídico da dignidade humana é a multiplicação das demandas por direitos, demandas diversificadas e pulverizadas na titularidade de indivíduos (...).

Para tanto, a política pública se estabelece a um signo de previsibilidade e transparência expresso no planejamento. Não obstante, de acordo com Valle (2009, p. 87), alguns elementos que integram a construção da política pública podem ser citados, dentre os quais:

- 1- reconhecimento do problema;
- 2 – formação da agenda;
- 3 – formulação da política pública;
- 4 – escolha da política pública a ser implementada;
- 5 – implementação da política pública eleita;
- 6 – análise e avaliação da política pública executada.

Neste sentido, traçar uma política pública que esteja de acordo com estes elementos é estabelecer uma escolha nas múltiplas situações a exigirem atenção do poder público, baseando-se em qual prioridade será realizada a ação, assim como, os objetivos pretendidos no momento certo da avaliação. Nesse sentido, de acordo com Secchi (2010, p.07), “um problema existe quando o status quo é considerado inadequado e quando existe a expectativa do alcance de uma situação melhor”, isto é, o problema público difere com relação à situação atual e ideal possível à realidade. A seguir, será apresentado o gráfico demonstrativo da institucionalização das políticas pública identificada a partir da análise dos projetos de lei dos municípios em estudo.

Gráfico 4 – Institucionalização das Políticas Públicas



Conforme o gráfico 4, dos 93 projetos de lei apresentados no município de Serra Branca, apenas 9 foram considerados relevantes – de acordo com a definição dos autores sobre políticas públicas - distribuídos nas áreas de Economia, Saúde, Educação e Social. Já no Município de Sumé, dos 97 PLs, 9 são de relevância, sendo que 2 (dois) PLs na área econômica, 2 na área de Saúde, 1 na área de educação e 4 na área social. E por fim, em Camalaú, dos 44 PLs apresentados, 5 foram considerado plausíveis, onde 4 dos PL's estavam concentradas na área social e 1 na área ambiental. É preciso retomar o verdadeiro sentido do legislativo, de modo a resgatar sua função de legislador e campo de discussão de políticas públicas concretizáveis através de atores públicos e sociais.

5 - A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS É UMA ETAPA IMPORTANTE?

O senso cada vez mais crítico da sociedade com relação à realidade brasileira impulsiona o Estado a ser questionado sobre suas ações para mudar a situação sócio-econômica do País (MENEQUIN e FREITAS, 2013). Para tanto, cresce preponderantemente o estudo sobre as políticas públicas, não apenas no âmbito federal, mas nas três esferas de governo, o que chama atenção para a necessidade do bom funcionamento dos poderes constituídos, principalmente, no que se refere a sua capacidade de formulação e implementação de políticas públicas, sem esquecer do momento de avaliação.

Este reconhecimento abarca desde o planejamento das ações e o posterior desenvolvimento das iniciativas, às efetivas medidas durante ou após a sua execução. Na definição de Anderson (1979, p. 711), a avaliação de políticas públicas é o “processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática”. Neste sentido, os métodos de avaliação podem incorrer *ex ante* (anterior à implementação) ou *ex post* (posterior à implementação), existindo também a avaliação *in itinere* (formativa ou monitoramento), ocorrendo no processo de implementação para fins de ajustes imediatos (COSTA e CASTANHAR, 2003).

A etapa da avaliação das políticas públicas é a fase *sine qua non* para a produção de feedback, em todo o processo que o ciclo de políticas públicas se configura, na medida em que a implementação e o desempenho dessas políticas são examinadas. Assim é possível tornar-se visível o problema, avaliá-lo, bem como conhecer o seu nível.

Para tanto, para que se avalie uma política pública, é necessário utilizar

de mecanismos lógicos e indicadores (performance Standards), mais especificamente, artifícios (proxies) que podem ser criados para medir input (entrada do sistema), output (produtividade de serviços/ produtos) e outcome (resultados), servindo de base para instituir parâmetros de determinadas escolhas públicas (public choices) (SECCHI, 2010). Como principais critérios para as avaliações estão:

1. Economicidade: refere-se ao nível de utilização de recursos (inputs);
2. Eficiência econômica: trata da relação entre inputs (recursos utilizados) e outputs (produtividade);
3. Eficiência administrativa: trata do seguimento de prescrições, ou seja, do nível de conformação da execução a métodos preestabelecidos;
4. Eficácia: correspondente ao nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos;
5. Equidade: trata da homogeneidade de distribuição de benefícios (ou punições) entre os destinatários de uma política pública (idem, 2010, p. 50).

Apesar dessas potencialidades, existem avaliações que são difíceis de realizar, entretanto, algumas avaliações que são submetidas durante, ou mesmo após o curso de uma política pública, pode-se comparar a realidade atual da política, com o planejado e assim, estabelecer variáveis que resultem diretamente na ação que se pretendia atingir.

6 - TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL É IMPORTANTE?

Durante séculos a sociedade brasileira foi isolada de um direito fundamental, que só veio a ser enfatizado no Brasil a partir da Constituição Federal (CF) de 1988, entre eles a do acesso à informação. Houve uma luta intensa para conseguir a efetividade da transparência no setor público.

No período da Ditadura Militar (1964 -1984) vários direitos foram violados pelo Estado e o poder usurpado do povo pelos líderes militares da época. A liberdade foi limitada, sendo vedado à sociedade contrariar as decisões governamentais, impedindo também a liberdade de imprensa, mecanismo importante de informação. Daí surge vários movimentos sociais que influenciam na queda do regime ditatorial e o surgimento do novo Estado, o Estado Democrático de Direito.

A nova Constituição Federal trás em seu texto concepções essenciais para a promoção da transparência pública, trata do acesso à informação como direito fundamental da sociedade. Segundo o Art. 5º, inciso XIV da CF (1988) "é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional". Já se percebe a partir da nova CF um grande passo para a democracia, assegurando à sociedade o direito a informação, participando assim, das tomadas de decisão governamentais e exercendo outra função essencial para a cidadania, a do controle social, sendo os principais fiscalizadores dos seus representantes.

No ano 2000 foi sancionado a Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), em seu art. 48:

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Observa-se que a partir da Lei Complementar 101/2000 foram estabelecidos outros mecanismos de transparência relevante para a democracia, visando garantir a participação popular nas tomadas de decisões (audiência públicas), durante a elaboração dos planos, Plano Plurianual (PPA), Lei Orçamentária Anual (LOA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), ferramentas fundamentais na elaboração das políticas a serem adotadas nos municípios, estados e da união. O PPA na elaboração das metas a serem alcançadas durante o quadriênio e a LOA e LDO que é realizado anualmente pelos entes da federação.

O acesso à informação de qualquer documento em tempo real em meios eletrônicos pela sociedade foi outra conquista importante estabelecida pela LRF. Atualmente existe o Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (SAGRES), disponível nos sites dos Tribunais de Contas dos Municípios (hoje poucos municípios possui seus próprios tribunais de contas), dos Estados e da União, aplicativo integrante do Projeto de Prestação de Contas e dos Processos Eletrônicos.

Recentemente foi criada a Lei 12.527, Lei de Acesso a Informação (LAI). A LAI veio regular os Art. 5, inciso XXXIII, Art. 37, §3, inciso II e o Art.216, §2. Revogando a lei nº. 11.111, de 5 de maio de 2005. Segundo art. 6, da LAI (2011) cabe aos órgãos e entes do poder público, assegurar:

- I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;
- II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e
- III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

A Lei de Acesso à Informação regulamentou em seu bojo os direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal de 1988 sobre as ações de transparência da administração pública. A transparência pública é uma das principais ferramentas para que a sociedade analise o comportamento dos governos, e a partir daí, possa reivindicar, participar e controlar as decisões governamentais. A participação da sociedade nas decisões é de fundamental importância para o Estado Democrático de Direitos e para garantir o seu poder. De acordo com o parágrafo único do art. 2 da CF (1988), “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na hipótese de desmitificar se há uma predominância do Poder Executivo sobre o Poder de Agenda do Legislativo quanto à elaboração de Projetos de Lei, observou-se que entre os anos pesquisados houve uma habitual emissão de projetos de lei pelos Poderes Executivo e Legislativo municipais, sendo evidenciado uma maior produção de PLs por parte do executivo, respectivamente nos anos de 2009 e 2011 em Sumé, 2009 e 2010 em Serra Branca e 2009 a 2011 em Camalaú.

O Executivo controla a pauta de agenda do Legislativo quanto à emissão de projetos de lei. Assim, pode-se perceber que entre os projetos apresentados com relação aos setores pesquisados, 10 (10,31%) dos PL de Sumé, Serra Branca 8 (8,60%) e Camalaú 4 (9,09%) foram considerados contundentes para a sociedade, percebendo assim, que há um foco maior nas políticas sociais. Outra constatação importante foi justamente a importância da formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Sendo assim, comprovou-se uma real predominância do Poder Executivo, uma vez que, todos os projetos de lei de iniciativa do Executivo foram aprovados, com exceção de Sumé, onde apenas 1 (um) de seus PLs foi vetado pelo Poder Legislativo.

8 - REFERÊNCIAS

ANDERSON, C. W. The place of principles in policy analysis. *American Political Science Review*, v.73, n. 3, p. 711-723, set. 1979.

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

_____. Câmara dos Deputados. Lei Complementar Nº 101, de 4 de Maio de 2000. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2000/leicomplementar-101-4-maio-2000-351480-normaatualizada-pl.pdf>>. Acesso em: 10 de Ago. de 2013.

_____. Câmara dos Deputados. Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2011/lei-12527-18-novembro-2011-611802-publicacaooriginal-134287-pl.html>>. Acesso em: 10 de Ago. de 2013.

BUCCI, M. P. D. et al. Direitos humanos e políticas públicas. São Paulo: Pólis, 2001, p. 13.

COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, v. 37, n. 5, set. –out. 2003.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Mudanças constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.1, n. 29, p. 175 – 200, 1995.

LENZA, P. Direito constitucional esquematizada. Ed. 15, São Paulo: Saraiva, 2011.

MENEGUIN, F. B; FREITAS, I. V. B. Por que avaliar políticas públicas?. Brasil Economia e Governo. Disponível em: < <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2013/03/06/por-que-avaliar-politicas-publicas/>>. Acesso em: 22 Agosto 2013.

PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. Direito constitucional descomplicado. Ed. 11. São Paulo: Método, 2013.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 12.288, de 20 Julho de 2010. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm> Acesso em: 10 Agosto de 2013.

SECCHI, L. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage learning, 2010.

VALLE, V. R. L. do. Políticas Públicas, Direitos Fundamentais e Controle Judicial. Belo Horizonte: Editora Fórum Ltda. 2009.