

Legislativo Municipal do Acre: análise das proposições legislativas de Rio Branco, Cruzeiro do Sul e Xapuri

Matteo de Barros Manes
Bruno Marques Schaefer
João Feres Júnior
Fabiano Santos

1. Introdução

Este boletim apresenta uma análise exploratória da atividade legislativa em três municípios do Acre — Cruzeiro do Sul, Rio Branco e Xapuri — com base em dados inéditos coletados pelo projeto LEGAL. A partir da sistematização de proposições legislativas entre 2016 e 2024, buscamos compreender o volume, a autoria, as temáticas e os padrões de aprovação das matérias apresentadas nas Câmaras Municipais.

O Boletim é o segundo de uma série sobre legislativos, mas o décimo fruto da parceria entre a Universidade Federal do Acre (UFAC) e o Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Todos os dados utilizados estão disponíveis ao público pelo repositório do projeto no Open Science Framework (SCHAEFER et al., 2024).¹ Nele também estão todos os arquivos para replicação das análises realizadas.

2. Produção legislativa

Um dos principais desafios para o estudo dos legislativos municipais é a disponibilidade de dados. Neste boletim, utilizamos informações coletadas pela equipe do LEGAL no Acre, referentes a três municípios: Rio Branco, Cruzeiro do Sul e Xapuri. Foi necessário a coleta *in loco* de dados parciais ou totais, e, ainda assim, algumas informações estavam indisponíveis ou apresentavam inconsistências, o que impede afirmar que se trata de uma base completa. No entanto, até onde temos conhecimento, este é o primeiro esforço desse tipo voltado para os municípios em questão, com os dados coletados disponibilizados de forma pública.

Os estudos legislativos e de relação entre o Executivo e o Legislativo ao nível municipal são menos privilegiados na literatura do que aqueles concentrados na atuação do Congresso

¹ Disponível em: <https://doi.org/10.17605/OSF.IO/EC395>

Nacional. Inicialmente, apontavam para um predomínio do Prefeito, com um governismo não distante do que Abrucio (1998) descreveu como ultrapresidencialismo no nível estadual. Vereadores abdicariam de suas prerrogativas decisórias e fiscalizatórias, atuando de forma individualista, clientelista e “desprovida de sistematização programática”, buscando estritamente a reeleição (COUTO, 1998; LOPEZ, 2004).

Assim como na esfera estadual, trabalhos subsequentes mostraram que as relações são mais complexas entre os poderes. Régis Andrade (1998) e Cláudio Couto (1998), ambos estudando a Câmara Municipal de São Paulo, já haviam demonstrado maior centralidade do legislativo no processo decisório. Bruno Caetano (CAETANO, 2005), observa um padrão partidário de comportamento dos vereadores, que destoa daquele primeiro diagnóstico de atuação individualizada e governista. E Marta Rocha (2021), apesar de mostrar como os vereadores consideram o apoio ao prefeito como fundamental para serem capazes de atender o seu eleitorado, apresenta evidências de que a tese do governismo exacerbado não é a situação que se encontram os municípios

Apresentamos aqui um primeiro estudo comparativo sobre o legislativo municipal no Estado do Acre, contemplando cidades de diferentes portes e mais de uma legislatura. Foram utilizados dados referentes às proposições legislativas apresentadas nas Câmaras Municipais de Cruzeiro do Sul e Xapuri, no período de 2016 a 2024, e de Rio Branco, entre 2018 e 2024.² Consideramos os Projetos de Lei (PL), Projetos de Lei Complementares (PLC), Projetos de Emendas à Lei Orgânica (PLO), e, no caso específico de Cruzeiro do Sul, também Medidas Provisórias (MP).

A Tabela 1 apresenta a distribuição das proposições legislativas, por tipo, em cada um dos municípios analisados. Observamos que Rio Branco, mesmo com um período de análise mais curto, é a Câmara com o maior número de proposições. Trata-se também do município mais populoso do estado e aquele com o maior número de vereadores, totalizando 21 representantes. Em seguida, vem Cruzeiro do Sul, o segundo município mais populoso, com 14 vereadores. Já Xapuri ocupa a décima posição em termos populacionais no estado e conta com 9 representantes na Câmara Municipal.

Tabela 1 - Proposições por tipo em cada Município

Tipo de Proposição	Cruzeiro do Sul	Rio Branco	Xapuri
---------------------------	------------------------	-------------------	---------------

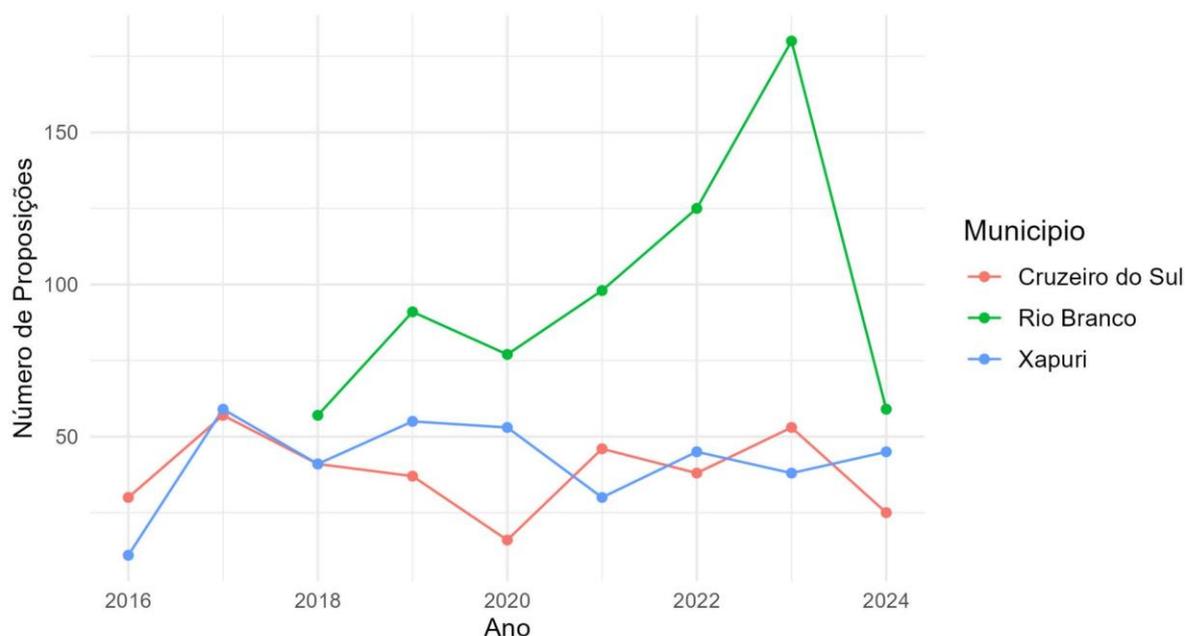
² Apesar da Câmara de Rio Branco permitir acesso parcial aos dados digitalmente, foi encontrada inconsistência sobre as aprovações de proposições apresentadas antes de 2018, por isso esse ano foi escolhido como corte inicial.

PL	328	380	376
PLC	-	295	-
PLO	1	12	1
MP	14	-	-

Os municípios de Cruzeiro do Sul e Xapuri incluem dados de 2016 até 2024, e Rio Branco de 2018 a 2024.

A progressão do número de proposições por ano pode ser vista no Gráfico 1. Xapuri apresenta maior estabilidade ao longo dos anos, enquanto Cruzeiro do Sul e Rio Branco apresentam quedas em anos eleitorais, sendo a maior variação neste último.

Gráfico 1 - Número de proposições por Município, por ano



A Tabela 2 apresenta as proposições classificadas conforme sua situação de tramitação. Diferentemente do que se observa no Congresso Nacional e, em menor escala, na Assembleia Legislativa do Estado do Acre, o número de proposições em tramitação é reduzido nos três municípios analisados. Isso sugere que as Câmaras Municipais conseguem processar adequadamente a demanda de proposições apresentadas, evitando a formação de acúmulos significativos.

Tabela 2 - Proposições por situação de tramitação em cada Município

Tipo de Proposição	Cruzeiro do Sul	Rio Branco	Xapuri
Em tramitação	21	28	-
Retirada	12	48	-

Arquivada	6	58	3
Transformado em Norma Jurídica	284	498	374
Sem informação	20	55	-

A Tabela 3 apresenta a distribuição das proposições por origem e a taxa de sucesso de cada um dos poderes. De modo geral, os Executivos municipais têm obtido altos índices de aprovação de suas proposições. Xapuri, contudo, destaca-se por apresentar uma Câmara fortemente dominada pelo Executivo, com aprovação quase total das proposições oriundas desse poder. Nas poucas ocasiões em que vereadores apresentaram proposições, as taxas de sucesso foram igualmente elevadas, o que sugere um ambiente de baixo conflito político no município. Em contraste, Rio Branco e Cruzeiro do Sul exibem menores níveis de dominância do Executivo, com maior equilíbrio entre as agendas dos dois poderes. Nesses casos, a taxa de sucesso relativamente mais baixa das proposições do Legislativo indica a ocorrência de mais situações de conflito ou resistência institucional.

Tabela 3 - Distribuição de proposições por origem em cada Município

Município	Origem	Total	Aprovadas	Sucesso (%)	Dominância
Cruzeiro do Sul	Executivo	176	165	93,8	58,1
	Legislativo	167	119	71,3	-
Rio Branco	Executivo	297	255	85,9	51,2
	Legislativo	390	243	62,3	-
Xapuri	Executivo	331	329	99,4	88,4
	Legislativo	44	43	97,7	-

Outros estudos sobre legislativos municipais brasileiros apontam variação maior de sucesso legislativo e de dominância do Executivo. Barbosa (2015), ao analisar três legislaturas da Câmara Municipal de Salvador, observa dominância entre 4,0% e 19,4%, com uma taxa de sucesso de 73% no período de 2001 a 2012. Já Caetano (2004) aponta uma dominância do Executivo de 38,0% na cidade de São Paulo entre 2001 e 2004. Enquanto Aline Miranda (2015) revela taxas de sucesso legislativo entre 79,3% e 96,9% (com média de 91,7%) em nove municípios do interior do Paraná, além de níveis de dominância variando de 30,4% a 90,3%

(média de 66,4%) com base em proposições entre 2009-2012. Sendo assim, vemos que Xapuri apresenta um domínio do Executivo que é significativo.

A seguir, mostramos a quantidade de proposições apresentadas e aprovadas por partido político para cada município: Cruzeiro do Sul (Tabela 4), Rio Branco (Tabela 5) e Xapuri (Tabela 6).

Os dados reforçam os indícios de maior presença de conflitos políticos nas Câmaras de Rio Branco e Cruzeiro do Sul. Em Rio Branco, observa-se uma maior heterogeneidade partidária, sem evidência de dominância clara por um ou poucos partidos no processo legislativo. Já em Cruzeiro do Sul, o MDB se destaca por concentrar grande parte das proposições aprovadas, seguido por PP e PDT, que também apresentam participação relevante. Vale destacar que, durante o período analisado, os prefeitos do município foram filiados ao MDB (Vagner Sales e Ilderlei Cordeiro) e ao PP (Zequinha Lima).

Em Rio Branco, mesmo considerando um período mais curto, três partidos ocuparam a prefeitura: PT (Marcus Alexandre), PSB (Socorro Neri) e PP (Tião Bocalom).³

Tabela 4 - Proporção de proposições por partido do autor, Cruzeiro do Sul

Partido	Total de proposições	Aprovadas	Sucesso	Dominância do Partido*
MDB	58	46	79,9	41,1
PP	37	23	62,2	20,5
PDT	19	16	84,2	14,3
PSL	9	5	55,6	4,5
PHS	8	2	25,0	1,8
PSD	7	6	85,7	5,3
PROS	6	5	83,3	4,5
Outros	14	9	64,3	8,0

* Indica o percentual de proposições apresentadas pelo partido e aprovadas em relação a todas as proposições apresentadas por vereadores aprovadas na Câmara.

Tabela 5 - Proporção de proposições por partido do autor, Rio Branco

Partido	Total de	Aprovadas	Sucesso	Dominância
----------------	-----------------	------------------	----------------	-------------------

³ Tião Bocalom foi reeleito em 2024, dessa vez pelo PL. Sua mudança de partido foi no início desse ano, cumprindo norma eleitoral.

	proposições		do Partido*	
PSD	55	30	54,5	13,9
União	52	32	61,5	14,8
MDB	39	26	53,1	12,0
PSB	34	22	64,7	10,1
PT	32	20	62,5	9,3
PODE	31	15	48,4	6,9
PP	28	19	67,9	8,8
PL	25	19	76,0	8,8
PHS	22	16	72,7	7,4
PC do B	13	7	53,8	3,2
PDT	12	8	66,7	3,7
Outros	4	2	50,0	0,1

* Indica o percentual de proposições apresentadas pelo partido e aprovadas em relação a todas as proposições apresentadas por vereadores aprovadas na Câmara.

Xapuri destoa, marcada pela baixa participação de vereadores na proposição de iniciativas e pela ausência de indícios de confronto político no âmbito da Câmara Municipal. A taxa de sucesso é de 100% para quase todos os partidos, além de serem poucas siglas presentes. Entre 2016 e 2024, dois partidos ocuparam a prefeitura: o PT, com Bira Vasconcelos (2017-2024), e o PSDB, com Marcinho Miranda. É importante considerar que o número reduzido de vereadores — apenas nove — tende a facilitar as negociações políticas e proporciona maior previsibilidade na formação de maiorias parlamentares.

Tabela 6 - Proporção de proposições por partido do autor, Xapuri

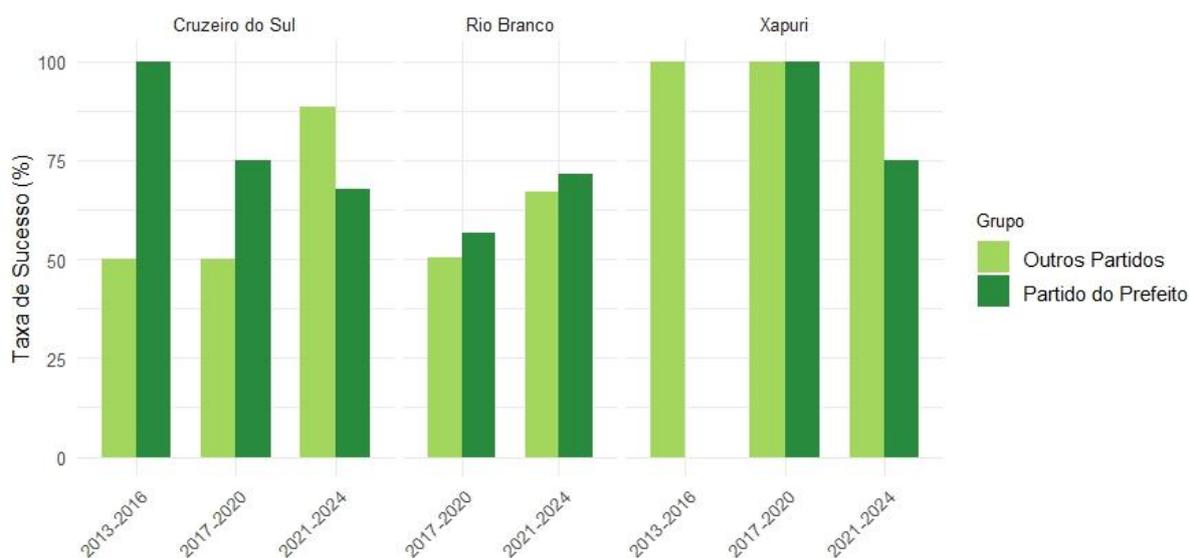
Partido	Total de proposições	Aprovadas	Sucesso	Dominância do Partido*
União	10	10	100	32,3
PT	9	8	88,9	25,8
DEM	7	7	100	22,6
MDB	4	4	100	12,9
Outros	2	2	100	6,4

* Indica o percentual de proposições apresentadas pelo partido e aprovadas em relação a todas as proposições apresentadas por vereadores aprovadas na Câmara.

A seguir, comparamos o impacto de pertencer ao partido do prefeito sobre a taxa de sucesso legislativo. O Gráfico 2 apresenta o desempenho dos partidos que compõem ou não o mesmo partido do Executivo, organizados por legislatura.

Em Rio Branco, observa-se um padrão consistente nas duas legislaturas analisadas: parlamentares filiados ao partido do prefeito apresentam maior taxa de sucesso na aprovação de suas proposições. Em Cruzeiro do Sul, as duas primeiras legislaturas mostram considerável maior capacidade de aprovação das proposições para os vereadores do MDB durante os governos deste partido. No entanto, há uma queda para o mandato de Zequinha Lima (PP) e um aumento da eficiência de outros partidos. Essa mudança pode estar relacionada ao MDB, que manteve 83,3% de sucesso em suas proposições, mesmo sem o controle da prefeitura. O partido elegeu 4, 5 e 4 vereadores nas três legislaturas analisadas, do total de 14 cadeiras. O PP, por sua vez, apresentou um salto em sua taxa de sucesso: de 44,4% na legislatura anterior para 67,9% após assumir o Executivo. Esse desempenho coincide com o aumento de sua representação na Câmara, passando de apenas uma cadeira em 2016 para três em 2020.

Gráfico 2 - Taxa de sucesso por pertencimento ao partido do Executivo, por legislatura



Em Xapuri, como demonstrado anteriormente, a taxa de sucesso legislativo foi de 100% para todos os partidos, com exceção de uma única proposição rejeitada — apresentada por um vereador do PT durante o período em que o partido ocupava a prefeitura. Diante desse cenário de aprovação praticamente unânime, os dados relativos à filiação partidária em relação ao

Executivo pouco acrescentam à análise deste município, dado o baixo grau de conflito e a homogeneidade nas votações

Além da taxa de aprovação e da distribuição das proposições, o banco de dados disponibilizado pelo LEGAL também classifica cada matéria por temática. Ao todo, são 16 categorias possíveis, sendo cada proposição atribuída a apenas uma delas. A Tabela 7 apresenta a porcentagem das temáticas mais frequentes nos três municípios analisados.

Tabela 7 - Distribuição temática das proposições apresentadas

Situação	Cruzeiro do Sul (%)	Rio Branco (%)	Xapuri (%)
Política e Administração Pública	25,9	44,3	30,8
Honoríficos e Simbólicos	19,0	13,5	4,8
Direitos Humanos	5,8	8,2	3,2
Saúde	5,0	4,9	1,6
Educação, Cultura e Esportes	3,8	4,8	4,0
Economia	8,5	4,1	3,4
Declaração de Utilidade Pública	8,7	3,8	2,4
Orçamento	11,4	3,3	46,7
Cidades e Transportes	3,5	3,1	0,8
Trabalho, Previdência e Assistência	3,5	2,8	2,1
Outros	5,0	7,3	0,3

Cada proposição é classificada como pertencente à apenas uma das temáticas.

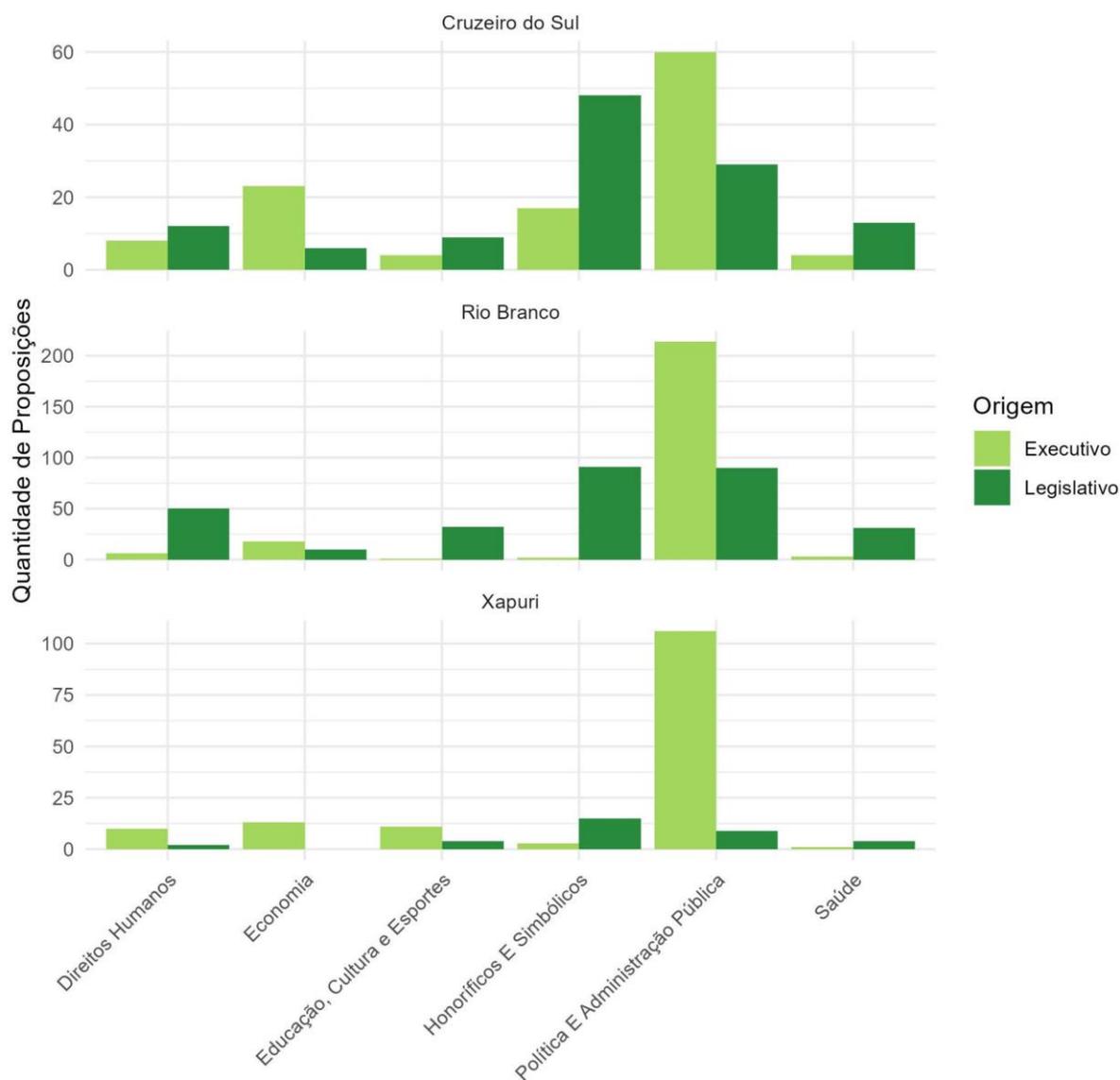
Em Rio Branco e Cruzeiro do Sul, predominam proposições relacionadas à Administração Pública, correspondendo a cerca de metade do total na capital e a aproximadamente um quarto em Cruzeiro do Sul. Já em Xapuri, a temática orçamentária lidera, com 46,7% das proposições, seguida por Administração Pública, com 30,8%. Observa-se também que a proporção de proposições simbólicas é significativamente menor nos três municípios em comparação ao que se verificou no nível estadual, onde representaram 32,9% do total (MANES et al., 2024).

Parte da literatura especializada sugere que os legislativos municipais — especialmente os vereadores — tendem a concentrar sua atuação em proposições de baixo impacto substancial. Patrick Silva (2014), ao analisar a produção legislativa de 27 municípios, constatou que 40,5%

das propostas eram categorizadas como de homenagens, embora com grande variação entre os casos. Como exemplo, a Câmara Municipal de Porto Alegre-RS foi responsável por 34,0% de toda essa produção simbólica identificada no estudo.

Para os municípios do Acre, no entanto, ainda estamos olhando para a produção conjunta do Executivo e do Legislativo. Com a expectativa de uma maior incidência de matérias simbólicas oriundas dos vereadores, seria razoável esperar que a separação temática entre os dois poderes evidenciasse uma concentração dessas proposições no Legislativo. No Gráfico 2, fazemos essa comparação para os seis assuntos mais recorrentes nos três municípios, com exceção de questões orçamentárias que são de prerrogativa exclusiva do Executivo.

Gráfico 2 - Comparação de temáticas das proposições apresentadas, pela origem no Executivo e Legislativo



Em todos os municípios analisados, observa-se que as proposições sobre Administração Pública são majoritariamente de autoria do Executivo, enquanto as categorias Honoríficas e Simbólicas são predominantemente apresentadas pelo Legislativo, como esperado. Dois outros padrões relevantes também se destacam: a predominância do Executivo nas proposições relacionadas à Economia e a maior atuação do Legislativo em temas ligados à Saúde. Para Rio Branco e Cruzeiro do Sul, ainda é relevante a participação dos vereadores nos temas de Direitos Humanos, Educação, Cultura e Esportes.

A Tabela 8 apresenta a distribuição temática considerando apenas as proposições de autoria do Legislativo. Nos três municípios, a categoria de simbólicos passa a ser a principal.

Tabela 8 - Distribuição temática das proposições apresentadas com origem no Legislativo

Situação	Cruzeiro do Sul (%)	Rio Branco (%)	Xapuri (%)
Honoríficos e Simbólicos	28,7	23,3	34,1
Declaração de Utilidade Pública	17,4	6,7	9,1
Política e Administração Pública	17,4	23,1	20,5
Saúde	7,8	7,9	9,1
Direitos Humanos	7,2	12,8	4,5
Educação, Cultura e Esportes	5,4	8,2	9,1
Outros	16,2	17,9	13,6

Cada proposição é classificada como pertencente à apenas uma das temáticas.

Apesar disso, a maioria da produção legislativa dos vereadores não é simbólica — mesmo quando se somam declarações de utilidade pública às proposições honoríficas. Há, portanto, uma participação considerável dos vereadores na formulação de políticas públicas com potencial impacto substancial, ao menos quando consideradas de forma agregada pelas temáticas atribuídas. Análises mais aprofundadas, contudo, podem considerar o conteúdo final das leis aprovadas, a fim de avaliar com maior precisão o alcance e os efeitos da legislação, diferenciando os impactos conforme a origem — se no Executivo ou no Legislativo.

3. Conclusões

Este boletim apresentou um panorama da atividade legislativa em três municípios do Acre: Cruzeiro do Sul, Rio Branco e Xapuri. Mostramos que há consideráveis diferenças entre eles: desde a produção ao longo dos anos, dos tipos apresentados, ao grau de participação do Executivo e do Legislativo no processo legislativo.

Rio Branco, maior município do estado e com o maior número de vereadores, apresentou os sinais mais claros de conflito institucional — tanto entre os poderes quanto entre os partidos. A dominância do Executivo nas matérias aprovadas é menor que nas outras cidades, assim como o seu sucesso legislativo. Para o Legislativo, suas taxas de sucesso gerais são menores, e foi observada uma distribuição menos desigual de participação entre os partidos.

Em Cruzeiro do Sul, o sucesso do Executivo em suas proposições é maior, e sua participação ligeiramente mais expressiva. O Legislativo local é caracterizado por uma concentração partidária mais acentuada, com predominância do MDB. Mesmo após a derrota na eleição para

o Executivo em 2020, o partido manteve elevado índice de sucesso legislativo, superando inclusive o desempenho do partido do prefeito no período seguinte.

Já em Xapuri, os números apontam para um cenário de poucos conflitos. O Executivo local não enfrenta obstáculos significativos para implementar sua agenda, apresentando uma taxa de aprovação de proposições próxima de 100% e sendo responsável por 88,4% de toda a produção legislativa do município. No caso do Legislativo, embora a quantidade de proposições seja consideravelmente menor, a aprovação também é quase unânime — apenas uma proposta foi rejeitada nos nove anos analisados.

Por fim, vimos que, embora as proposições honoríficas ou simbólicas constituam a categoria mais frequente entre os vereadores, há participação relevante do Legislativo municipal na formulação de políticas públicas com potencial impacto substantivo. Na área de Saúde, os vereadores são mais ativos que o Executivo em todos os municípios. Assim como Direitos Humanos, Educação, Cultura e Esportes são temáticas mais prevalentes nas propostas dos parlamentares de Cruzeiro do Sul e Rio Branco.

Este boletim representa um primeiro esforço de sistematização e análise da atividade legislativa em municípios do Acre a partir de um novo conjunto de dados, construído pela equipe do LEGAL. Embora os resultados já revelem diferenças relevantes entre os municípios e apontem para aspectos pouco explorados da política local, trata-se ainda de uma análise introdutória. O banco de dados aqui utilizado abre novas possibilidades para investigações mais aprofundadas, que considerem aspectos como o conteúdo substantivo das leis, o papel dos vereadores individualmente e os impactos concretos das políticas públicas locais.

Espera-se, portanto, que este trabalho estimule novas pesquisas e contribua para o fortalecimento do debate sobre a dinâmica legislativa nos municípios brasileiros, especialmente em contextos ainda pouco estudados como o do Acre.

4. Referências

ABRUCIO, F. L. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

ANDRADE, R. DE C. Processos decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembléia Legislativa de São Paulo. Em: ANDRADE, R. DE C. (Ed.). **Processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998. p. 15–40.

BARBOSA, A. R. Relação Executivo-Legislativo municipal brasileiro: produção dos Projetos de Leis em Salvador. **Cadernos de Estudos Sociais e Políticos**, v. 4, n. 7, p. 84–113, 14 fev. 2015.

CAETANO, B. Agenda e construção de maiorias na Câmara Municipal de São Paulo. **Novos Estudos - CEBRAP**, v. 71, p. 101–125, 2005.

COUTO, C. G. Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso paulistano. Em: ANDRADE, R. DE C. (Ed.). **Processo de Governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998. p. 41–72.

LOPEZ, F. 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**, p. 153–177, jun. 2004.

MANES, M. DE B. et al. **Boletim do Legislativo Estadual do Acre: análise das proposições apresentadas e aprovadas pela Assembleia (2007-2024)**. OSF, 22 out. 2024. Disponível em: <https://osf.io/fyb4t_v1>. Acesso em: 2 maio. 2025

MIRANDA, A. V. **Legislar? Um estudo do papel do legislativo municipal na produção de leis no interior do Paraná**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)—Toledo: Universidade Estadual do Oeste de Paraná, 2015.

ROCHA, M. M. DA. Governismo local: relação Executivo-Legislativo em municípios do estado de Minas Gerais. **Opinião Pública**, v. 27, p. 189–229, 4 jun. 2021.

SCHAEFER, B. M. et al. Projeto LEGAL-Acre. 26 fev. 2024. Disponível em: <<https://doi.org/10.17605/OSF.IO/EC395>>

SILVA, P. C. **O poder legislativo municipal: estrutura, composição e produção**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)—São Paulo: Universidade de São Paulo, 2014.