

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
**CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**A ATUAÇÃO DO VEREADOR NA CÂMARA MUNICIPAL DE  
ARARAQUARA: PROCESSO LEGISLATIVO EM DOIS MOMENTOS**

NELSON RUGGIERO JUNIOR

SÃO CARLOS  
2005

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
**CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**A ATUAÇÃO DO VEREADOR NA CÂMARA MUNICIPAL DE  
ARARAQUARA: PROCESSO LEGISLATIVO EM DOIS MOMENTOS**

Nelson Ruggiero Junior

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, área de concentração: Relações Sociais, Poder e Cultura.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Garuti Noronha

SÃO CARLOS  
2005

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da  
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

R931av

Ruggiero Junior, Nelson.

A atuação do vereador na câmara municipal de Araraquara : processo legislativo em dois momentos / Nelson Ruggiero Junior. -- São Carlos : UFSCar, 2008. 233 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2005.

1. Poder legislativo. 2. Vereador. 3. Sistemas políticos. 4. Câmara municipal. 5. Instituição política. I. Título.

CDD: 328 (20<sup>a</sup>)



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

Rod. Washington Luís km 235, Caixa Postal 676  
CEP 13565-905 - São Carlos - SP  
Fones: (16) 3351.8371 / 3351 8446 - Fax: (16) 3361 8446  
ppgcs@power.ufscar.br / www.ppgcs.ufscar.br



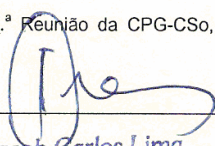
**DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**NELSON RUGGIERO JÚNIOR**

**11/10/2005**

**Dr. Eduardo Garuti Noronha  
Dr. Fernando Antonio Farias de Azevedo  
Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa**

Para uso da CPG  
Homologado na 110.ª Reunião da CPG-CSO, realizada em  
14/12/2005

  
Prof. Dr. Jacob Carlos Lima  
COORDENADOR DO PPGCSO

## AGRADECIMENTOS

Várias pessoas contribuíram para que a realização dessa dissertação de mestrado se tornasse possível.

Registro meu maior agradecimento à minha família, em especial à minha mãe, Catharina, pelo apoio constante em minha vida e formação profissional.

Agradeço ao meu orientador, Professor Dr. Eduardo Garuti Noronha, que com seu acompanhamento e ensinamentos me auxiliou sempre na melhoria desta pesquisa, com suas sugestões, críticas e cobranças, e que me deu total liberdade de idéias em meu trabalho.

Agradeço à banca examinadora da dissertação, constituída pelos professores doutores Valeriano Mendes Ferreira Costa e Fernando Antonio Farias de Azevedo – que também participou de minha qualificação –, e às importantes críticas e sugestões feitas.

Às secretárias do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Ana e Claire, pelo suporte, ajuda e paciência.

À Câmara Municipal de Araraquara e aos funcionários do setor administrativo, em que destaco o Sr. Euripes e Kleber, pela recepção e por permitirem que eu passasse várias tardes no setor de arquivo, coletando dados sobre a produção do Legislativo.

Aos políticos entrevistados, pelas importantes informações e opiniões com as quais se incrementou as análises feitas.

Ao Silvano, pelas dicas e ajuda com relação à montagem do banco de dados da pesquisa.

E aos meus amigos e amigas, com os quais espero sempre ter contato e retribuir a amizade: Ricardo, Thamara, Chileno, Salsa, Flavio, Rodrigo Furtado e Roger (este também me ajudando na correção ortográfica da dissertação). E aos mais recentes: Sandro, Luciana, Miliana, Pedro, Karen, Matheus, Rennê, Mauricio, Cristiani, Fernanda, Reginaldo, Paulo, Dantas e Nana. A todos meu sincero agradecimento.

## **RESUMO**

O presente estudo de caso teve como objetivo analisar a interação entre Executivo e Legislativo no Município de Araraquara em dois períodos: 1997 a 1999 – gestão Waldemar de Santi, PPB –, e de 2001 a 2003 – gestão Edson Antonio da Silva, PT. A partir de um referencial teórico neo-institucional e amparado em estudos legislativos dos três âmbitos políticos, observou-se o comportamento adotado pelos vereadores no recente processo decisório araraquarense, avaliando o relacionamento político-institucional, bem como a variável partidária. Para tanto, se aliam análises quantitativas e qualitativas. A submissão do Legislativo na produção legal mostrou um padrão que reproduz evidências de outros estudos em vários níveis de governo. No entanto, num segundo momento estudado percebeu-se que foi cedido um espaço para que se aperfeiçoassem as instâncias da Câmara Municipal – caso das Comissões de Estudo –, ao mesmo tempo em que aumentou o poder de agenda e a relevância das propostas do Executivo.

Palavras-chave: Processo Decisório, Câmara Municipal, Instituições Políticas, Legislativo, Vereadores, Comportamento Político, Município, Prefeito.

## **ABSTRACT**

This case study had the aim of analyzing the interaction between the Executive and the Legislative powers in the municipal district of Araraquara in two periods; 1997 to 1999 – during the government of Waldemar de Santi, from PPB party –, and 2001 to 2003 – government of Edson Antonio da Silva, from PT party. Based on the neoinstitutional theoretical approach and supported by legislative studies of the three political spheres, the present study focused on observing the councilmen's behavior adopted in the recent decisional process of Araraquara, evaluating the political-institutional relationship, as well as the partisan variable. To this end, quantitative and qualitative analyses are taken together. The submissive behavior of Legislative in the legal production showed a pathway that reproduces evidences found in other studies in several levels of government. However, in the second moment studied it was noticed that a space was given to improve the instances of the City Hall –Commission Studies' case –, at the same time that the agenda power and the relevance of the Executive proposals increased.

**Keywords:** Decisional Process, City Hall, Political Institutions, Legislative, Councilmen, Political Behavior, Municipal District, Mayor.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>NOVO INSTITUCIONALISMO E RACIONALIDADE DOS ATORES POLÍTICOS.....</b>	<b>19</b>
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>ESTUDOS LEGISLATIVOS E PADRÕES DE DECISÃO.....</b>	<b>31</b>
2.1 – O Congresso Nacional pós-88.....	32
2.2 – As Assembleias Estaduais.....	49
2.3 – Modelos decisórios e Legislativos Municipais.....	62
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>A CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA.....</b>	<b>75</b>
3.1 – Atribuições da CMA e sua ordem interna.....	76
3.2 – Iniciativas, proposições e seus autores.....	80
3.3 – Sessões, discussões e regras de tramitação.....	85
3.4 – O Regimento Interno da CMA comparado ao de outras cidades.....	94
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>A PRODUÇÃO LEGISLATIVA DA CMA EM DOIS PERÍODOS: 1997-1999, 2001-2003.....</b>	<b>96</b>
4.1 – A formação partidária e de bancadas, e as iniciativas de lei.....	99



4.2 – A iniciativa dos projetos, função e relevância.....	118
4.3 – Tramitação dos projetos de lei: resultados e a ação do Executivo.....	135
4.4 – Atuação das Comissões de Estudo no processo legislativo.....	150
4.4.1 – A qualidade dos pareceres na discussão de mérito (pesquisa por amostragem).....	158
4.5 – Polêmicas na CMA sobre os projetos do Executivo.....	164
4.6 – O Orçamento Participativo e a opinião dos atores políticos.....	168
4.7 – A auto-imagem do vereador em relação ao seu trabalho e ao relacionamento entre a CMA e o Executivo.....	173
 <b>CONCLUSÕES FINAIS.....</b>	<b>184</b>
 <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>197</b>
 <b>Anexo I – Base de Dados.....</b>	<b>202</b>
<b>Anexo II – Roteiro de entrevista com vereadores.....</b>	<b>205</b>
<b>Anexo III – Vereadores autores de projetos, e trajetória partidária.....</b>	<b>207</b>
<b>Anexo IV – Pareceres de Comissões de Estudo.....</b>	<b>210</b>

## LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 – Divisão partidária da CMA no início do governo De Santi.....	107
Quadro 2 – Divisão partidária da CMA no início do governo Edinho.....	108
Tabela 1 – Número de projetos de lei com votação prevista em 2 turnos.....	88
Tabela 2 – Divisão dos blocos nos projetos de lei de vereadores, por período.....	104
Tabela 3 – Divisão partidária nos projetos de lei de vereadores, por período.....	116
Tabela 4 – Iniciativa dos projetos de lei, por período.....	118
Tabela 5 – Função dos projetos de lei, por iniciativa. 1997-1999 (governo De Santi).....	123
Tabela 6 – Função dos projetos de lei, por iniciativa. 2001-2003 (governo Edinho).....	124
Tabela 7 – Relevância dos projetos de lei, por iniciativa. 1997-1999 (governo De Santi).....	127
Tabela 8 – Relevância dos projetos de lei, por iniciativa. 2001-2003 (governo Edinho).....	127
Tabela 9 – Regime de tramitação em projetos de lei do Executivo, por período.....	132
Tabela 10 – Aprovação de projetos de lei, 1997-1999 (governo De Santi).....	135
Tabela 11 – Aprovação de projetos de lei, 2001-2003 (governo Edinho).....	136
Tabela 12 – Aprovação de projetos de lei, excluídos os de baixa relevância, 1997-1999 (governo De Santi).....	137
Tabela 13 – Aprovação de projetos de lei, excluídos os de baixa relevância, 2001-2003 (governo Edinho).....	137
Tabela 14 – Posição do Prefeito aos projetos de vereadores, por período.....	139
Tabela 15 – Posição do Prefeito aos projetos de vereadores, excluídos os de baixa relevância, por período.....	140
Tabela 16 – Apreciação do plenário ao veto do Prefeito a projetos de vereadores, por período.....	142
Tabela 17 – Autoria da promulgação de leis em projetos de vereadores, por período.....	144

Tabela 18 – Autoria da promulgação de leis em projetos de vereadores, excluídas as de baixa relevância, por período.....	145
Tabela 19 – Motivos de não aprovação de projetos de vereadores, por período.....	146
Tabela 20 – Número de projetos de lei, por iniciativa e período.....	147
Tabela 21 – Número de Comissões que apreciaram projetos, por período e iniciativa.....	151
Tabela 22 – Comissões que deram parecer, iniciativa e período.....	153
Tabela 23 – Resultados dos pareceres, por iniciativa e período.....	155
Tabela 24 – Resultados dos pareceres, por iniciativa e período (excluídos projetos de baixa relevância).....	155
Tabela 25 – Tipo de parecer da Comissão de Justiça (Amostragem).....	159
Tabela 26 – A Comissão de Justiça solicitou parecer externo? (Amostragem).....	160
Tabela 27 – Tipo de parecer das outras Comissões (Amostragem).....	162
Tabela 28 – A outra Comissão solicitou parecer externo? (Amostragem).....	162

## **GLOSSÁRIO**

CF – Constituição Federal

CJ – Comissão de Justiça

CMA – Câmara Municipal de Araraquara

CN – Congresso Nacional

COBR – Comissão de Obras, Serviços, Bens Públicos e Desenvolvimento Econômico

CORD – Comissão de Ordem Social

CTRA – Comissão de Transportes, Habitação e Meio Ambiente

CTRI – Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento

LOM – Lei Orgânica Municipal

PT – Partido dos Trabalhadores

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PP – Partido Progressista

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PPS – Partido Popular Socialista

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PFL – Partido da Frente Liberal

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PSD – Partido Social Democrático

PL – Partido Liberal

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados

RI – Regimento Interno

## INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem o objetivo de estudar a interação entre Executivo e Legislativo no processo decisório político de Araraquara – município do interior do estado de São Paulo com aproximadamente 200.000 habitantes – em dois períodos legislativos: 1997-2000 e 2001-2004<sup>1</sup>. Para tanto, foi analisado o grau de equilíbrio entre as instituições políticas, e a atuação dos vereadores – 21 em cada legislatura – e do Executivo na produção legal da Câmara Municipal de Araraquara (CMA). A partir deste objetivo central, aliou-se o trabalho de campo à pesquisa teórica, o que forneceu uma base mais sólida de entendimento do tema.

Entre janeiro de 1997 e dezembro de 2000, Araraquara foi governada por Waldemar De Santi (PPB). Político experiente, com passagens anteriores pela Câmara e pela prefeitura, De Santi substituiu Roberto Massafera (PMDB), que apoiou Marcelo Barbieri na eleição de 1996. A vitória do pepebista representou a continuidade de um sistema em que grupos tradicionais da cidade alternavam-se no exercício do poder.

A partir de 2001, o município passou a ser administrado pela primeira vez por um prefeito do PT, Edson Antonio da Silva. Conhecido como Edinho, ele vinha de dois mandatos como vereador de oposição, um deles durante o governo De Santi. A inédita vitória petista representou uma mudança na tradicional estrutura política da cidade<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Nos resultados estatísticos, optou-se por trabalhar com os três primeiros anos de cada período (1997-1999, 2001-2003), em razão da pesquisa de campo e da coleta de dados terem sido realizadas em 2004, com a legislatura de Edson Antonio da Silva ainda em curso.

<sup>2</sup> De um quadro de ação oposicionista e somente com um vereador (dois foram eleitos, mas um deles saiu do partido ainda no primeiro ano da legislatura 1997-2000), a partir de 2001 o PT passa a ter o controle do Executivo e quatro cadeiras na Câmara.

Ao estudar a produção legal do Legislativo araraquarense, foi abordada especificamente a proposição e a tramitação de projetos de lei ordinária (autoria dos projetos, divisão dos partidos e blocos políticos nas proposições, tipologia dos projetos, o trabalho das Comissões de estudo, as decisões do plenário e a apreciação do Executivo). Para analisar estes dados estatísticos, também foi avaliada a opinião dos vereadores tanto sobre o desempenho de suas funções quanto sobre o desenvolvimento do jogo político-institucional da cidade.

Comparando os dois períodos legislativos da Câmara Municipal de Araraquara, procurou-se observar como a administração petista agiu na relação entre Executivo e Legislativo, se ela trouxe modificações no tocante ao processo estabelecido pelo governo anterior. Se ao chegar ao poder, o PT apresentou novos padrões no processo político-decisório. O objetivo central da pesquisa não foi verificar o grau de eficiência governamental do Executivo, mas sim compreender como os vereadores desempenharam suas funções.

Os estudos sobre poder local e processo decisório ganham cada vez mais contribuições, suprimindo uma deficiência encontrada até pouco tempo na literatura política brasileira: as poucas análises sobre a interação entre Executivo e Legislativo em esferas subnacionais, entre elas a municipal. Neste intuito, vem-se levantando diferentes interesses e variações sobre o tema, entre os quais: a função que o vereador tem exercido no atual sistema democrático; como as escolhas partidárias afetam o comportamento parlamentar e influenciam na formação do desenho institucional político, e como a questão da governabilidade se coaduna com a interação político-institucional entre os poderes municipais.

Verificam-se diferentes padrões de interação entre os poderes políticos. Os estudos legislativos pautam-se principalmente pela corrente da Ciência Política denominada

Neo-Institucionalismo, que observa como as normas das instituições afetam o jogo dos processos decisórios e o comportamento de seus atores.

Esta pesquisa inspirou-se em estudos sobre o Congresso Nacional, sobre Assembléias estaduais e Câmaras Municipais. Mediante a verificação dos padrões de decisão encontrados nos diferentes âmbitos da política nacional, foi possível estabelecer uma comparação com o lócus municipal, bem como tem sido o desenho político-institucional da cidade de Araraquara.

Em grande parte dos estudos legislativos, observou-se um padrão institucional de apoio parlamentar ao Executivo e uma preponderância deste poder na agenda política e nas decisões do Legislativo. Trabalhos sobre o comportamento do Congresso Nacional pós-1988 apontam um centralismo das decisões no Presidente da República; por sua vez, esta pressão do Executivo reproduziu-se em vários estados e no poder de decisão dos governadores. Por este motivo, um dos interesses desta pesquisa foi entender se, em Araraquara, a relação entre Executivo e Legislativo repetiu essa lógica de submissão legislativa, por parte dos vereadores. Para tanto, é necessário analisar o grau de equilíbrio político-institucional nas propostas e decisões da Câmara Municipal.

Em seu trabalho, o vereador vê-se diante de diversas discussões e temas colocados por parlamentares e Executivo na Câmara e, a partir disso, estabelece a maneira como vai atuar e as decisões que vai tomar. São feitas alianças, acordos políticos, e travam-se disputas, objetivando o atendimento aos interesses e demandas que os atores julgam necessárias ao ganho pretendido.

Nos debates políticos, os vereadores procuram demonstrar a viabilidade e a relevância de suas propostas. Eles agem de diferentes formas: podem ter uma atuação mais

individual e independente ou um trabalho mais ligado às pressões das instâncias das quais fazem parte (partidos, bancadas). O posicionamento que estabelecem em relação ao Executivo também é importante na maneira como o vereador se coloca diante da sociedade, segundo os interesses e objetivos que estabeleceu. Os processos decisórios também estão sujeitos a impactos externos, por meio da influência da opinião pública e de setores organizados, por exemplo.

O trabalho dos vereadores, assim como o dos deputados federais e estaduais, muitas vezes é alvo de críticas da sociedade. Os parlamentares são os políticos mais próximos da população, e os mais observados negativamente, ao mesmo tempo em que seus trabalhos são menos acompanhados pelos eleitores<sup>3</sup>. As críticas mais comuns dizem respeito à pouca relevância da atuação legislativa, aos altos salários, aos elevados custos públicos para manter assessores e realizar viagens, às práticas de favorecimento a familiares e amigos, aos longos recessos parlamentares, ao número excessivo de cargos, entre outras questões.

Por estes motivos, os vereadores passam por uma crise de representação, com dificuldades para demonstrar o lado positivo de seu trabalho e de suas atribuições. O comportamento que restringe sua função à de legislador – muitas vezes com uma produção propositiva de baixa relevância – e a dificuldade em realizar uma fiscalização qualificada dos atos do Executivo, além do uso de práticas negativas como clientelismo e assistencialismo (o vereador “despachante” e de atendimento a interesses particulares), são problemas frequentes que prejudicam a autonomia e a eficiência das Câmaras Municipais.

Mais que um legislador e fiscal da prefeitura, o vereador pode investir em seu embasamento informacional e técnico, qualificar suas proposições, abrir mão de uma atuação

---

<sup>3</sup> É comum – como já mostraram algumas reportagens em época de eleição –, que muitas pessoas se esqueçam dos nomes dos parlamentares em que votaram em eleições anteriores, algo muito mais difícil de acontecer em relação aos candidatos a cargos do Executivo (Presidente da República e Governadores).



individual e de atendimento particularista e participar ativamente dos debates importantes ao desenvolvimento do município e ao bem-estar da população. Por tudo isso, o trabalho do vereador apresenta várias faces que devem ser exploradas.

Procurou-se oferecer alguma contribuição ao analisar o comportamento dos vereadores, para auxiliar no entendimento e mapeamento do tema. A avaliação da interação entre as instituições políticas no processo decisório de Araraquara partiu de um contexto neo-institucional. Mas julgou-se pertinente ampliar o espaço trabalhado neste contexto, ao dar importância à variável partidária, compreender a interferência que os partidos políticos exerceram neste processo.

Nos anos 90, muitas cidades do interior paulista tiveram vitórias eleitorais do PT, partido de oposição que chegava ao poder e que confrontava sistemas vigentes<sup>4</sup>. Ele se apresentava como uma opção que propunha uma participação mais democrática na elaboração das políticas públicas, uma vez que ampliava a relação com conselhos e organizações da sociedade civil. Em alguns casos também criava novos instrumentos de gestão, como o Orçamento Participativo.

Verificou-se a interação político-institucional nas decisões da Câmara Municipal de Araraquara. As estatísticas da produção legal – nos períodos 1997-1999 e 2001-2003 – e os depoimentos de atores políticos do município permitiram avaliar e responder a diversos questionamentos:

- Constatar a participação de partidos e bancadas na iniciativa dos projetos de lei e como se dividiram os blocos legislativos na CMA.

---

<sup>4</sup> O PMDB, antigo MDB, oposição ao modelo político vigente durante as duas décadas de regime militar, também representou uma mudança no quadro político brasileiro, quando conquistou municípios e estados. Porém, no caso petista, falamos de um partido que foi se tornando o maior partido de oposição na Nova República. Em Araraquara, a vitória petista foi inédita de oposição, já que quadros do PMDB apresentavam força política relevante na cidade desde os anos 70.

- Verificar, no universo dos projetos de lei, a intensidade das proposições e suas autorias. Qual foi o equilíbrio estabelecido pelos poderes nas iniciativas de agenda e pauta política na CMA.
- Analisar a atuação propositiva dos vereadores e Executivo quanto à função e relevância dos projetos de lei.
- Na tramitação dos projetos, medir índices de aprovação, utilização e aceitação dos vetos, e analisar os motivos de arquivamento de projetos.
- Verificar como foi a participação das Comissões de estudo no processo legislativo, resultados dos pareceres e sua influência nas decisões. Como estabeleceram seus trabalhos em relação aos interesses do Executivo e à apreciação de projetos dos vereadores.

Encerrando-se a fase da análise estatística e passando-se à imagem que os vereadores araraquarenses têm da relação entre Executivo e Legislativo nos dois períodos estudados, procurou-se compreender:

- Quais temas foram mais polêmicos na CMA. A avaliação sobre a fiscalização do Executivo e a ação da oposição nas duas administrações.
- Em relação ao Orçamento Participativo, as opiniões sobre o instrumento de gestão petista, como ele afetou os trabalhos da CMA e dos vereadores.
- Qual papel e responsabilidade os vereadores vêem como mais importantes em seu trabalho. Se houve equilíbrio entre os poderes e autonomia da CMA nas duas administrações. O que entendem que deve ser feito para melhorar o funcionamento da Casa.

Para compreender o processo decisório realizaram-se análises qualitativas e quantitativas. O arcabouço teórico neo-institucional, os resultados de estudos legislativos, e a

lógica interna da CMA, possibilitaram uma base de entendimento das estatísticas e dos depoimentos sobre o processo legislativo de Araraquara. Para tanto, o presente estudo se pautou na seguinte estrutura:

Em seu primeiro capítulo há uma breve revisão de alguns conceitos do Neo-Institucionalismo, bem como de estudos baseados no Individualismo Metodológico e ação racional, mapeando mecanismos e instrumentos inerentes às ações dos atores políticos, influentes nos processos políticos institucionais. Estes conceitos ajudaram a entender a estratégia dos interesses e decisões dos vereadores.

O segundo capítulo concentrou-se nos estudos legislativos das três esferas governamentais, pós-Constituição de 1988. Primeiramente as pesquisas sobre o Congresso Nacional, que inspiraram e abriram espaço às discussões locais. Seguem-se alguns estudos sobre as Assembléias Legislativas estaduais. Para encerrar, apresenta-se uma revisão de alguns trabalhos sobre Executivo e Legislativo em municípios, seguidos de conceitos de padrões de interação que os atores políticos realizam nas subunidades federativas e estaduais. Os trabalhos citados possibilitaram uma comparação de padrões, a lógica vista no Congresso Nacional, as semelhanças, os modelos distintos, para determinar em qual modelo a CMA se inseriu, ou se apresentou um misto de comportamentos.

No terceiro capítulo, há uma descrição detalhada das regras do processo decisório em Araraquara (Regimento Interno, Lei Orgânica); enfocando as atribuições do Executivo, Legislativo e suas instâncias nas tramitações das proposições. Esta descrição serviu como uma introdução às estatísticas e observações da produção legal do período, e ao entendimento do funcionamento interno da Câmara Municipal de Araraquara.

O quarto capítulo – o principal desta dissertação – tem por objetivo responder às questões formuladas nos objetivos da pesquisa sobre a interação entre Executivo e Legislativo e sobre o desempenho dos vereadores, no que tange ao processo legislativo da CMA em dois períodos: um sob a administração do prefeito Waldemar De Santi, do PPB, e outro sob a administração do prefeito Edson Antonio da Silva, do PT. Apresentam-se as tabelas e quadros estatísticos resultantes do trabalho de campo que coletou informações específicas da CMA<sup>5</sup> sobre: a iniciativa das proposições, a formação e participação de partidos e blocos na produção legal, a relevância e função dos projetos, os resultados das tramitações – grau de aprovação, vetos, e arquivamentos – e a atuação das Comissões de Estudo na emissão de pareceres. Observando estes números e o depoimento dos atores políticos obtém-se a avaliação de como vem ocorrendo o processo legislativo de Araraquara.

A análise do quarto capítulo – somada ao embasamento teórico advindo dos capítulos anteriores – orienta as conclusões finais da pesquisa. Os dados e depoimentos foram decisivos para esmiuçar as causas que levaram o Executivo a aumentar ainda mais sua força no segundo período estudado, revelando uma submissão do Legislativo nas decisões durante os dois governos. Também foi possível compreender como ocorreu o aperfeiçoamento de pauta e a agenda política realizados pela administração de Edson Antonio da Silva, a maior força que ela teve na utilização dos mecanismos disponíveis ao Executivo e os indícios de mudança de postura por parte dos trabalhos das Comissões de Estudo. Ao mesmo tempo observou-se como ocorreram as ações dos vereadores e a imagem que eles têm do trabalho que realizaram. Por último, procura-se debater o que pode ser feito para melhorar os trabalhos da Câmara Municipal e as várias faces do trabalho do vereador que podem ser exploradas no sentido desta melhoria.

---

<sup>5</sup> Todos projetos de lei dos períodos foram codificados e reunidos em um banco de dados. A partir do cruzamento destes dados, foi possível elaborar as tabelas apresentadas.

## **CAPÍTULO 1**

# **NOVO INSTITUCIONALISMO E RACIONALIDADE DOS ATORES POLÍTICOS**

Nos estudos legislativos e de processos decisórios, percebe-se uma grande influência da literatura que trata dos mecanismos que delimitam as ações e as regras do jogo político-institucional. Nota-se o interesse em compreender as motivações individuais que surgem nas decisões, o racionalismo empregado pelos atores políticos e o resultado coletivo advindo do atendimento aos diversos interesses colocados nestes processos.

Traça-se, neste espaço, uma breve revisão de alguns conceitos discutidos pela corrente da ciência política denominada Novo Institucionalismo, e de como ela se contrapôs à teoria da escolha racional e utilizou alguns de seus postulados. Como questão central, procura entender como agem os atores políticos no ambiente das instituições e como essas ações resultam de um mecanismo de interação social que possibilita que decisões individuais tornem-se decisões coletivas.

O Institucionalismo clássico se contrapôs à corrente que tratava questões sociais e políticas como espaços separados da economia. Em sociedades primitivas, tribos, feudos, sociedades pré-capitalistas, a economia era parte da própria função social. Historicamente, a economia se modificou e se moldou em relação aos movimentos sociais que surgiam; mais tarde, com o advento das instituições políticas, obteve uma nova base de sustentação.

Karl Polany (1980) – referência clássica do institucionalismo – vê a ruptura entre economia e política em esferas distintas na sociedade como a tentativa de obtenção de um mercado auto-regulável. Este mercado, tido como de surgimento espontâneo, é fruto de um pensamento liberal que tentava dar um passo adiante da economia de sociedades anteriores. Mas, segundo Polany, a cisão entre economia e sociedade/política fadar-se-ia ao fracasso, por prejudicar a própria condição social humana. Ao invés de se ligar intrinsecamente às relações culturais e sociais, a economia se tornaria um fenômeno isolado e

baseado no lucro. Se houve a necessidade de fortalecer o mercado e modernizá-lo às novas exigências, separá-lo do ambiente social-político resultou em pauperismo e em profundas crises sociais, presentes principalmente a partir do século XIX e da Revolução Industrial.

Polany ressalta que a partir da crise gerada pela auto-suficiência do mercado e da economia, a sociedade foi obrigada a intervir e fortalecer seu papel, e a garantir sua existência e o próprio desenvolvimento histórico por meio das instituições e suas regulações, sobrepujando a falsa independência do mercado. Era o surgimento do *laissez-faire*, que por sua vez carregava um problema paradoxal e um risco: intervir no mercado autônomo e prejudicá-lo resultaria em graves crises industriais e de progresso das nações. Ainda assim, o sistema de mercado tinha que obedecer a este contra-movimento. Mesmo diante de novos modelos – com regras, exigências próprias e mecanismos auto-suficientes – o mercado se “auto-regula” ao mesmo tempo em que se pauta no funcionamento e reforço das instituições sociais e políticas.

Fernando Limongi (1994) analisa o Novo-Institucionalismo como uma resposta aos ataques da teoria da escolha racional aos modelos comportamentalista (*behaviorism*) e pluralista. Esta corrente distingue-se do Institucionalismo clássico, anterior à II Guerra e ao movimento comportamentalista. O foco das explicações e comportamentos, em vez de se localizar nas preferências dos atores políticos, está nas próprias instituições. Estas instituições têm suas regras, procedimentos, normas e arranjos. A vertente neo-institucional não se unifica em um grupo coeso de autores. Segundo Hall e Taylor (2003), há pelo menos três correntes a partir dos anos 80: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico<sup>6</sup>. Tais complexidades e variantes fizeram com que

---

<sup>6</sup> Os autores sustentam que seria interessante e possível o intercâmbio entre as três teorias, não como uma síntese reducionista ou parcial, mas para que cada escola possa aprender uma com a outra, discutindo seus principais conceitos.

alguns autores rejeitassem essa denominação com o tempo e, considerada a opção do individualismo metodológico, os neo-institucionalistas de hoje a rechaçam.

A teoria da escolha racional procurava mostrar que fora do âmbito econômico as escolhas esbarram em resultados negativos. Portanto, no mundo político existiria uma instabilidade nas decisões da maioria, legada pela incompatibilidade das preferências ou pela astúcia e maior influência de determinado ator político perante os outros.

O Neo-Institucionalismo procura estabelecer que há, sim, uma estabilidade nestes processos políticos, com resultados substantivos, em razão da influência exercida pelas instituições organizadoras desses processos. Este é o jogo das regras, leis, procedimentos e arranjos organizacionais.

Limongi observa diferentes modelos neo-institucionais. O distributivista trata do interesse dos congressistas em se reelegerem. Para tanto, eles buscam apoio no uso da lógica interna organizacional do Congresso, por meio das comissões. Elas decidem a sorte da maioria das propostas encaminhadas e o parlamentar pode utilizar suas preferências em matérias, barganhas e trocas. Ele sabe qual o tema de interesse em que deve agir para seus propósitos eleitorais e trabalha na comissão que se encaixa melhor nestes fins. Mas, apesar do uso da ordem institucional política, o modelo distributivo pode ser contestado, pois ao utilizar as comissões como forma de vetar propostas que não lhe interessem, ou com propósitos eleitorais, o ator não usaria uma base institucional, mas sim ações positivas ou negativas de suas preferências individuais.

A versão Informacional, por sua vez, trata da primazia das decisões majoritárias e da incerteza sobre os resultados políticos objetivados. No Legislativo, tanto nas votações como na organização dos procedimentos e regras dos trabalhos, prevalece a questão



da maioria. Ainda que nas comissões possam ocorrer aprovações de matérias propostas por minorias, estas comissões foram compostas através de listas partidárias aprovadas por maioria em plenário. Quanto às incertezas dos resultados políticos, os legisladores decidem sem saber que resultados suas escolhas vão ter no futuro. No Legislativo os atores têm diferentes conhecimentos em diferentes áreas. Para resolver os problemas legados por este sistema, deve-se buscar informação, uma maneira de reduzir as incertezas como forma de adotar políticas bem-sucedidas para a população. “Uma organização será dita eficiente se for capaz de estimular e retribuir a especialização” (LIMONGI, 1994, p. 22).

Se no modo distributivista há a busca de mais intervenção governamental e econômica nos trabalhos dos congressistas e um controle sobre eles, na versão informacional almeja-se a especialização e maior informação à disposição dos membros para atuarem. Nas Comissões, os informacionistas vêem o incentivo de diferentes posições como modo de evitar ações negativas; quanto mais especialistas de espectros políticos diferentes trabalharem, mais informação estará disponível. Ao mesmo tempo, a boa organização legislativa é a que melhor consegue minimizar perdas e maximizar ganhos da especialização.

A última versão analisada por Limongi é a partidária. Ela dispensa um dos postulados das outras versões: que os partidos são fracos e, por isso, a lógica partidária distancia-se das Comissões<sup>7</sup>. Na versão partidária, a criação e o funcionamento das comissões têm como base os próprios partidos, daí a importância da formação e da renovação de líderes que busquem espaço na feitura da agenda partidária.

No Neo-Institucionalismo, Antonio S. A. Fernandes (2002) observa que há os adeptos da teoria da escolha racional (“escolha pública”) e aqueles que rechaçam esta teoria. Os que a utilizam vêem na política a impossibilidade dos atores coletivos terem ações coesas,

---

<sup>7</sup> Estes modelos surgem particularmente do estudo do Congresso Norte-Americano. E, nos estudos do jogo político-institucional americano, geralmente há a visão de uma fraqueza partidária.

por isso eles fariam suas escolhas a partir de seus interesses individuais, e destes surgiriam as decisões coletivas. Seria uma espécie de transposição das análises econômicas, que vêem similaridades entre a ação de atores políticos e burocratas de mercado, em jogos de interesses próprios que buscam sua maximização através de trocas, apoios e votos. Nesta corrente se localizam os autores da teoria dos jogos.

Em muitas das decisões tomadas reside um sentido coletivo. Célia Lessa (1998) analisa o discurso de vários autores da teoria dos jogos, lembrando que cada ação e cada escolha individual dependem das decisões tomadas pelos outros, na medida em que há uma interação social entre os indivíduos, de alguma forma estratégica<sup>8</sup>:

Este tipo de interação pode ser teoricamente representado como interação estratégica e modelado como um jogo. Adicionalmente, o fato de que os resultados sejam qualificadamente coletivos, ao passo que as decisões são estritamente individuais, requer, neste caso, a elaboração de uma noção de racionalidade estratégica atribuível aos indivíduos em tais circunstâncias, na medida em que suas possíveis ações são contingentes às ações possíveis dos outros com os quais interagem. (LESSA, 1998, p. 129).

Quanto à teoria da escolha racional, Ferejohn e Pasquino (2001) observam seu ganho de espaço na ciência política, em análises econômicas que convergem na interpretação materialista da teoria que considera que os atores (sociais ou políticos) procuram maximizar riquezas, votos e recursos.

[...] convencionalmente, um ato racional é um ato que foi escolhido porque está entre os melhores atos disponíveis para o agente, dadas as suas crenças e os seus desejos. Atos racionais maximizam preferências ou desejos, dadas determinadas crenças. Colocado de outra forma, a racionalidade requer que crenças, desejos e ações se relacionem de uma forma particular. Nesse sentido, a racionalidade é uma condição de consistência que sustenta que essa relação seja válida para todas crenças, desejos e ações. (FEREJOHN; PASQUINO, 2001, p.7).

---

<sup>8</sup> A autora questiona os adeptos da teoria dos jogos como carentes de melhor fundamentação, quando tentam explicar as ações e reações individuais recíprocas em um axioma que reduz as estratégias de interação somente à racionalidade estratégica. Mas também vê na teoria da estratégia e dos jogos um sentido positivo, na medida em que a racionalidade dos indivíduos também possui um componente social e de cunho histórico.

Mesmo que às vezes o estudo das ações políticas trace um confronto entre o poder das instituições e a teoria da escolha racional, a política de algum modo sempre é instrumento de escolhas individuais planejadas, ainda que elas ocorram em razão do próprio ambiente institucional vigente, da história, e das relações sociais.

Debatendo sobre a escolha racional na política e nas Ciências Sociais, Fabio Wanderley Reis (1988) parte da discussão iniciada por Giovanni Sartori sobre dois sentidos que podem ser atribuídos à ideologia. O primeiro, usado nos trabalhos de sociologia do conhecimento, trata dos valores e crenças que se conjugam em uma configuração geral de condições societais. Eles criam uma noção do mundo nas pessoas, inseridas em suas nacionalidades, classes sociais, etc. O outro sentido, que interessa mais a esta pesquisa, trata da noção de ideologia que permeia o sentido político. Na ideologia política, há idéias conjuntas e bem-estruturadas que objetivam ações políticas da sociedade. A esfera política ideológica é a esfera do voluntário, do deliberado, uma ação lúcida de agentes em vista de um comportamento político. A racionalidade destes agentes sociopolíticos ocorre em um complexo universo, no qual há o enfrentamento de muitas adversidades.

Mesmo sendo ampla a discussão do caráter racional do comportamento humano, é difícil desconsiderar a noção de intencionalidade. A racionalidade é atributo de uma ação, que se organiza e se processa em um sistema de informações. Os agentes sociais ou políticos procuram empregar a busca do conhecimento, ao mesmo tempo em que admitem controles que permitam a objetividade de suas ações. Neste processo de informação, formulam-se as preferências, fins e objetivos que ajudam na organização das discussões que levam às decisões.

Reis vê como mérito do individualismo metodológico e da escolha racional a problematização do caráter de formação dos sujeitos coletivos ou sistemas de ação

concertada, que envolvem estratégias por vezes ignoradas. É importante ressaltar que o individualismo metodológico não pressupõe motivações sóbrias e egoístas ou um “frio calculismo”; seu problema reside nas análises que meramente substituem a sociologia pelo modelo da escolha racional, ignorando e dissociando de seu funcionamento a história, as instituições e a condição da solidariedade humana. Portanto, o sentido positivo da racionalidade articula-se com a tomada de decisões conscientes e estratégicas, em uma esfera de ação política que conjugue contextos institucionais e sociológicos.

[...] se é certo que a ação política envolve sempre, onde e como quer que seja, um problema de identidade pessoal e de sua complexa articulação com este ou aquele foco de identidade coletiva, não há razão para supor que tal problema venha a ser solucionado sempre da mesma maneira...Por seu turno, as instrumentalidades mesmas da ação política podem vir – e tenderão mesmo com frequência – a constituir-se em focos de definição de identidades pessoais e coletivas. (REIS, 1988, p. 75).

Tsebelis (1998), a partir da escolha racional e da teoria dos jogos, vê no surgimento e funcionamento das instituições um pacto coletivo e consciente que vai se impondo, em um conjunto instrumental aos objetivos da sociedade. É uma contraposição ao modelo evolucionista, que considera que estas normas emergem naturalmente dos interesses humanos, ignorando um pressuposto da política, que é o planejamento consciente e racional. Segundo Tsebelis<sup>9</sup>, nas ações políticas e representativas do atendimento às demandas da sociedade existem regras e procedimentos, um jogo estratégico que visa maximizar objetivos, “[...] the set of players, the set of permissible moves, the sequence of the moves, and the information available before each move is made”.

Nos estudos neo-institucionais que não aderem ao individualismo metodológico ou à *racional choice*, há o institucionalismo sociológico e o histórico. O sociológico faz-se presente na teoria das organizações, que vê as instituições dotadas de

---

<sup>9</sup> Apud ANASTASIA, 2001.

regras e valores adquiridos na história por intermédio de processos culturais. O ambiente que cerca a instituição, política ou não, vai ser o espaço no qual processos desenvolvem-se, determinando escolhas, preferências e identidades. Não há uma “pré-determinação” ou organização de preferências individuais para maximizar ganhos; se há um movimento do tipo, ele já foi determinado pela própria instituição vigente e pelo modo com que ela interage no ambiente e sociedade.

Por sua vez, o institucionalismo histórico reage contra a teoria comportamentalista e o pluralismo. Ele surgiu em estudos comparativos entre países que analisavam instituições comuns (processo políticos-decisórios, burocracia, relação Estado-sociedade), para entender o desenvolvimento econômico e político que alcançaram. Nestes estudos o Estado é visto como ator autônomo e capaz de tomar decisões independentes, diante da sociedade e da economia. Assim como os *rational choicers*, os institucionalistas históricos consideram em seus estudos as escolhas individuais e o comportamento racional, mas não pela ótica do individualismo metodológico. “O institucionalismo histórico utiliza estudos de caso, que partem das instituições, para explicar o comportamento estratégico dos indivíduos e grupos sociais numa dada seqüência e momento da história”. (FERNANDES, 2002, p. 82-83).

No institucionalismo histórico também há o conceito de *path dependency*, principalmente em análises de política comparada, como mostra Fernandes (2002). Fatos de um dado momento histórico determinam resultados e acontecimentos políticos sociais futuros, nos países e nas instituições. Os custos críticos dados a um país em sua história, impõem trajetórias de difícil reversão; mas, ao mesmo tempo, as instituições procuram obter novos arranjos em suas políticas, inclusive nas econômicas e sociais <sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Theda Skocpol (1980) comparou China, Rússia e França, estabelecendo associações entre estes países que explicassem de alguma forma o surgimento de uma revolução social, na diferenciação ou semelhança de causas potenciais (fatores causais, em um método de concordância). O método histórico comparativo auxilia pesquisas

Obra clássica da *path dependency*, “Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna”, de Robert Putnam (1999), analisa a importância da comunidade cívica no desenvolvimento institucional democrático na Itália, principalmente na segunda metade do século XX. Para Putnam, no Novo Institucionalismo há várias divergências, metodológicas ou teóricas, sobre o funcionamento das instituições, mas que obedecem em comum a dois importantes critérios: as instituições moldam a política (normas, regras e procedimentos operacionais formam o comportamento político, e, conseqüentemente, interferem em seus resultados) e as instituições são moldadas pela história (nas trajetórias ocorrem momentos marcantes, que condicionam momentos posteriores; indivíduos agem e “escolhem” por motivos que não foram criados por eles, mas pelas instituições).

Em relação ao desempenho institucional, são as regras do jogo que ditam conflitos e soluções na tomada de decisões coletivas, como bem analisam estudos sobre o Congresso norte-americano. Mas mais que isso, “As instituições são mecanismos para alcançar propósitos, não apenas para alcançar acordo. Queremos que o governo faça as coisas, não apenas decida coisas”. (PUTNAM, 1999, p. 24).

Portanto, o papel político-institucional não se restringe à formulação de propostas individuais dos atores, discutidas e conduzidas às decisões coletivas. Trata-se também da eficiência e do alcance real que estas escolhas terão na vida da população (e neste ponto é uma importante consideração a ser feita sobre as análises de processos decisórios, principalmente no lócus mais próximo à população, que na esfera local é o município). Saúde, educação, emprego, são diversas questões com as quais os governos se confrontam para obter

---

que se defrontam com poucos exemplos de determinados fenômenos. Casos insuficientes podem ser confrontados em uma análise, desde que exista ao autor uma ampla gama de variáveis à disposição. Mas há algumas dificuldades nestes tipos de estudo, quando importantes variáveis não podem ser verificadas ou quando casos observados não têm uma independência em relação aos outros. Para solucionar esta questão, a análise comparativa deve ser um auxílio ao estudo teórico e seus conceitos e hipóteses. A partir da teoria e das possibilidades de explicação dadas, podemos inserir a variável comparativa.

maior eficiência, desenvolvimento e bem-estar da população. As instituições de alguma forma precisam responder a estas questões, mesmo que muitas vezes se vejam obrigadas a distinguir diferentes urgências e prioridades de atendimento.

Se a teoria da escolha racional foi o ponto de partida para o surgimento do Novo Institucionalismo, como forma de responder às críticas dos teóricos racionalistas a movimentos como o pluralismo, os novos-institucionalistas não romperam ou eliminaram de suas análises a existência de movimentos individuais e racionais nas escolhas políticas.

As instituições se forjam e se modificam durante a história, e são fundamentais para a formação dos movimentos sociais e políticos. As ações dos atores políticos servem a propósitos individuais, agindo em meio a processos que se assemelham a jogos operacionais. Nestes jogos, pontos de vista confrontam-se, até o triunfo de um ou de vários agentes, que terão o mérito da decisão. Todas estas questões se colocam no espaço institucional, em que as escolhas individuais e coletivas se moldam no ambiente de origem.

Ao analisar o processo legislativo da Câmara Municipal de Araraquara, a premissa neo-institucional foi fundamental. Os vereadores realizam escolhas racionais, com base em diversos objetivos: o êxito de suas propostas, o interesse na reeleição, ou de alçar outros cargos. Eles procuram atender e viabilizar matérias e demandas solicitadas por setores e bases da população a quem representam.

As preferências individuais dos parlamentares surgem em meio a um ambiente em que as instituições exercem sua força e colocam suas regras. Esta pressão institucional faz com que as escolhas particulares se tornem escolhas coletivas. No espectro institucional se insere um jogo no qual os parlamentares buscam reduzir incertezas e alcançar ganhos de

interesse, por meio da maximização de objetivos. Com isso há o processo institucional, negociações e disputas que envolvem arranjos, alianças, apoios, trocas, barganhas.

Um dos aspectos ressaltados pela literatura neo-institucional é a objetivação da especialização e informação que o político pode realizar para a busca de seus objetivos ser mais eficiente. Em algumas ações da CMA houve essa prática, de vereadores que procuraram embasar seus trabalhos tendo em vista um conhecimento mais técnico e aprofundado de temas em discussão no Legislativo. Foi o que aconteceu na Comissão de Justiça a partir de 2001, como revelam alguns resultados expostos no capítulo final desta dissertação.



## **CAPÍTULO 2**

### **ESTUDOS LEGISLATIVOS E PADRÕES DE DECISÃO**

## 2.1 – CONGRESSO NACIONAL PÓS-88

No contexto da redemocratização brasileira, vários temas foram objeto de análise, focando, entre outros assuntos, a atuação das instituições políticas, o papel do Estado, o sistema partidário e a eficiência governamental. Nos anos 90, ampliando o leque de contribuições da ciência política brasileira, houve um aumento dos estudos legislativos que analisavam o funcionamento político-institucional do Congresso Nacional, e a interação entre Legislativo e Executivo no pós-1988.

Nas discussões da Assembléia Nacional Constituinte, havia um cenário de inúmeros apelos. Como explica Márcia Teixeira de Souza (2003), o modelo adotado para atender estas demandas desagregadas contemplou a participação de todos os parlamentares nos trabalhos, em uma iniciativa que partiu do próprio Congresso e não do Executivo. Não houve uma Comissão que fizesse um texto-base da nova Constituição, mas sim um processo decisório fragmentado, e o debate entre parlamentares e vários grupos e segmentos da sociedade organizada que reivindicavam a contemplação de seus interesses<sup>11</sup>.

Nestes trabalhos, era primordial recuperar prerrogativas do Legislativo, antes tolhidas pela ditadura. No entanto, havia a preocupação quanto ao modelo político a ser adotado. Almejava-se o ganho de força do Legislativo, mas sem que isso prejudicasse a autonomia e eficiência dos trabalhos do Executivo. “O teor das preocupações apontava para o suposto de que recuperado integralmente suas prerrogativas, sob um modelo presidencialista, o Congresso Nacional poderia desencadear uma ação inibitória do Executivo” (SOUZA,

---

<sup>11</sup> Souza afirma que a Comissão de sistematização dos trabalhos constituintes estabeleceu regras para impedir parte das ações dos parlamentares mas que, no entanto, a ação do bloco “Centrão” – liberal-conservador e suprapartidário – garantiu por muitas vezes que não se alterassem textos aprovados. Com isto ganhavam importância os líderes, mas houve dificuldade em se firmar um pacto e trabalho organizado pelos partidos.

2003, p. 48). Após longa discussão, o presidencialismo foi definido como o sistema político a ser adotado. Mas, para garantir equilíbrio entre os poderes, ele apresentaria uma espécie de lógica “semipresidencialista”<sup>12</sup>.

A Carta de 1988 e as eleições diretas de 1989 ratificaram a volta do modelo democrático. Com a Nova República, o Legislativo recuperou atribuições que perdera nas décadas anteriores. Novamente o Congresso tinha condições de ser uma instituição forte e autônoma, com responsabilidade na fiscalização dos atos políticos e coadunado com o Executivo no processo decisório<sup>13</sup>.

Ocorre, entretanto, que algumas premissas que o Executivo tinha durante o regime militar, e que fortaleciam seu poder no Congresso, não foram suprimidas, ou então deram lugar a instrumentos de alto poder nas decisões. O símbolo máximo de mecanismo regimental a serviço do Presidente é a Medida Provisória (MP), que se assemelha ao antigo Decreto-lei (previsto na Constituição de 67), mas é menos unilateral, pois é revogada se o Congresso a rejeita; além disso, os parlamentares podem sugerir emendas às Medidas Provisórias.

Segundo Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1995), o poder do Executivo brasileiro resulta de uma série de fatos que lhe permitem definir e implementar a agenda política no Congresso. O governo influi nos tempos de tramitação por meio dos

---

<sup>12</sup>A autora lembra que a Comissão temática da Constituinte sugeriu um híbrido parlamentarista/presidencialista, com poderes divididos entre o Executivo e um primeiro-ministro, e um arcabouço legal que valorizasse o Congresso e inibisse a paralisia decisória governamental. Esta proposta não foi adiante, e o presidencialismo centrou as decisões no chefe do Executivo. Mas a intenção da lógica semipresidencialista permanecia. No entanto, sem primeiro-ministro.

<sup>13</sup>Para Figueiredo e Limongi (1995), o Legislativo voltou a apreciar grande parte das propostas orçamentárias do Executivo e a propor emendas a estes projetos; participar na escolha dos membros do Tribunal de Contas; rejeitar vetos presidenciais com maioria absoluta do plenário; a ter competência exclusiva em algumas áreas – como concessões de meios de comunicação; e as Comissões permanentes a aprovar projetos em definitivo e sem manifestação do plenário em relação a determinadas matérias.

pedidos de urgência e de mecanismos que beneficiam suas matérias<sup>14</sup>, estratégia que diminui os obstáculos a seus interesses. E há a cooperação dos líderes partidários com o governo; eles operam de modo a organizar a pauta política e a agilizar o andamento das proposições do Executivo, intervindo mais nas questões internas e corriqueiras da Câmara. O Colégio de líderes torna as decisões prévias à participação de outros atores do Legislativo. Com isso, se enfraquece o trabalho dos parlamentares e de outras instâncias (Mesa-Diretora e Comissões Especiais), pois o Congresso acaba referendando decisões já acertadas<sup>15</sup>.

O Executivo afirma seu poder de pauta no Congresso. Para Fabiano Santos (2003), o Legislativo é pressionado por inúmeros fatores, como: a solicitação de regime de urgência – que encurta prazos de apreciação, de votações, de debates e do trabalho das Comissões –, as negativas às matérias que interferem na capacidade do Presidente em definir políticas fiscais e de orçamento, e a incessante edição das MP's<sup>16</sup>. Vários agentes auxiliam o governo a obter êxito na aprovação de seus projetos: a Mesa Diretora, o presidente da Câmara, os líderes, e as Comissões. O sucesso em implementar esta agenda política depende da capacidade dos aliados do governo em demonstrar a importância destas propostas e em ajudar a aprová-las. Quanto mais a pauta do Executivo se sobrepõe à do Legislativo, mais facilidade há para colaboração; do contrário, ela é prejudicada e lenta.

Neste quadro, é difícil supor que os parlamentares possam obstruir e prejudicar as ações do governo. O Congresso age em um modelo de cooperação, que se reflete na

---

<sup>14</sup> Principalmente as de sua alçada e de suma importância, como as orçamentárias e de créditos suplementares.

<sup>15</sup> Um exemplo observado por Santos (2003), é a política econômica e de comércio exterior do Governo FHC, em que o poder de agenda foi unilateral e fez com que o Legislativo apenas ratificasse decisões.

<sup>16</sup> Segundo Figueiredo e Limongi (1997), todos presidentes com poder de emitir MP's as fizeram em demasia, mas não como atendimento a caprichos presidenciais. Muitas diziam respeito às políticas macro-econômicas e medidas administrativas e sociais ligadas a planos de estabilização que aumentaram o poder do Executivo. Não houve um padrão na emissão de MP's e nas respostas do Legislativo; no entanto, as diferenças resultaram de problemas políticos de outra natureza, externos às regras institucionais, pois em nenhum momento o Congresso soube frear as MP's, em razão da falta de recursos disponíveis.

produção legal da Câmara e enfraquece sua autonomia, em favor do amplo poder presidencial (mesmo que a redução de conflito institucional tenha seu lado positivo). Por estes motivos, fica difícil sustentar que, no Congresso pós-88, problemas e crises presidenciais tenham tido origem no Legislativo. Em um cenário de alta cooperação, não seriam os parlamentares responsáveis por uma inoperância governativa, mas sim o próprio governo, por erros administrativos, de planejamento e de execução de suas políticas.

No entanto, os êxitos presidenciais em aprovações no Congresso não significaram uma ausência de discussão e conflitos, ou uma facilidade constante. Há uma infinidade de matérias polêmicas, algumas debatidas durante anos (principalmente as reformas políticas mais estruturais, como as tributárias, fiscais, eleitorais). Ainda assim, o poder de agenda e de mecanismos do Executivo faz com que ele muitas vezes não tenha nada a perder ao realizar propostas. Limongi e Figueiredo (1995) ressaltam uma questão importante e menos abordada sobre o modelo decisório brasileiro: os governos por muitas vezes obtêm o apoio da mídia e da sociedade a seus projetos; casos em que o Congresso pode ser o alvo dos custos e fracassos destas políticas, quando as rejeita. Com pouco incentivo para atuar e reduzido espaço de ação, o Legislativo por vezes se desinteressa de temas cruciais.

Ao comparar dois Congressos democráticos do Brasil – da Constituição de 1946 e da Constituição de 1988 – há uma diferença crucial: atualmente, há a transferência da capacidade alocativa das decisões em direção do poder de agenda presidencial. Para Santos (2003), entre 1946 e 1964 o principal recurso de apoio parlamentar foi a patronagem, na qual o Presidente cooptava votos de opositoristas à sua coalizão formal de apoio, que, por sua vez, criava certo constrangimento aos partidos que realizavam sua agenda. Havia muitas divisões internas nos blocos de situação e de oposição, e pouca coesão e disciplina nos partidos. Mas, mesmo com conflitos, o Legislativo tinha importantes prerrogativas decisórias

e a agenda política era compartilhada entre os poderes. Por sua vez, o autor vê após 1988 uma mudança significativa: um quadro de mais disciplina nas ações partidárias, e uma agenda pró-Executivo que centraliza decisões e impõe mecanismos de pressão (MP's, regime de urgência, iniciativa de orçamento, vetos parciais e vetos totais<sup>17</sup>).

No presidencialismo de coalizão o Executivo negocia cargos e recursos financeiros aos partidos e parlamentares em troca de apoio. Se entre 1946 e 1964 os partidos não eram tão disciplinados, hoje há mais facilidade ao Presidente, que dispõe de mais mecanismos regimentais e conta com a ajuda dos líderes partidários no controle de sua base. Setores políticos são agraciados com secretarias, ministérios e cargos para apoiar as políticas federais. Há mais previsibilidade e cooperação porque – segundo Santos – passamos de um sistema presidencialista fragmentado (46-64) para uma coalizão racional (pós-88)<sup>18</sup>.

Atualmente os partidos e seus líderes influem mais na formação das duas principais Comissões de estudo do Congresso (a de Justiça, e a de Finanças e Tributação). Esta formação segue dois critérios: o grau de disciplina e lealdade ao partido, e a especialização do parlamentar no conhecimento técnico das matérias. As duas condições atuam conjuntamente, mas não necessariamente com o mesmo peso: hoje a lealdade partidária (modelo faccional) tem sido mais decisiva; já entre 1946 e 1964 a especialização era mais determinante e dificultava as escolhas partidárias de ingresso nas Comissões (modelo racionalizado). “[...] analisar as nomeações para as comissões no Brasil significa estudar a decisão de um agente específico, o líder do partido” (SANTOS, 2003, p. 100).

---

<sup>17</sup> De 1946 a 1964 o Executivo também tinha a prerrogativa do veto parcial às matérias parlamentares, brecando projetos e modificando emendas. Mas, com a agenda mais compartilhada, os legisladores tinham mais chance de barrar e modificar projetos presidenciais, o que é muito difícil atualmente.

<sup>18</sup> Santos sustenta que hoje os parlamentares se organizam mais nos partidos. Se de 1946 a 1964 eles tinham mais poderes orçamentários do que hoje, não necessitavam tanto do governo federal na transferência de recursos locais. Portanto, mesmo com o fim da ditadura e com a Constituição de 1988, não se reduziu as prerrogativas do Executivo a ponto de, juntamente com o Legislativo, haver uma agenda compartilhada.

Outra questão refere-se ao perfil de permanência dos parlamentares no Legislativo. Até 1964 os deputados mais experientes no conhecimento das atividades parlamentares e do Executivo permaneciam longos períodos no Congresso. Atualmente, com o forte poder de pauta pró-Executivo e menor influência dos parlamentares nas decisões, os deputados com mais tarimba e conhecimento do cargo estrategicamente deixam mais rápido a Casa, visando a outros cargos e instâncias de poder, como ressalva Santos.

O sistema presidencialista multipartidário e com alto grau de fragmentação<sup>19</sup> pode resultar em conflito institucional, estimular o comportamento individual e diminuir a cooperação, porque a reeleição do parlamentar não dependeria do êxito do governo. Sob risco de ingovernabilidade, o Presidente só teria apoio em seu partido e base. No entanto, da forma como se opera o atual presidencialismo de coalizão, há dados suficientes que questionam a literatura que vê sérios problemas de relacionamento entre Executivo e Congresso. Os partidos têm sido atuantes e decisivos no processo político brasileiro. Afirmam Figueiredo e Limongi (1999):

O sistema político brasileiro opera, hoje, sob bases radicalmente diferentes daquelas sobre as quais operou o regime de 1946... Não encontramos indisciplina partidária nem tampouco um Congresso que agisse como um veto player institucional. Os dados mostram, isto sim, forte e marcante preponderância do Executivo sobre um Congresso que se dispõe a cooperar e vota de maneira disciplinada. (p. 20).

[...] Obviamente, o governo não tem apoio pleno e incondicional em suas bases partidárias. Isso raramente ocorre em contextos decisórios, onde o conflito é regulado por regras democráticas. Porém, como mostram as recentes mudanças no país, o governo não encontra no Congresso um obstáculo intransponível à implementação de sua agenda... Por essa razão, o diagnóstico da paralisia decisória, aplicado à democracia de 1946, dificilmente se adequaria à atual situação. Aquela experiência democrática se deu em condições institucionais diversas. (p. 39).

O aumento de estudos legislativos ajudou no melhor entendimento da organização interna das relações político-institucionais e das estratégias de distribuição de mecanismos e recursos utilizados para maximizar objetivos. Foram questionados importantes

---

<sup>19</sup> Sobre sistemas partidários e fragmentação, ver Bolivar Lamounier (1986, 1991, 1994).

estudos, centrados na suposta fragilidade dos sistemas partidários e eleitorais, mas insuficientes na compreensão dos processos decisórios.

Alguns autores consideram o Congresso ineficiente nas decisões, sem consistência partidária ou programática, e particularista. Para Lima Junior (1993), há individualismo no Legislativo, e a ação e organização dos partidos é externa à instituição. Sartori (1993) destaca a incerteza nas ações parlamentares, o alto grau de migração partidária e mesmo um desprezo dos congressistas em relação às instituições partidárias.

Nas votações do Congresso Nacional entre 1989 e 1994, Figueiredo e Limongi (1996) identificam uma coesão média e suficiente dos partidos, com disciplina e previsibilidade, e os líderes encaminhando os resultados de votações. O controle da agenda pró-Executivo inibiu o individualismo. Nas coalizões partidárias foi possível notar espectros ideológicos nos partidos – esquerda, centro, direita, e até centro-direita e centro-esquerda – que por vezes definiam votos. Havia fragilidade e divisão partidária, mas que não se manifestou nas votações<sup>20</sup>. Por fim, quando não tinha garantia de base estável de apoio, o Executivo reforçava seus mecanismos para interromper obstáculos.

Nas votações nominais feitas entre 1989 e 1998, também pouco se obstruiu a agenda do Executivo. O apoio ao Presidente não veio primordialmente da barganha individual, mas sim do comportamento partidário coletivo e coeso das bancadas.

---

<sup>20</sup> Os autores contrariam os estudos de Bolívar Lamounier, ao analisar que não necessariamente há influência da fragmentação partidária nas votações, pois ela é mais nominal do que real. E mais, os pequenos e micro-partidos pouco ameaçaram os interesses das coalizões dos maiores partidos de então (PMDB e PFL).



A agenda legislativa dos quatro presidentes que governaram sob a vigência da nova Constituição contou com amplo apoio do Congresso e obteve índices de sucesso equivalentes aos registrados em regimes parlamentaristas. Assim como nos países parlamentaristas, observa-se também a formação de governos de coalizão que, à exceção de Collor, contaram com a participação de partidos que detinham a maioria das cadeiras no Congresso Nacional. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 123).<sup>21</sup>

A respeito das abordagens sobre o sistema partidário e eleitoral brasileiro, Pereira e Mueller (2003) indicam um híbrido entre duas correntes. A primeira vê um sistema fragmentado, indisciplinado e estruturado como um obstáculo ao Executivo e à governabilidade. A segunda corrente observa o centralismo no Executivo e disciplina nas votações, e a colaboração do Congresso e suas instâncias. Os autores sustentam que as duas correntes são parciais e incompletas, pois há uma combinação de forças antagônicas regidas pelo ambiente institucional, que explica os comportamentos nas votações. A descentralização decisória resultaria das regras eleitorais, do federalismo, do multipartidarismo, da proporcionalidade e do sistema de lista aberta. Por sua vez, o poder de agenda e pauta presidencial, a distribuição de recursos e negociações, e as regras internas do Congresso, centralizam as decisões.

[...] as regras eleitorais proporcionam incentivos para os políticos se comportarem individualmente, fragilizando, assim, os partidos na arena eleitoral, enquanto as regras internas do Congresso e os poderes presidenciais tornam o comportamento dos parlamentares extremamente dependente da lealdade aos seus respectivos partidos, fortalecendo estes últimos dentro do Congresso. (PEREIRA; MUELLER, 2003, p. 736).

Portanto, o paradoxo entre estes comportamentos conflitantes resultaria no equilíbrio e a estabilidade do sistema político brasileiro. Os partidos são importantes e, se no

---

<sup>21</sup> Os autores lembram que Collor foi o Presidente com mais derrotas na Câmara. Sua coalizão tinha maioria escassa e não garantia vitória, e seu partido (PRN) era pequeno. As derrotas não vieram da indisciplina de base, mas do relacionamento instável com as oposições, principalmente com o PMDB, maior partido do Congresso, e do qual dependia Collor. Só havia com o apoio peemedebista. Em votações não-constitucionais, Collor teve 26,1% de derrotas, enquanto Fernando Henrique Cardoso (95-98), 5,3%.

espectro eleitoral o comportamento é individual, no Congresso ele é partidário. Prosseguem Pereira e Mueller:

[...] esse padrão partidário de comportamento parlamentar está estritamente associado a três elementos institucionais básicos: aos poderes legislativos assegurados constitucionalmente ao presidente; à centralização do processo decisório dentro da Câmara; e principalmente à centralização da distribuição de recursos orçamentários controlados pelo Executivo, utilizados pelos parlamentares nas suas respectivas arenas eleitorais para maximizar suas chances e estratégias de sobrevivência política. O Executivo tem usado a distribuição dos recursos para recompensar legisladores fiéis, aprovando suas demandas locais, e ao mesmo tempo punir os parlamentares que não seguem suas preferências, negando-lhes com mais frequência o acesso a tais recursos... O sistema político brasileiro, condensado por um sistema eleitoral que fragiliza os partidos e regras internas que fortalecem os partidos, gera seu próprio equilíbrio. (p. 768).

Mas nem sempre um partido com muitas cadeiras no Congresso é primordial no resultado de uma votação, em virtude da lógica do sistema multipartidário. Segundo Santos (2003), um pequeno partido pode definir uma matéria. Este é um dos motivos que fazem com que a alocação de cargos e recursos do Executivo muitas vezes decida a atuação do parlamentar, independente de ele concordar ou não com o plano do governo. É difícil um cenário em que o conteúdo programático dos partidos seja o principal ou único norteador dos trabalhos legislativos. A patronagem estratégica<sup>22</sup> ajuda o Executivo a contornar o cenário de conteúdo ideológico fraco. Mas, se o governo une ideologia e patronagem, sua interação com o Legislativo é ainda mais tranqüila.

Nos trabalhos que vêm um cenário conflituoso e incerto na relação entre os poderes e o risco de paralisia decisória, há algumas críticas ao presidencialismo e ao sistema multipartidário proporcional. Uma alternativa sugerida para remediar este problema é a adoção do parlamentarismo, visto como um sistema mais “blindado” aos conflitos e no qual a

---

<sup>22</sup> Santos observa que Presidente e lideranças usam estrategicamente a patronagem nas negociações com os opositoristas. Se aliar este comportamento ao poder de agenda, o Governo obtém mais perspectivas de sucesso. Mas há um risco: os partidos originais da base de apoio governista se sentirem prejudicados, com o aumento da divisão de cargos e influência no Legislativo. A *accountability* presidencial pode diminuir ou seu projeto se tornar nebuloso; neste cenário é possível que surjam conflitos no Congresso.

maioria parlamentar formaria o governo. Outra opção, o voto distrital de pluralidade, fortaleceria o presidencialismo e o levaria a um bipartidarismo. Também há críticas ao tipo de voto que elege os congressistas; o voto personalizado<sup>23</sup> explicaria a indisciplina e o individualismo parlamentar, prejudicando o voto partidário.

A teoria do voto personalizado não tem o apoio de Santos (2003). Ele julga que o parlamentar não pode definir sua ação na eleição porque não tem certeza da origem de seus votos, quais são suas bases e as preferências delas. E cita que muitos deputados do Sudeste se elegeram beneficiando-se da transferência de votos de candidatos da mesma lista:

Em primeiro lugar, o número de deputados eleitos com seus próprios votos é ínfimo; em segundo, a magnitude da transferência dos votos nominais derrotados é avassaladora; em terceiro, e talvez o mais importante, a transferência de votos ocorre não apenas intrapartidos, mas também entrepartidos por conta das aliança e coligações eleitorais. Em suma, a teoria do voto personalizado não pode funcionar para o Brasil porque os deputados brasileiros não conhecem a sua verdadeira constituency eleitoral. (p. 42).

O viés Neo-Institucional está na maioria das análises sobre os processos decisórios. Mas segundo Figueiredo e Limongi (1998), há estudos que mesmo inspirados nesta corrente desvirtuam algo que é implícito nela: a impossibilidade de inferência de resultados de decisões coletivas pelas posições individuais. Frequentemente, análises de sistemas partidários e eleitorais se esquecem de fatores importantes, como: regulação e ordem das instituições no processo decisório, o papel dos líderes partidários, da Mesa-diretora e das Comissões. Os autores questionam: se no Congresso há tantas propostas com interesse particular e clientelista engavetadas nas Comissões, como a instituição pode ser tachada de individualista e antipartidária?

---

<sup>23</sup> Esta teoria afirma que os parlamentares sabem quem são seus eleitores e seus interesses; por isso, antevêm as posições que devem tomar no Congresso, seguindo um paroquialismo em benefício de sua base. O voto personalizado seria um mal decorrente do sistema eleitoral proporcional e de lista aberta.

Mainwaring (1997) toma como conflituoso os trabalhos presidenciais e legislativos na Nova República. Para ele, o governo não tem base majoritária e agenda, tampouco consegue implementar suas políticas. Tsebellis (1997), por sua vez, vê na agenda legislativa presidencial uma característica particular do parlamentarismo, cabendo ao Legislativo rejeitar ou aprovar matérias; e no presidencialismo, o Legislativo detém a iniciativa da agenda, com o Executivo sancionando ou vetando as propostas. Mas esta diferença é mais clara se observarmos o sistema político dos Estados Unidos.

No Brasil, e outros sistemas presidencialistas, o Presidente controla a pauta, e as especificidades institucionais importam mais do que o sistema de governo. Figueiredo e Limongi (1998) observam que não há garantias de que o sistema eleitoral leva ao voto pessoal. Se no Legislativo americano há alta descentralização, com forte destaque às Comissões (e pouco poder dos partidos nelas), no Brasil estes trabalhos se estruturam na ação dos partidos, e em um alto poder decisório do Executivo. O Presidente americano mesmo não legislando formula propostas, mas, ainda assim, em teoria tem menos poder legislativo do que o Presidente brasileiro.

O presidencialismo brasileiro caracteriza-se por uma intensa negociação, que define o sistema de freios e contrapesos entre os poderes políticos. Na arena decisória, há o espaço das prerrogativas institucionais, a distribuição de recursos aos partidos (cargos, pastas, ministérios), o poder de agenda, e o acompanhamento da mídia e da sociedade. A estratégia que o parlamentar utiliza para se comunicar com sua base está na relação – de apoio ou oposição – que estabelece com o Executivo, em parte porque o Presidente é o agente político mais visível e cobrado pela população.

Santos (2003) vê nesta estratégia a busca de *base eleitoral virtual*. O parlamentar sinaliza sua interação, para maximizar sua *accountability*. Para ser *accountable*, e

obter sua *constituency*, ele negocia investimentos em seu distrito, pesa custos, empenha seus recursos. “A accountability do sistema partidário-parlamentar, por decorrência, não é produzida diretamente pelos deputados, pois seu comportamento é guiado pelos cursos de ação adotados pelo presidente”. (p. 45).

Da forma como se estrutura o atual sistema político, no qual o Executivo detém forte pauta legislativa e norteia o processo decisório, conclui-se que, a despeito da estabilização democrática, há um desequilíbrio entre os poderes.

O governo sofre menos riscos, ainda que não tenha garantias contra crises<sup>24</sup> e, após 1988, aumentam as atividades partidárias, contemplando muitas vezes um modelo pró-Executivo. A ação presidencial exclusiva em assuntos centrais pode ser negativa, por isso, uma pauta política que coadune melhor os poderes institucionais, contemplando um eficiente equilíbrio nas responsabilidades políticas, daria mais relevância à ação do Legislativo.

Uma questão que perpassa a relação entre Executivo e Legislativo é a do federalismo<sup>25</sup>. Não é intuito desta pesquisa discuti-la a fundo, porém, de forma breve, pode-se expor como o comportamento dos Presidentes, em relação aos Governadores, assume diferentes vieses, na negociação de apoio no Congresso. Segundo Samuels (2003), o federalismo teve grande impacto econômico, ao compensar os poderes presidenciais e limitar as reformas do Executivo em curso na Nova República. A descentralização fiscal e a

---

<sup>24</sup> Os fracassos de pacotes econômicos dos anos 80 e início dos 90 não foram causados pelo Congresso. Segundo Figueiredo e Limongi (1999), a maioria das medidas destes planos foi aprovada, pouco modificada e não sofreu vetos de setores clientelistas. Prévias negociações entre Executivo, líderes e partidos disciplinavam as votações. No Plano Verão, partidos e parlamentares não usaram *veto-players*, e o conflito programático com o PMDB não comprometeu o plano. No plano Collor, o presidente emitiu 22 MP's no dia de sua posse e nenhuma foi rejeitada, e quase todas rapidamente viraram leis. Quando necessário, Collor tentou remediar conflitos com o PMDB reeditando emendas, mas nem sempre com êxito; por isso, o papel dos líderes no controle das bancadas e das votações foi decisivo; uma lição que ficou de seu governo foi que, ainda que a MP seja um poderoso mecanismo do unilateralismo pró-Executivo, é quase impossível o Presidente governar sem a vontade da maioria.

<sup>25</sup> Importantes contribuições já foram feitas quanto ao tema do federalismo brasileiro. Destacam-se Celina Souza (1996, 2002), Marta Arretch (2000, 2001), Fernando Abrucio (1995, 1997), entre outros.

redemocratização propiciaram mais investimentos e recursos destinados aos estados e municípios<sup>26</sup>. Por sua vez, o governo federal se viu sobrecarregado, negociando dívidas provenientes de déficits fiscais de governos locais e salvando bancos estaduais em troca de apoio no Congresso. O federalismo predatório – Abrucio (1997) – impedia a estabilidade macroeconômica e fiscal nacional.

No governo Fernando Henrique Cardoso<sup>27</sup>, há uma mudança neste modelo de negociação, observa Samuels (2003). Em troca do apoio de estados no Congresso, o Executivo assumiu dívidas estaduais e negociou débitos de bancos. Ocorreu, no entanto, que o programa de estabilização econômica e de privatizações tornou mais rigorosa esta relação; o federalismo perdeu força e o Legislativo se comprometeu neste sentido. Mas a ajuda do Executivo aos estados contribuiu, mais tarde, para o aumento do problema fiscal nacional e para o fracasso da Reforma Tributária. O projeto de estabilização econômica também se coadunava à política cambial e de juros, além do comprometimento com o pagamento dos credores externos. O governo enfrentou crises e impopularidade, principalmente por não conseguir lidar com o problema do desemprego e com a cobrança de políticas sociais.

Muito se discute sobre o papel das instituições e do governo no cenário político. Palermo (2000) destaca que a literatura sobre o tema se divide em duas frentes analíticas de entendimento: uma, sobre o grau de poder e organização dos governos – segundo as normas regimentais disponíveis aos atores – e outra, relativa à capacidade institucional dos governos em implementar políticas e decisões. De qualquer forma, há parâmetros centrais ao debate, entre eles: o sistema presidencialista, o federalismo e o sistema partidário. Eles

---

<sup>26</sup> Kerbaux (2002) observa que essas medidas descentralizadoras já estavam em curso antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988, fruto de emendas que contribuíram para o aumento do crédito destinado aos fundos de participação de Estados e de Municípios.

<sup>27</sup> O Fundo Social de Emergência, origem do Plano Real, foi o início do programa de estabilização econômica. No entanto, não teve imediato apoio, e o Congresso foi reticente à retirada de poderes de Estados e de Municípios. Por fim, o PSDB de Fernando Henrique venceu as eleições, em razão do apoio de partidos de centro-direita (PFL), e da estabilidade econômica, barrando as pretensões presidenciais de Lula e do PT.

perpassam pela discussão do conflito político-institucional brasileiro e pelas análises de vários enfoques sobre a atuação dos governos nas últimas décadas.

Palermo cita quatro variáveis interpretativas do grau de decisão e de capacidade gestora dos governos. A primeira trata do governo disperso e ingovernável, em que a estrutura institucional não comporta a governabilidade. A segunda, do governo concentrado e ingovernável, em que a tentativa de obtenção da governabilidade fracassa. A terceira trata do governo disperso e governável, em que a governabilidade se obtém graças à capacidade de negociação da produção dos atores. E a quarta, do governo concentrado e governável, em que o presidente obtém a governabilidade pressionando o apoio dos atores.

Em perspectiva literária:

[...] o que teve lugar foi um significativo deslocamento dos termos do debate institucional. Até recentemente, a discussão central esteve colocada no eixo da governabilidade. O Brasil é ou não governável? Os termos da controvérsia mudaram. Já não se trata tanto de discutir se o Brasil é ou não governável (ele é). Trata-se de elucidar com que estrutura de poder esta governabilidade se vincula, como, e atendendo a que condições, o Brasil é governável. O centro grave do debate tende a mover-se do plano normativo para o descritivo. Desde ‘o que é que se tem de mudar das regras do jogo para que as instituições funcionem’ até ‘como é que as instituições estão funcionando’. (PALERMO, 2000, p. 554-555).

Outro tema muito trabalhado no que tange à interação institucional entre os poderes políticos é a estabilidade democrática, e nesse ponto é retomada a questão dos partidos políticos. Maria D'alva Kinzo (2004) ressalta que o sistema eleitoral e a democracia se estabeleceram nos últimos anos no Brasil, mas sem que essa consolidação democrática dependesse da estrutura do sistema partidário. E, a vitória do PT e de Lula em 2002, não resultou em um avanço dessa organização partidária. Mais que isso, há um quadro em que os partidos pouco tem sido relevantes no atual sistema democrático. Torna-se um desafio encontrar meios que façam valer o papel e a importância dos partidos no sentido do aperfeiçoamento das instituições democráticas brasileiras. Nas palavras de Kinzo (2004):

O cenário partidário aqui delineado – marcado por intensa fragmentação, fragilidade partidária, baixa inteligibilidade da disputa eleitoral e elevada volatilidade eleitoral – são evidências de que, ao longo desses dezoito anos de democracia, os avanços em direção à consolidação do sistema partidário foram bastante modestos... a despeito de as eleições do último ano terem sido um marco na consolidação da democracia, o evento democrático que delas resultou – ascensão de um novo governo, apoiado por um partido de esquerda – está longe de significar um passo decisivo rumo ao fortalecimento do sistema partidário. (p. 35).

[...] o fato de os partidos políticos mostrarem-se incapazes de manter seus representantes eleitos não tem suscitado qualquer questionamento quanto a uma possível crise de representação. Em vista desse quadro podemos questionar até que ponto o fortalecimento do sistema partidário é realmente um fator fundamental na consolidação da democracia brasileira... Baixas taxas de mobilização e participação, filiações partidárias em declínio e avaliações negativas das instituições de representação são tendências há muito presentes nas democracias consolidadas. Não obstante a controvérsia a respeito da extensão e do significado de tais transformações, o fato é que elas indicam que os papéis desempenhados pelos partidos deixaram de ter a centralidade de outrora, ou esses papéis foram, de fato, substituídos por outros. (p. 35-36).

Após a redemocratização e a volta das eleições diretas, temas de grande urgência e interesse nacional revelaram alguns conflitos e longos debates entre Executivo e Congresso<sup>28</sup>, mesmo pouco comprometendo o amplo poder de agenda presidencial, o que se observa principalmente a partir da segunda metade da década de 90. Várias propostas de reformas – entre as quais a Tributária, Previdenciária e Judiciária – matérias polêmicas como a do valor do salário mínimo, debates sobre política econômica; todos temas que municiam a participação da mídia, da opinião pública e da sociedade organizada. É positivo e vital o incentivo à participação nesses debates nacionais, que aumentem e qualifiquem a observação

---

<sup>28</sup> Segundo Figueiredo e Limongi (1998), foi difícil para FHC aprovar a Reforma da Previdência, vista como desgastante e inviável politicamente, em parte porque as votações nominais e de destaques revelam o apoio a matérias impopulares. Aprovaram-se os princípios básicos da Reforma, afetando interesses potenciais de futuros beneficiários do sistema. As matérias rejeitadas afetavam de forma imediata beneficiários do sistema vigente (parlamentares, setores públicos organizados); e grupos como aposentados, trabalhadores rurais e acidentados de trabalho. As rejeições vinham da própria base governista, e não por fatores como fragmentação partidária, indisciplina e federalismo. Santos (2003) lembra que, ao passo em que o poder de agenda de FHC garantiu a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, ele foi insuficiente na emissão da MP do salário mínimo, que teve um duro embate no Congresso até ser aprovada. Seria confortável aos parlamentares aprová-la (a impopularidade cairia sobre o Executivo), mas houve problemas na definição dos apoios e em razão da ameaça de retaliação com a interrupção de emendas orçamentárias individuais e coletivas; e também uma crise pública entre o Executivo e o senador aliado Antonio Carlos Magalhães.



do relacionamento político-institucional<sup>29</sup>. No estudo do atual momento político-institucional, é importante a verificação destes padrões de interação, e se há novas perspectivas em relação ao modelo decisório que se estabeleceu nos últimos 20 anos.

É provável que no momento se esteja observando uma tentativa de volta à agenda mais compartilhada nas decisões dos temas nacionais relevantes, questionando o atual sistema político. Deficiências no Congresso, entre as quais a inexperiência e o desinteresse de seus setores, prejudicam a capacidade de autonomia e equilíbrio no processo decisório.

Uma atuação no sentido de uma reorganização interna e de qualificação – se estendendo este comportamento também aos partidos – pode auxiliar o Legislativo a participar de forma mais crítica e conjunta da formulação e da execução da agenda política nacional, aprimorando as atividades de deputados e senadores e os investindo da consciência e da importância do cargo que exercem<sup>30</sup>.

A cada instante aumenta a péssima imagem que a sociedade tem da relação político-institucional brasileira. Amontoam-se as denúncias, nos Executivos federais que se sucedem, e em casos na esfera local. São denúncias de propina e compra de votos de deputados (como o escândalo do “mensalão” no governo Lula), de agremiação ilícita de fundos para campanhas (caixa dois, visto por muitos como atividade normal), entre outras. Vários são os acusados: ministros, parlamentares, dirigentes partidários, tesoureiros. A descrença também atinge vários partidos. O PT, atual governo federal, vê maculada a imagem que propagandeava, de um partido estruturado em ações éticas e inabaláveis do ponto de vista moral. Cada vez menos se observa um espectro programático nas ações políticas. A

---

<sup>29</sup> Um exemplo é a pressão do Legislativo e dos meios de comunicação sobre a desenfreada emissão de Medidas Provisórias, que obstruem em parte e dificultam o trabalho do Congresso.

<sup>30</sup> Um exemplo é o foco do Legislativo no Banco Central. Apesar do poder praticamente unilateral que os Governos tem apresentado na política econômica, o Legislativo pode ser atuante em cobrar eficiência e transparência nas atribuições do BC, evitando que ele seja uma mera extensão do poder Executivo.

economia, por sua vez, é tida como um pilar de sustentação que basta ao governo, superestimando sua importância em relação ao próprio sistema político<sup>31</sup>.

O sentimento que há é que nas relações entre Congresso, governo e partidos, as negociações e apoios contaminam-se pelo fisiologismo. As crises políticas não põem por terra a teoria da disciplina partidária nas votações, mas infelizmente podem estar revelando como se estruturou parte desta coesão, e como ela se encerra com o agravamento de crises políticas. Mesmo não sabendo em que grau se dissemina este comportamento negativo, a imagem que fica marcada para a sociedade é a de ampla corrupção, de compra de votos em nome de apoio e disciplina, de alianças eleitorais espúrias e de suspeita migração partidária às vésperas de votações importantes. Se os partidos e os políticos são vistos com descrença, o próprio Congresso, que é o maior responsável por apurar as denúncias e punir politicamente os culpados, é desacreditado, e isso não é assunto novo à população<sup>32</sup>.

Deste quadro, emerge a discussão da reforma política. Sua urgência aparece nos pedidos de reformulação: das campanhas eleitorais, de normas de veiculação de propagandas na tv e rádio, da coibição e limites para a migração partidária, de regras severas sobre arrecadação de fundos de campanha, acompanhamento do marketing eleitoral, de financiamento, de punições a partidos e políticos que cometam ilicitudes. Há também o ganho de força no debate sobre o sistema político em geral, e em alguns casos voltam a surgir vozes pró-parlamentarismo.

---

<sup>31</sup> O demasiado foco na política econômica gerou críticas ao Governo Fernando Henrique, e agora ao presidente Lula. Em nome da estabilidade, políticas cambiais e de juros amargas e o conservadorismo econômico procuram justificar a insuficiente política de crescimento e os ineficientes planos sociais e de combate ao desemprego. O Ministro da Fazenda e o Presidente do Banco Central assumiram um status que, em algumas questões, se iguala ou até ultrapassa o do Presidente.

<sup>32</sup> Atualmente, os assuntos são os inúmeros escândalos do governo Lula, e há poucos anos, os do governo FHC (acusações de compra de votos para aprovar sua reeleição, de ilicitudes em processo de privatizações e ajuda aos bancos, entre outros). Por sua vez, há um descrédito advindo do insucesso nas apurações e investigações feitas pelas diversas CPIs criadas, muitas vezes utilizadas como palco de promoções pessoais. Um temor que as punições sejam ínfimas e se restrinjam a poucos culpados, e que acordos selados salvem partidos e envolvidos.

## 2.2 – AS ASSEMBLÉIAS ESTADUAIS

Com a intensificação das análises sobre o relacionamento político-institucional no Congresso Nacional, aumentou o interesse em compreender a lógica do processo decisório em escalas subnacionais. Um dos focos deste interesse são os estados da federação.

Uma obra significativa sobre as instituições políticas estaduais está em “Os barões da federação” (1995), de Fernando Luiz Abrucio. Nela se discorre sobre o poder de pressão dos Governadores diante das Assembléias estaduais<sup>33</sup>, revelando um processo semelhante ao do Congresso Nacional. Este modelo decisório centralizador é definido como “ultrapresidencialismo estadual”, em que os Legislativos estão à mercê dos Governadores. As negociações levam à aprovação irrestrita das matérias do Executivo, que detêm o espectro regulatório, sofrem pouca interferência parlamentar e distribuem recursos a grupos ou setores eleitorais (cargos e mobilidade no espaço burocrático). O “pacto homologatório” entre governos e deputados estaduais faz com que os Legislativos se enfraqueçam e que apreciem com menos parcimônia os projetos do Executivo, resultando em um quadro de “governismo” estadual e prejudicando o sistema de *checks and balances* institucional, em virtude do desprovimento e da incapacidade parlamentar em utilizar tais mecanismos.

---

<sup>33</sup> Especificamente entre os anos de 1991 e 1994.

Sob a organização de Fabiano Santos, “O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência” (2001)<sup>34</sup> apresenta textos de autores que estudaram o funcionamento interno e o processo decisório de seis Assembléias Legislativas Estaduais, no período 1995-1998. Tendo como referência os estudos sobre o Congresso Nacional, foi observado em quais parâmetros se reproduziu nos estados o modelo federal. Para tanto, são avaliadas: as instituições, a ordem e regulação das Assembléias, a atuação dos partidos, a formação de blocos legislativos, o poder de agenda e a relevância das proposições.

O Brasil combina o presidencialismo com o sistema federativo, e este modelo se reproduz nos estados. Na compilação de Santos observa-se mais o sucesso dos governadores em aprovar suas proposições, mas segundo os resultados obtidos, nem sempre há um controle da agenda política e de sua execução. O ultrapresidencialismo estadual tem seu auge em um momento específico nacional, e nem sempre se aplica, em razão das diferenças na organização e no processo decisório das Assembléias Legislativas.

Anastásia (2001) analisou a Assembléia Legislativa de Minas Gerais (Alemg) no período 1995-1998. Nela, o governador detém as proposições orçamentárias e o uso dos vetos, mas sem MP's. Mesmo o Executivo negociando apoio e moedas de troca com sua base, a Alemg conseguiu distribuir recursos entre os atores políticos, principalmente após a reforma administrativa interna que modernizou e trouxe especialização técnica à instituição<sup>35</sup>. Várias estratégias aproximaram o Legislativo da sociedade civil, aumentando a

---

<sup>34</sup> A inspiração inicial para o projeto veio dos seminários organizados por Olavo Brasil de Lima Junior que originaram a obra “O Sistema partidário brasileiro: diversidade e tendências” (1997), sobre a organização e produção de Assembléias estaduais, além de seus sistemas partidários e eleitorais.

<sup>35</sup> Nos anos 90, segundo a autora, a Assembléia mineira realizou contratação de funcionários exclusivamente por concurso público, fez cortes, reformulou e criou novos departamentos, e se especializou.

interlocução democrática: audiências públicas regionais ajudaram a formular orçamentos estaduais, seminários legislativos debatiam melhorias para a Casa, entre outras medidas<sup>36</sup>.

Tais mudanças influíram em uma melhor *accountability* e *responsiveness* dos trabalhos legislativos em Minas, e em um elo de debate com a sociedade organizada sobre os interesses políticos públicos. O processo decisório é mais visível, fiscalizado e legítimo, com o viés participacionista na distribuição de recursos<sup>37</sup>. Novos atores, organizados e interessados nos *issues* e em procedimentos legislativos, modificam a relação entre *principals* e agentes. Os próprios parlamentares se conscientizaram da importância desta aproximação e interlocução mais qualificada, cientes de que no atual modelo democrático aumentam as demandas. Mecanismos podiam frear e impedir estas mudanças institucionais e a abertura de canais de interlocução, no entanto, eles não foram utilizados.

Anastásia destaca que, no sistema de controle e distribuição de recursos políticos materiais e de poder, há um jogo de soma zero, de interesses negociados com viés localista, e de lobbies entre parlamentares, Comissões e governo. Por sua vez, na interação com a sociedade organizada e de acesso à informação, o jogo é de resultado positivo; agentes organizados, que dependiam quase exclusivamente da ação parlamentar de lobbies como locus de ação, passam a exigir mais o atendimento às suas demandas com esta interlocução.

Na produção da Alemg não houve predomínio do Executivo ou pressão e controle da agenda política. O Governador aprovou a maioria de suas propostas, mas foi ampla a produção parlamentar. A maioria das leis foi de deputados, e pouco mais de 10% do

---

<sup>36</sup> A Escola do Legislativo oferece cursos de aperfeiçoamento técnico; a gerência de projetos institucionais coordena audiências e seminários com a sociedade civil, o centro de atendimento ao cidadão informa os trabalhos da Casa. E o sistema de informação e assessoria técnica auxilia parlamentares e gabinetes.

<sup>37</sup> Segundo Anastásia (2001), um estudo do final dos anos 80 mostrou a descrença e crítica dos cidadãos ao Legislativo mineiro. Já outro, de 1995, revelou uma visão positiva do Legislativo por parte de setores organizados, talvez em razão do aumento do espaço institucional oferecido à sociedade. A avaliação positiva é mais encontrada nos setores organizados e ativos politicamente do que no cidadão comum, que é mais distante do processo decisório.

Executivo<sup>38</sup>; o PSDB, governo, propôs a maioria dos projetos individuais, e logo em seguida o PT, de oposição. Ou seja:

[...] duas tendências interessantes: por um lado, a alta capacidade do Executivo de transformar suas demandas em políticas, e por outro, uma significativa atividade legislativa dos deputados, que embora continuem a apoiar as propostas do governador não se restringem a fazê-lo, tomando iniciativa de proposição de matérias e produzindo um conjunto de legislação majoritária oriundo do próprio Legislativo. (ANASTASIA, 2001, p. 66).

A maioria dos projetos de deputados foi de baixa relevância (homenagens e denominações), mas suas leis relevantes superaram o total de leis do Executivo. O governo tinha maioria legislativa e poder regimental, mas não impediu a agenda parlamentar. O índice de renovação do Legislativo caiu consideravelmente e o desempenho eleitoral dos deputados se influenciou pela participação em Comissões, relação com os líderes e a posição para com o governo. A renovação parlamentar possivelmente também se deveu ao rearranjo interno da Alemg que, segundo Anastásia, foi uma mudança positiva, mas que deve ser constante, no sentido da instituição se modernizar, aplicar políticas eficientes e democráticas e superar práticas negativas no relacionamento político-institucional.

Na produção legal do Espírito Santo – 1995 a 1998 – Domingues (2001) constata uma Assembléia (Ales) à mercê do Executivo, sem capacidade decisória, de pacto homologatório e de negociações fisiologistas. Este desequilíbrio se deveu não somente ao poder de agenda e pressão do Governador, mas também à própria incapacidade dos deputados em organizar seus trabalhos e uma agenda conjunta. A Ales tem ordem e administração autônomas; o Executivo dispõe da iniciativa exclusiva de parte das matérias relevantes, de vetos e regime de urgência (mas sem prerrogativa de MP); e as Comissões não têm poder

---

<sup>38</sup> Como mostra estudo de Figueiredo e Limongi (1998), apud Anastásia (2001), na Câmara Federal, em determinado período 85,2% das leis aprovadas eram do Executivo.

terminativo. Mesmo com um quadro regimental não tão propício à forte preponderância do Executivo, a Ales não utilizou eficientemente suas prerrogativas.

O pró-governismo capixaba, segundo Domingues, não se compreende pela questão partidária e eleitoral. Para ter base segura, o governo Vitor Buaiz (PT) teve que se aliar ao menos a três partidos fortes, em razão da alta fragmentação da Ales em pequenas bancadas; mas a posição petista, ideologicamente à extrema esquerda na Casa, dificultava a cooptação. A Mesa Diretora concentrava poder regimental, mas em razão da fraca coesão parlamentar e partidária, não implementou uma agenda legislativa. Os partidos eram desprovidos de dotar as Comissões de uma boa especialização técnica, e os líderes pouco agiam. Em suma, um colégio partidário numeroso, confuso, pouco participativo e fraco.

Mais de 70% do total de projetos da Ales foram de deputados, mas nem metade destes virou lei (em razão de rejeições por inconstitucionalidade, retiradas e vetos). E se aprovou mais de 85% dos projetos do Executivo. Domingues qualificou duas frentes de projetos: os clientelistas e os demais temas de interesse político. Mais de 40% dos projetos de deputados foram clientelistas<sup>39</sup>, suas matérias de maior êxito. Na resposta a vetos totais do governo, mais de 30% foram rejeitados; mas não houve maioria independente para derrubá-los. Esse esforço foi maior ao defender proposições de deputados. O Executivo propôs a maioria das leis de maior relevância, e os projetos de deputados tinham pouca qualidade técnica. Além das prerrogativas constitucionais pró-Executivo, não houve ação coletiva parlamentar, mas sim individualista.

---

<sup>39</sup> Menos de 1% dos projetos do Executivo foi qualificado como clientelista.

[...] todos estes elementos indicam, a nosso ver, a fraqueza da Assembléia Legislativa do Espírito Santo e, portanto, reforçam nossa interpretação de que o domínio do Executivo sobre a produção da legislação complexa não deve ser interpretado como uma 'delegação' da Assembléia ao Executivo e, sim, como renúncia ao uso de seus direitos legislativos. (DOMINGUES, 2001, p. 105).

Mas não houve, nas últimas administrações do Espírito Santo, amplas facilidades ao Executivo. Se a Assembléia capixaba é frágil e desestruturada, os governadores também enfrentam problemas. Em vários casos, eles adotam estratégias de negociação para impedir a paralisia governamental, por ocasião de crises que enfrentam<sup>40</sup>.

Gromann (2001) analisa a Assembléia do Rio Grande do Sul (Alergs), no governo Antonio Britto (PMDB). Antes, o autor lembra que Maria Helena Santos (1997) discorda dos estudos sobre o padrão de cooperação no Congresso Nacional; para a autora, o governo federal barganha para aprovar suas propostas, em razão dos seguintes fatos: baixa institucionalização partidária, fragmentação, regras eleitorais, interesses extrapartidários e dificuldade de negociação com líderes e partidos, sejam eles governistas ou de oposição.

Os parlamentares gaúchos têm a prerrogativa institucional exclusiva de decidir matérias constitucionais, podendo frear ou retirar o poder delegado ao Executivo; e o Legislativo dita mais a relação entre os poderes. O Governador não tem poder unilateral (MPs e afins), mas tem atribuição exclusiva orçamentária. Antonio Britto teve mais poder de iniciativa e agenda, mas decidiu menos que o Legislativo. Para Gromann, a força do governo na pauta política não é suficiente: se ele tem maioria absoluta e coesa sua agenda é forte, mas

---

<sup>40</sup> Pereira, Lemos e Guimarães (2002) analisam os governos de Vitor Buaiz (PT) e José Ignácio Ferreira (PSDB), governadores que se aproximaram de deputados do primeiro escalão para contornar dificuldades: Buaiz conflitou-se com seu partido ao romper com seu perfil ideológico-programático, e por negociar recursos e secretarias para obter apoio e deter a crise fiscal estadual. Ignácio negociou pastas para conter processo de impeachment de uma CPI sobre corrupção. Para os autores, os Governos, em sistema partidário desestruturado e com foco nos parlamentares (desequilíbrio entre os poderes e força ao Legislativo), não necessariamente negociam cargos de primeiro escalão. Se não há forte coesão partidária, eles realizam uma delegação interna de poder; e na dificuldade em plenário negociam apoios no varejo com ajuda de líderes e do Presidente da Ales, alocando verbas para bases eleitorais e cargos de médio e baixo escalão.



se a oposição domina uma Assembléia coesa e de forte polarização político-ideológica, há mais chances do Legislativo barrar os atos do Executivo. O predomínio do Executivo gaúcho veio de seu volume propositor e de maioria parlamentar, e não da delegação institucional de poderes; além disso, as Comissões não usaram seus mecanismos a ponto de influir nas decisões. O que importou foi a disciplina e coesão. Britto teve base majoritária suficiente para aprovar projetos, aproximar os poderes e deter a produção legal.

Gromann cruzou seus dados com os de Santos (1993), e notou que o governo Alceu Collares – anterior ao de Britto – não teve maioria na Alergs ou mecanismos que garantissem aprovar seus projetos, mas, em menor grau, também predominou nas leis<sup>41</sup>. O êxito de Britto foi ainda maior em razão dele ter mais base (e poder de veto: só três deles foram derrubados, contra mais de 60% dos de Collares). Por isso pode haver uma força do Executivo, em governos sem maioria: ela não vem somente de uma maioria coesa, mas sempre depende da decisão coletiva do Legislativo.

Santos (2001) analisou a Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro (Alerj). Inicialmente o autor lembra que ela é muito criticada pela opinião pública e imprensa, que interpretam negativamente os trabalhos dos deputados cariocas, no entanto, o autor oferece a essas críticas um sentido apenas parcial, em virtude da organização do poder decisório no Rio. Dados revelam uma alta produção diversificada na Alerj entre 1995 e 1998, em boa parte relevante no que diz respeito às políticas públicas, e com considerável autonomia do Legislativo – se comparada a outras Assembléias. Os deputados cariocas têm mecanismos regimentais e constitucionais suficientes para, em muitos casos, intervir e participar da produção legal, e reduzir as incertezas causadas pela alta competitividade eleitoral.

---

<sup>41</sup> No Governo Collares, quase 50% das leis eram do Executivo e 36% do Legislativo; no governo Britto, cerca de 68% das leis foram do Executivo e aproximadamente 18% do Legislativo.

A Alerj é mais descentralizada do que o Congresso Nacional e outras Assembléias. O Governador carioca utiliza o regime de urgência, mas não tem poder de emitir MP, e nem exclusividade na iniciativa de proposições alocativas. Principalmente, não há exclusividade nas iniciativas orçamentárias e tributárias, que também partem dos deputados. Seus líderes têm poucas atribuições<sup>42</sup> – uma delas é indicar membros das Comissões – e nem sempre decidem sobre o controle de emendas às matérias do Executivo<sup>43</sup>. Essas regras regimentais explicam em parte porque o comportamento parlamentar carioca destoa da lógica ultrapresidencialista. “A combinação desse conjunto de incentivos institucionais é de uma assembléia habitada por deputados altamente inseguros por um prisma eleitoral, todavia, com ótimas condições de participar do processo decisório intramuros” (SANTOS, 2001, p. 164).

O governo de Marcelo Alencar (PSDB, 1995-1998) controlou quase metade da Alerj, a Mesa Diretora e as Comissões. Ainda, 60% dos deputados eram inexperientes e de primeiro mandato. Estes fatos e as preocupações eleitorais dos parlamentares poderiam levar a um apoio irrestrito ao Governador. No entanto, não houve situacionismo, devido à alta competitividade dos trabalhos legislativos e à preocupação dos parlamentares em não perderem suas vagas, em razão da alta concorrência do cargo<sup>44</sup>.

Houve um forte predomínio legal dos deputados, autores de quase 80% das leis; destas apenas pouco mais de 10% eram homenagens, revelando uma produção parlamentar relevante. Os deputados da Alerj propuseram questões de natureza social, de

---

<sup>42</sup> E não se agrupam em um Colégio, ao contrário do que ocorre no Congresso Nacional, em que o Colégio de líderes ajuda a definir a pauta e a tramitação, com prerrogativas auxiliares aos trabalhos da Mesa Diretora.

<sup>43</sup> Na Alerj, basta a concordância de três deputados para emendas serem propostas em matérias que tramitam em regime de urgência. No Congresso Nacional é mais difícil, tem que haver a concordância de 1/10 dos deputados ou de líderes que representem esta proporção.

<sup>44</sup> Santos (2001) observa que, na concorrência às cadeiras da Alerj em 1997, houve a maior proporção na relação entre candidatos e vagas do Brasil. De cada 18 candidatos, 3 se elegiam.

segurança, de proteção a crianças e minorias, entre outros temas<sup>45</sup>. As leis de utilidade pública – 30% da produção parlamentar – foram as mais polêmicas, e de interpretação mais complexa<sup>46</sup>.

Os deputados da Alerj demonstraram uma pauta organizada, independente e atuante nas decisões; com razoável poder de derrubar vetos do Governador. O Executivo se ateve em uma necessária e urgente agenda econômica fiscal-administrativa e de equilíbrio das contas, não impondo uma pauta de interesses próprios. Segundo Santos, os parlamentares e partidos lidaram com uma infinidade de temas relevantes disponíveis; por isso a estrutura da Alerj permitiu debates mais abertos e plurais a outras demandas.

Moraes (2001) pesquisou a produção legal da Assembléia do Ceará (Alece) entre 1995 e 1998. As leis contemplaram o equilíbrio entre os poderes – 45% foram de deputados<sup>47</sup>. Mais de 70% das leis de parlamentares foram de homenagens, e de utilidade pública (mas que em parte atendiam interesses de organizações sociais). Ocorreu, no entanto, que, em virtude de o governo ter tido maioria de apoio e pouco ter emitido vetos, os projetos de deputados – ainda que de baixa relevância – tornaram-se responsabilidade dos dois poderes, que se complementavam nas decisões. Todavia, as agendas não se equivaliam, em razão de o Executivo deter exclusividade em algumas matérias.

---

<sup>45</sup> Ainda assim, é bom lembrar que nem sempre bastam as leis, pois, para executá-las, há responsabilidade de outras instâncias municipais.

<sup>46</sup> Santos afirma que essas leis, em boa parte favoreciam associações e organizações. De forma negativa, muitas delas eram simplesmente clientelistas, ao conceder anistias e isenções fiscais. Mas, de forma positiva, várias leis de utilidade pública configuraram um modelo de apoio parlamentar ao associativismo no Rio de Janeiro.

<sup>47</sup> Nas leis parlamentares, o PSDB foi o maior partido proponente, responsável por quase 50% delas. Ainda assim, o PT – com apenas três deputados – fez mais de 14% destas das leis.

Como de modo geral, no plano federal e em outras assembléias, os dados apresentados mostram que o Executivo é um agente aprisionado por uma agenda imposta pela conjuntura da crise econômica, pela gestão da máquina administrativa e pela busca de respostas a uma estrutura de pobreza e de seu aumento, de concentração de renda e recursos escassos. As leis cujos projetos foram oriundos do Poder Executivo dizem respeito, por ordem quantitativamente decrescente, à burocracia pública, orçamento, tributação e empréstimos” (MORAES, 2001, p. 218).

Na ordem interna da Alece, a partir de 1995 houve uma melhora na informação de seus trabalhos, que abriu mais espaço aos setores sociais organizados, e pode ter influenciado nas decisões. Moraes considera que no Ceará houve um modelo de pacto homologatório decorrente do processo eleitoral, da ampla maioria do partido governista, e de forte coalizão. Mas, regimentalmente, o governo não teve poder unilateral, e a eficiência em implementar sua pauta dependeu de seu escopo partidário e de coalizão no plenário.

Abrucio, Teixeira, e Costa (2001) destacaram a hipertrofia do Executivo nas decisões e agenda política da Assembléia do estado de São Paulo (Alesp). Este ultrapresidencialismo, segundo os autores, não foi um abuso, mas sim uma “delegação de poder e de responsabilidade dos deputados estaduais ao governador” (2001, p. 220). Em São Paulo, o estado mais privilegiado economicamente, o auge do sistema federalista se deu entre 1982 e 1994. O Executivo submetia os parlamentares a seus interesses: distribuía recursos, captava finanças em bancos, inchava cargos públicos sem custos de aposentadorias integrais, adiava quitar dívidas e criava municípios. Os governadores – Montoro, Quércia e Fleury – tiveram maioria na Alesp e ela foi fraca nas decisões, com pouco poder em fiscalizar as finanças estaduais<sup>48</sup>. Nos anos 90, São Paulo enfrentou a maior crise fiscal de sua história, sem possibilidade de revertê-la em um curto prazo. A crise do federalismo diminuiu prerrogativas dos governadores e Mario Covas (PSDB, 1995-1998) teve que se coadunar com o projeto de superação deste sistema próximo da falência.

---

<sup>48</sup> Outro estudo sobre a fraqueza da Assembléia Legislativa paulista, foi feito por Costa e Oliveira (1998).

As prerrogativas regimentais da Alesp<sup>49</sup> permitiriam o equilíbrio entre os poderes e a força fiscalizadora e decisória dos deputados. Porém, segundo a pesquisa sobre a Alesp, não foi isso que ocorreu, mas sim uma centralização decisória: O TCE, mesmo subordinado ao Legislativo, sofria controle do Executivo na negociação e indicação de nomes, que a Alesp apenas homologava. A força de aliados no Colégio de líderes e na Mesa Diretora pré-definia as discussões e agenda (regimes de urgência, indicações em Comissões), esvaziando a importância do plenário e o subjugando-o aos interesses do Executivo.

O apoio parlamentar a Covas rapidamente evoluiu de 20% (coligação PSDB-PFL-PSD) para cerca de 64% da Alesp, após cooptação de 60 deputados e de alta migração partidária<sup>50</sup>. Essa maioria permitiu o governismo, controlando o plenário, a Mesa Diretora e as Comissões estratégicas relevantes<sup>51</sup>. A maioria dos parlamentares era inexperiente e de primeiro mandato, em geral vendo seus trabalhos como uma etapa da carreira e priorizando outros cargos (prefeituras, Legislativo federal). O governo negociava boas relações com os parlamentares – em sua maior parte oriundos do interior.

Covas teve amplo sucesso e aprovou mais de  $\frac{3}{4}$  de suas proposições. Das iniciativas de deputados, nem  $\frac{1}{4}$  virou lei, o que revela uma clara discrepância entre os

---

<sup>49</sup> O Governador paulista não tem poder unilateral ou de Medida Provisória. À Alesp compete julgar as contas do Executivo, Judiciário e Mesa Diretora; decidir intervenções municipais; escolher 2/3 dos membros do Tribunal de Contas do Estado (TCE); aprovar conselheiros indicados pelo Governo; poder de destituir o procurador-geral da Justiça e de autorizar em alguns casos o Governo a emprestar e captar finanças.

<sup>50</sup> Segundo os autores da pesquisa, o PMDB – que nos governos anteriores controlou a máquina administrativa e distribuiu recursos e cargos a municípios e prefeitos aliados – enfraqueceu. Como oposição, o PMDB de Quêrcia foi ineficiente e, em 1996, mesmo com cisões internas, foi para a base de apoio a Covas. O PFL também chegou a ter relações estremitadas com o Governo, após perder cargos administrativos, mas por fim também negociou cargos e votou favoravelmente às matérias do Executivo.

<sup>51</sup> A oposição (PT-PCdoB) – excluindo sua direção nos trabalhos da Comissão de Serviços e Obras – teve controle em poucas Comissões, e estas tratavam de áreas sociais.

poderes de execução de agenda. Quase 90% das leis ordinárias de deputados foram relativas a homenagens, denominações e declarações de utilidade pública<sup>52</sup>.

Para combater a crise fiscal e contribuir com a retomada do poder do Executivo federal<sup>53</sup>, foi elaborada e executada uma reforma administrativa – privatizações, enxugamento da máquina e corte de gastos. Mais de 70% das iniciativas do governo diziam respeito a pedidos de doação, recebimento, transferência de imóveis e de áreas. Mesmo com este perfil propositor que não necessariamente negociava barganhas e recursos locais, o governo sempre teve o apoio da Alesp, que apenas homologava suas medidas<sup>54</sup>.

A despeito da crise do federalismo, Covas – como seus antecessores – chefiou um “rolo compressor” sobre a oposição. O Legislativo teve pouco poder de fiscalização das contas – mesmo as pendentes de governos anteriores – enfraquecendo a si mesmo e ao TCE; e o desequilíbrio entre os poderes prejudicou seus mecanismos de *cheks and balances*. Na submissão da Alesp há fatores externos (políticos-institucionais) e internos (organizacionais) e também há uma pouca atratividade na carreira de deputado estadual, pois seu lócus de ambição política está fora do Legislativo.

O resultado deste processo em São Paulo não é a constituição de deputados estaduais refêns das condições estruturais e/ ou irracionais no seu cálculo político eleitoral; o comportamento deles orienta-se segundo o Executivo estadual porque isto potencializa suas carreiras. O efeito maior se dá na qualidade da democracia do estado de São Paulo, cuja sociedade controlou muito pouco o setor público desde a redemocratização e terá, agora e no futuro, de pagar por um endividamento irresponsável e comprometedor do desenvolvimento econômico e social”.(ABRUCIO; TEIXEIRA; COSTA, 2001, p. 246).

---

<sup>52</sup>As utilidades públicas da Alesp muitas vezes beneficiavam entidades religiosas espíritas e evangélicas, Santas Casas e entidades apoiadas por organismos religiosos.

<sup>53</sup> Como observado por Santos (2003), no Governo Fernando Henrique Cardoso – e mesmo anteriormente, quando FHC foi Ministro – foram adotadas medidas para limitar os gastos dos Municípios e dos Estados e concentrar receita no Poder Federal, de forma a ajudar na estabilização monetária e no cumprir dos acordos internacionais. A Lei de Responsabilidade Fiscal representa bem esse freio à descentralização.

<sup>54</sup> Nas matérias orçamentárias se revelou a força e êxito quase total do Governo, com ampla margem favorável nas votações. Das emendas propostas anualmente – que por vezes passavam de mil, duas mil – se incorporou em torno de apenas 10%, sendo que estas manipulavam reduzidíssima e quase nula quantia do orçamento.

Pereira (2001) observa duas variáveis de entendimento dos processos decisórios estaduais: o poder de agenda do Executivo e a organização interna Legislativa. Muitas vezes os governadores têm forte interferência na pauta política, e reforçam seus interesses com mecanismos estratégicos e exclusivos. Mas há uma variação na concentração destes recursos: em alguns estados eles são pró-Executivo<sup>55</sup>, em outros, contemplam o equilíbrio dos poderes e há casos de produção Legislativa diferenciada, ativa e relevante.

A conclusão de Santos (2001) sobre os estudos citados é que nem sempre há o governismo. A Assembléia mineira contrastou fortemente com a paulista; a gaúcha diferiu da carioca (que foi *sui generis*, com Legislativo detendo pauta e propondo projetos na maioria relevantes). No Ceará, as decisões tiveram forte vínculo partidário e eleitoral; em São Paulo, a fraqueza legislativa resultou das urnas e dos interesses externos ao Legislativo dos deputados. Se na Assembléia mineira sua agenda própria decorreu de mudanças organizacionais que a aproximou da sociedade organizada, a agenda autônoma da Assembléia carioca foi fruto da questão regimental e de competitividade eleitoral.

Conclui-se que o modelo ultrapresidencialista de que trata Fernando Abrucio se viu enfraquecido a partir do governo Fernando Henrique, já não apresentando a mesma força e se reproduzindo menos. O plano de estabilização econômica, de equilíbrio de contas e de retomada do poder Executivo federal interferiu na relação político-institucional dos estados. Governadores com dificuldades tiveram que cortar gastos para contornar crises econômicas, e ao mesmo tempo buscar êxito na execução de uma agenda política. O enfraquecimento do modelo federativo abre um debate aos estudos que objetivam

---

<sup>55</sup> E mesmo casos de Governadores que podem emitir Medidas Provisórias, como no Acre, Piauí, Santa Catarina e Tocantins. Ainda assim, não necessariamente eles as aplicam como ocorre no nível federal.

compreender os atuais processos decisórios e padrões de interação político-institucional nos estados.

### **2.3 – MODELOS DECISORIOS E LEGISLATIVOS MUNICIPAIS**

Têm-se suprido a insuficiência de análises das relações políticas subnacionais, não somente no âmbito estadual, mas também no municipal. Grupos de estudo, como o CEDEC, vêm contribuindo e mapeando questões importantes no contexto democrático pós-88, explicando padrões de decisão, sistemas de negociação e como se disponibilizam os recursos aos agentes que interagem no jogo institucional-político. Estudos avançados e pesquisas científicas voltadas ao comportamento das Câmaras Municipais também têm oferecido colaboração para que se compreenda a relação entre os poderes.

Na interação entre Executivo e Legislativo – em qualquer esfera governamental – os autores das iniciativas traçam seus objetivos e procuram, nos debates e negociações, garantir que suas propostas sejam aprovadas. No comportamento parlamentar municipal, vereadores adotam diferentes interesses e estratégias de atuação nos processos de decisão.

Regis de Castro Andrade (1998) organizou uma coletânea de trabalhos intitulada “Processo de Governo no Município e no Estado”<sup>56</sup>. Para o autor, no modelo decisório, os atores políticos são indivíduos conscientes de seus interesses e das operações que realizam para maximizar resultados que possam lhes trazer benefícios próprios. Estes

---

<sup>56</sup> Segundo Santos (2001), este trabalho, assim como a obra de Abrucio (1995) “Os barões da federação”, são um contraponto aos estudos legislativos organizados por Lima Junior, feitos sob a ótica do funcionamento do sistema partidário brasileiro.



agentes procuram convencer parceiros, adversários e a opinião pública da importância de seus argumentos e do bem que suas propostas podem trazer à sociedade. O benefício máximo dos que decidem (*decision makers*) é a continuidade no sistema político (reeleição), ou a oportunidade de ocupar outros cargos. As ações parlamentares são regidas pelo atendimento às normas institucionais – presentes na Constituição e Regimentos Legislativos – e também podem surgir em razão dos interesses localizados nas estruturas partidárias. No caso estudado sobre o município e o estado de São Paulo, a lógica comportamental foi de preponderância do Executivo nas decisões e uma fraca capacidade de observação da população em relação aos trabalhos legislativos. Este quadro propiciou o ‘governismo’<sup>57</sup>, no qual o apoio ao Executivo é a estratégia principal de vereadores e deputados estaduais.

Segundo Andrade, as decisões políticas podem ser precedidas por um modelo de Negociação Pontual (NP), que, por sua vez, em alguns casos também se faz de modo clientelista. O governo propõe vantagens ao Legislativo, como transferir recursos orçamentários ou não emitir vetos que obstruam ou interfiram nos trabalhos parlamentares. Como os dois lados dispõem de dispositivos institucionais e não abrem mão deles, a NP pode ir da cooperação ao conflito. Se o Executivo adota a distribuição de cargos da máquina administrativa a partidos e legisladores, para obter uma coalizão estável que o sustente, há uma Coalizão Fisiológica de governo (CFG), em que os parlamentares optam por colaborar, sem restrições e usos de vetos. Também há os modelos de Competição Competitiva (CC) e Competição Não-Cooperativa (NC), em jogos de ganhos mútuos ou unilaterais. Na competitiva, há a prévia troca de benefícios (moedas); no modelo não-cooperativo, o perdedor utiliza recursos para pressionar os trabalhos adversários. Se a cooperação competitiva fracassa, revela na verdade a existência de uma não-cooperação.

---

<sup>57</sup> Em que prevalece a transferência de recursos do Executivo para bases setoriais ou locais parlamentares, em troca de apoio no Legislativo. O governismo também se facilita pela fraqueza partidária da própria ação dos parlamentares, já que muitos destes desejam se ver livres de determinações partidárias, o que ocorre principalmente nas pequenas siglas.

Na Negociação Pontual, o governo vê como indispensável certa colaboração da oposição, mesmo que ela exista em meio a pressões e conflitos. O papel do Legislativo é central, pois ele não só aprova ou rejeita projetos, mas também assume responsabilidade conjunta no processo decisório e revela seu posicionamento perante a opinião pública<sup>58</sup>. Já na Coalizão Fisiológica, o governo tem sempre a fidelidade do Legislativo, êxitos nas votações e pouco utiliza vetos ou tenta modificar projetos. É uma relação de ganhos mútuos, mas que se dá em um modelo excludente e ultrapresidencial, com o Legislativo subalterno nas decisões. Por isso, mesmo com uma estrutura complexa e de incertezas, a Negociação Pontual contribui para um governo mais eficiente e qualificado nas decisões: agentes externos de pressão, opinião pública e *lobbies* têm como cobrar uma negociação mais positiva entre os poderes que buscam implementar suas políticas. Na Coalizão Fisiológica há uma pressão, mas que é muito concentrada na ação no Executivo<sup>59</sup>.

Cláudio G. Couto (1998) ressalta a função propositiva e criadora das decisões: elas processam a seleção, ordem e articulação de interesses das demandas e apoios dirigidos às ações de governo ('outputs'). Esse sistema de conversão e a eficácia que atinge correspondem ao grau de governabilidade política. Há variáveis de interação: a estratégica, com formas cooperativas ou de competição (conflitivas); a de modalidade, com relações de estabilidade (coalizões ou oposições rígidas) ou instabilidade (que podem levar às negociações pontuais); e as relações de caráter<sup>60</sup>, que utilizam moedas de troca, de forma

---

<sup>58</sup> Andrade (1998) ressalta um paradoxo: em cenários de oposição majoritária, o Legislativo pode ser mais responsável (*accountable*).

<sup>59</sup> Se na Negociação Pontual interessa ao Executivo utilizar *lobbies* e a opinião pública para pressionar a oposição a negociar, na Coalizão Fisiológica o Executivo tenta ao máximo evitar esta interferência externa.

<sup>60</sup> Como explica Couto (1998), este modelo agrega duas variáveis, uma a respeito das qualidades das decisões, e outra, aos cenários majoritários ou consensuais, que, aliados à estratégia, levam a diferentes graus de cooperação, ganhos mútuos, decisão e eficácia do governo. Por isso, há mais chance de êxito na Negociação Pontual; se ela não evita conflitos, ao menos impede a paralisia decisória, sendo um instrumento mais coerente e razoável na discussão da agenda política.

programática (com mais conteúdo de interesses comuns ou ideológicos) ou de maneira alocativa/fisiológica, que se vale do uso simples de barganhas (log-rolling)<sup>61</sup>.

Couto também cita modalidades de oposição rígida, em: programáticas, alocativas e competitivas<sup>62</sup>. Na programática há a total negação da negociação entre Executivo e Legislativo, com divergências político-ideológicas<sup>63</sup> nas pautas e nos programas propostos; na oposição rígida fisiológica, esta negação advém do simples fato das trocas de moedas não ocorrerem, o que leva os parlamentares insatisfeitos a protestarem.

O jogo político-decisório envolve as estratégias definidas pelos governos em suas gestões e as escolhas individuais dos atores políticos. Os resultados deste processo variam de acordo com as regras, a ordem institucional vigente e a ação de outras estruturas, como as partidárias. Cada vez mais há trabalhos acadêmicos referentes às Câmaras Municipais. São publicações, dissertações, teses, artigos, que ampliam o entendimento dos processos democráticos e a dinâmica político-institucional.

Analisando procedimentos de representação política municipal, e adotando o referencial teórico neo-institucional, Riberti Felisbino (2000) estudou Mogi Mirim (SP) em três anos de sua XII Legislatura (1997-2000). O autor notou que a Câmara Municipal foi

---

<sup>61</sup> As barganhas também podem surgir na Negociação Pontual – alocadas para contornar dificuldades relativas à falta de coalizões sustentáveis –, nas Coalizões Programáticas e nas Fisiológicas estáveis. Elas tem muitas vezes um sentido negativo, mas nem sempre tendem ao clientelismo, já que ele se reveste de caráter particular e patrimonial e, em muitos casos, o Executivo transfere recursos e cargos para bases e partidos (ainda que, mais tarde, o detentor destes recursos possa utilizar o clássico clientelismo individual). O clientelismo sempre é barganha, mas nem sempre a barganha é clientelismo.

<sup>62</sup> Quando bancadas parlamentares próximas ou partido do Executivo partem para oposição diferenciada nas propostas, afirmando identidade própria. No início do Governo Lula, parlamentares do PT divergiram ou fizeram sistemática oposição ao Executivo, reivindicando posições anteriormente defendidas pelo partido em matérias polêmicas – reforma tributária, fiscal, política econômica, salário mínimo. Alguns foram punidos ou até expulsos do partido (há municípios em que vereadores petistas adotaram o mesmo comportamento), e outros saíram por livre iniciativa. No momento – 2005 – a grave crise política e as denúncias de corrupção aumentam o conflito interno petista e a saída de parlamentares.

<sup>63</sup> Estes conflitos ocorrem em razão de um debate de conteúdo programático sobre a proposição e implementação de políticas. Neste debate é mais fácil localizar um espectro ideológico.

extremamente condescendente com o Executivo, aprovando a maioria das matérias do prefeito, e que os vereadores apresentaram uma produção legal de baixa relevância (projetos de homenagem) e que pouco interferiu nos problemas diários do cidadão comum. O Legislativo, à mercê do Executivo, pouco atuou nas decisões importantes.

Ainda assim, mais que os deputados federais – tomando-se os estudos sobre Congresso Nacional – os vereadores de Mogi Mirim abusaram do poder em obstruir vetos (*institucional veto players* ou vetos constitucionais)<sup>64</sup>. Por sua vez, o prefeito teve forte decisão e impôs a agenda política, balanceando a força dos poderes municipais<sup>65</sup>. Contudo, neste quadro de equilíbrio o Executivo decidiu mais, influenciou os trabalhos da Mesa e das Comissões, e cooptou vereadores para a aprovação de seus interesses. Houve um paradoxo: na prática, os vereadores tinham mais poder de decisão que o prefeito, e instrumentos institucionais de rejeição a vetos e projetos; porém, a produção do Legislativo foi negativa<sup>66</sup>, deixando na população um sentimento de fraqueza da instituição.

Em outro estudo, Felisbino (2003) compara a XII Legislatura de Mogi Mirim (1997-2000) à IV Legislatura, que ocorreu entre 1960 e 1963. Nestes contextos democráticos, no período mais recente – regido pela Constituição de 1988 – a Câmara teve uma dinâmica interna e prerrogativas legais<sup>67</sup> que aumentaram sua capacidade e força político-institucional

---

<sup>64</sup> Segundo Tsebelis (1997 apud Felisbino, 2000), os *institucional veto players* são mecanismos que dão aos atores políticos chances para realizar mudanças institucionais e decisões políticas.

<sup>65</sup> Quanto mais poder de obstrução tem os parlamentares, maior é o poder do Legislativo e sua centralidade nas decisões, diminuindo a pauta do Executivo. Se o poder de obstrução diminui, ocorre o contrário. Quando se combinam os poderes de obstrução dos parlamentares e de veto do Executivo, há mais equilíbrio institucional.

<sup>66</sup> Em seus dois estudos, Felisbino (2000, 2003) classificou os projetos de lei em três categorias. Os de alta relevância incentivam a produção econômica e o desenvolvimento social do município; os de média relevância têm caráter administrativo ou importância imediata; os de baixa relevância são questões administrativas sem importância imediata, principalmente homenagens.

<sup>67</sup> Hoje há mais condições dos vereadores de Mogi Mirim derrubarem vetos. Para isso, necessitam de maioria absoluta – de 1960 a 1963 precisavam de 2/3 dos votos. Para apreciar vetos, hoje dispõem de 30 dias, 10 a mais que no período 60-63. E o artigo 182 da Constituição de 1988 dá aos poderes públicos municipais mais possibilidade de desenvolver políticas urbanas e sociais, reforçando o status da Câmara de órgão do Governo com co-responsabilidade administrativa na interferência da vida dos cidadãos.

em relação ao período 46-64. No entanto, os vereadores se subordinaram a um Executivo que teve êxito em utilizar seus mecanismos e a coordenar o processo decisório.

Efetivamente, para Felisbino (2003), o segundo arranjo institucional favoreceu mais o vereador, ampliando sua autonomia, prerrogativas, auto-organização e base de arrecadação fiscal (p. 208); todavia, o prefeito também aumentou seus poderes, controlando os trabalhos legislativos, a máquina administrativa e as instâncias da Câmara. A força da iniciativa de agenda do Executivo e seus mecanismos o fizeram aprovar seus projetos. Nos dois períodos se constatou o colaboracionismo dos vereadores, mas, na IV legislatura, eles participaram mais em conjunto com o Executivo na elaboração de políticas públicas.

Analisando a Câmara Municipal de Nova Iguaçu (RJ), Oliveira (1999) observou, além do padrão de interação entre Legislativo e Executivo, a auto-imagem dos vereadores em relação aos trabalhos legislativos. Na retomada de poder das Câmaras Municipais após 1988, os legislativos ganharam força e independência. Mas, mesmo com este quadro, Oliveira constatou em Nova Iguaçu uma produção legal eminentemente assistencialista – de interesse eleitoral ou de continuidade no sistema político –, falha na fiscalização do Executivo, e que pouco atuou em temas essenciais que levassem benefícios amplos aos munícipes (projetos de interesse público). O fisiologismo/clientelismo imperou nas negociações (Coalizão Fisiológica de Governo). Respondendo a questionários, os vereadores reforçaram o assistencialismo como parte de seu papel político e consideraram que, no quadro democrático existente, é desnecessária uma mudança institucional para contribuir e melhorar as atribuições do Legislativo.

Com autonomia limitada e baixa institucionalidade, o Legislativo de Nova Iguaçu não conseguiu se ordenar e executar propostas relevantes. Não só pela pressão do Executivo, mas também pela precária organização técnica-administrativa da Casa, com o

agravante de o Regimento Interno e a Lei Orgânica municipal impedirem a sociedade de ter uma participação e acompanhamento mais profundo do trabalho legislativo.

Rui Tavares Maluf realizou diferentes estudos sobre a Câmara Municipal de São Paulo; um, em relação às Reformas Tributárias (1991), e outro, sobre as votações do IPTU (1993). Neste último trabalho, o autor focou os governos Mario Covas e Jânio Quadros, que interagiram com os mesmos vereadores, porém, com atuações distintas<sup>68</sup>. Covas optou pela cooperação e flexibilidade nas negociações, principalmente em questões relativas a orçamento e impostos. Por sua vez, Jânio Quadros optou pela coalizão fisiológica de governo, isolando a oposição e dando preferência à distribuição de cargos no Executivo e em administrações regionais em troca de apoio.

Alguns trabalhos apresentaram resultados semelhantes. Nas administrações de Luiza Erundina (São Paulo) e de Patrus Ananias (Belo Horizonte), as Câmaras Municipais demonstraram uma maior efetividade administrativa que outros governos destes municípios, porque as negociações entre os poderes não foram feitas com base no fisiologismo, o que ajudou a diminuir práticas de barganha e clientelismo. Houve mais espaço para o aperfeiçoamento e melhor utilização dos regimentos e o aumento de votação de matérias relevantes e de maior impacto na sociedade (orçamentos e políticas públicas). Por outro lado, um problema também foi comum aos dois casos: estes governos tiveram mais dificuldade para formalizar apoios, em virtude de terem bases pequenas no Legislativo. Não chegaram à paralisia decisória, mas, como fator negativo, enfrentaram mais dificuldades e acirramento nas discussões com a oposição, e a desconfiança e crítica dos vereadores em relação à

---

<sup>68</sup> Cada governo teve um triênio. Entre 1983 e 1985, Mario Covas foi o prefeito, indicado pelo Governador Franco Montoro. Em 1985, Jânio Quadros vence a eleição municipal, governando de 1986 a 1988.

descentralização que políticas como o Orçamento Participativo<sup>69</sup> realizam, tirando dos vereadores parte de suas atribuições.

Ferreira e Pralon (1998) estudam a Câmara Municipal paulistana dos governos Luiza Erundina (1989 a 1992) e Paulo Maluf (1993 a 1996). A opção estratégica do Executivo no início destes governos, quanto à interação com os vereadores, determinou o grau de dependência do Legislativo para com a prefeitura. Se uma administração que detém as expectativas da população, rompe com compromissos puramente fisiológicos de negociação, traz benefícios a setores da sociedade como organizações e associações municipais, assim como se qualifica perante a opinião pública. A administração de Erundina optou pela negociação pontual com os vereadores, mesmo com dificuldades e demoras nas discussões e aprovações de projetos. Por seu turno, Maluf fez retroceder a autonomia da Câmara, adotando um padrão de “coalizão fisiológica de governo”, aumentando o espaço às práticas negativas nos processos decisórios.

Couto (1998) também observa que o governo de Erundina (PT) conseguiu quebrar alguns padrões institucionais observados em outras administrações municipais, e que diminuiu o fisiologismo no Legislativo. Inicialmente, a prefeitura optou por não buscar apoios e coligações fora de sua base partidária, iniciando um rígido conflito com a oposição e buscando apoio na opinião pública. Com o iminente perigo de crise governamental, a administração migrou de uma estratégia conflitiva para uma de negociação pontual, diminuindo obstáculos à aprovação dos projetos do governo. Mas, embora optando pela cooperação, a prefeitura procurou rejeitar o tradicionalismo patrimonial nas relações políticas, mas sem deixar de reconhecer a legitimidade das barganhas alocativas e das negociações

---

<sup>69</sup> No caso da Câmara Municipal de Belo Horizonte.

programadas. Com essas medidas, mesmo tomadas um pouco tarde, e sem garantir um total êxito, foi evitada a paralisia decisória.

O processo legislativo de Belo Horizonte entre 1989 e 1996 foi objeto teórico e empírico de Araújo (2001). Apoiando-se em trabalhos neo-institucionais e do comportamento racional dos atores políticos, a pesquisa focou duas legislaturas e sua produção legal. Em oito anos, predominou na capital mineira o comportamento distributivista e os ganhos de troca e *logroll* nas relações; no entanto, os dois governos não apresentaram a mesma interação com o Legislativo, por terem orientações programáticas e “estilos” administrativos diferentes.

O trabalho de Araújo mostrou que, entre 1989 e 1992, o prefeito Eduardo Azeredo<sup>70</sup> usou do fisiologismo para interagir com sua base de apoio, em meio à frágil organização partidária e forte presença do Executivo nas práticas de patronagem (p.146). Os poucos mecanismos formais existentes à época dificultavam o Legislativo a se ordenar, legislar e fiscalizar. Os vereadores se voltavam para os meios de sobrevivência política, agindo individualmente e atendendo a demandas específicas eleitorais. Mesmo com a inexistência de documentos sobre acordos clientelistas (difíceis de verificar, em razão da informalidade destas práticas), o autor chegou a um forte indício deste comportamento, ao cruzar dados empíricos e entrevistas, em que os vereadores não esconderam a existência do fisiologismo. A estratégia de coalizão fisiológica teve certa estabilidade e facilitou a cooptação parlamentar. Havia também a frágil estrutura dos Conselhos Municipais e de Administrações Regionais.

Na administração seguinte, observou-se outro padrão. O prefeito Patrus Ananias, do PT, enfrentou dificuldades de apoio na Câmara, e sua base mais confiável tinha apenas sete vereadores. Para contornar conflitos, o governo optou pelas Negociações

---

<sup>70</sup> Inicialmente Eduardo Azeredo era o vice de Pimenta da Veiga, mas assumiu o cargo de prefeito em 1990.



Pontuais. E também sinalizou com uma democratização do poder público, ampliando o espaço de ação dos Conselhos Municipais e Administrações Regionais. Foi implantado no município o Orçamento Participativo, instrumento de gestão que, segundo o governo, aproximava a população das decisões de políticas públicas. O OP limitou o vínculo clientelista entre vereadores e suas bases, mas também dificultou a obtenção de apoio estável do Executivo no Legislativo, por utilizar recursos que, anteriormente, serviam às barganhas locais e consumia parte das verbas orçamentárias do município; por isso não teve boa recepção entre os vereadores, que já se viam insatisfeitos com a pouca margem de atuação legal e das prerrogativas que tinham.

No governo Azeredo, o fisiologismo utilizado para obter maioria parlamentar alternou conflitos e apoios, cooperativismo e não-cooperativismo. Na legislatura seguinte, houve maior uso de dispositivos regimentais, votação de mais matérias de impacto<sup>71</sup> e uma nova organização interna da Câmara Municipal, que regimentalmente ganhou melhor efetividade político-democrática, como ressalta Araújo (p.156). A administração de Patrus Ananias permitiu o aumento de participação popular e diminuição do espaço das barganhas e clientelismo, optando pelas Negociações Pontuais (alocativas ou programáticas). No entanto, acirrou o conflito com os vereadores, que se sentiam acuados e com menos chances de propor projetos ou solicitar recursos para obras. Por este motivo, nem sempre houve cooperação do Legislativo. Ainda que a fraca base e fortes conflitos com a oposição tenham dificultado a gestão petista, não houve paralisia decisória e os parlamentares tiveram mais autonomia e força no processo decisório em relação à legislatura anterior.

Em relação à interação entre as instituições políticas sublocais, estudos legislativos reforçam hipóteses e abordam outras variáveis de entendimento. Uma destas

---

<sup>71</sup> Entre elas as orçamentárias, que interferem diretamente na execução das políticas públicas mais urgentes e necessárias, que são as que mais interessam à população.

variáveis diz respeito às escolhas partidárias dos vereadores, verificar se no atual desenho institucional democrático estas escolhas interferem no comportamento parlamentar, e se tem contribuído à qualificação dos trabalhos dos vereadores.

Fechando o presente capítulo, sobre estudos legislativos e de processos decisórios nas três esferas governamentais, resumimos os principais comportamentos e padrões de interação político-institucional:

No Congresso Nacional evidenciou-se nas últimas duas décadas o poder do Executivo e seu êxito em impor e implementar a pauta e agenda política nacional, e poucas vezes os Presidentes se viram em meio a conflitos irremediáveis. A eficiência do Executivo em utilizar seus mecanismos regimentais – contando com a colaboração da Mesa-diretora, Comissões e líderes partidários – auxiliou no processo de tramitação e urgência de suas matérias. O sistema presidencialista brasileiro tem uma alta fragmentação partidária, e estes partidos possuem um frágil sistema de organização e institucionalização. No entanto, os partidos se organizaram melhor nas votações, coesas e disciplinadas, e que indicaram uma previsibilidade decisória pró-Executivo; por sua vez, o comportamento individual parlamentar se reduz em razão da negociação de recursos aos partidos. Os parlamentares revelam seu jogo estratégico nas votações, em vista da *accountability* e visibilidade que almejam; e o apoio ao Executivo facilita as possibilidades do parlamentar obter ganhos e viabilizar seus interesses. O atual momento político questiona os limites desta disciplina e destas ações coesas, considerando-se o cenário de grave crise e de pressão advinda de denúncias de corrupção, e o risco de paralisia decisória.

A força do presidencialismo de coalizão – de Executivo centralizador e Legislativo submisso – se reproduziu em muitas Assembléias Estaduais. O fisiologismo foi observado como uma prática de negociação escolhida por alguns governadores para

cooptarem parlamentares e partidos. O ultrapresidencialismo estadual e o pacto homologatório levam a um quadro de “governismo” em vários estados. Outros fatores contribuíram para as Assembléias ficarem à mercê dos governadores: a fraqueza institucional e informacional, e o pouco valor que os deputados dão à sua carreira (muitas vezes mera passagem para outros cargos). Nesses casos, o sistema de *checks and balances* entre os poderes torna-se frágil e ineficiente. O Legislativo pouco se organiza, é desvalorizado e sua atuação se desqualifica.

Por um lado, houve casos de Assembléias estaduais que destoaram deste padrão. Umas investiram na informação e especialização, e na aproximação com setores organizados da sociedade, possibilitando um melhor equilíbrio das decisões, e dando um sentido mais democrático aos trabalhos internos. Por outro lado, simplesmente houve mecanismos suficientes ao Legislativo, para que ele se contrapusesse de forma autônoma ao Executivo. Foram observados, ainda, casos de produção parlamentar diversificada, que destoou do padrão que apresenta uma maioria de projetos sem relevância.

Nos municípios, estudos indicaram a mesma diversidade de comportamentos. São observados negativamente os casos de Câmaras Municipais com fraca organização, pouca autonomia institucional, produção legal de baixa relevância dos vereadores, submissão à pauta e agenda dos Executivos e com alto clientelismo. Em outros casos, ainda que permanecessem pontos negativos no comportamento parlamentar, o Legislativo conseguiu ter mais equilíbrio institucional nas decisões, com o êxito na utilização de mecanismos regimentais dos vereadores, como nas obstruções a vetos dos prefeitos, por exemplo.

Nas negociações entre Câmara Municipal e Executivo há ações que vão da cooperação ao conflito, do fisiologismo aos acordos mais discutidos politicamente. Na política de trocas e barganhas, se revelou mais eficiente, além de positivo aos trabalhos

parlamentares, o deslocamento da negociação fisiológica em direção a negociações programáticas, mesmo que elas aumentassem as dificuldades e conflitos em se obter apoio. Há exemplos de Legislativos que apresentaram indícios de melhorias, por investiram na organização de seus trabalhos internos, na especialização da produção legal e na melhor utilização dos mecanismos e regras disponibilizadas na Casa.

Na pesquisa sobre a produção legal de Araraquara, como se verá no quarto capítulo, há um misto de comportamentos negativos e positivos na Câmara Municipal. Houve um predomínio do Executivo, que no segundo período estudado ainda aumentou sua pauta e força nas decisões. Ele tem mais êxito na utilização de seus mecanismos regimentais, na proposição da agenda política do município e na aprovação de seus projetos. Por sua vez, a produção legal dos vereadores em boa parte foi de atendimento a interesses particulares. Mas se ressalta que houve certo espaço para o aperfeiçoamento de mecanismos internos e de instâncias da CMA – como suas Comissões –, no intuito da especialização e de fazer valer ao vereador não só sua postura de legislador, mas também de fiscal, levando em conta a importância de seu cargo e as atribuições que lhes são disponíveis.

## **CAPÍTULO 3**

### **A CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA**

### 3.1 – ATRIBUIÇÕES DA CMA E SUA ORDEM INTERNA

Até o ano de 2000, Araraquara elegia 21 vereadores para representá-la no Poder Legislativo<sup>72</sup>. Nesta pesquisa, para melhor compreender a organização dos trabalhos legislativos, foi de suma importância o entendimento da Resolução nº 178, de dezembro de 1992, que estabelece o Regimento Interno (RI) da Câmara Municipal de Araraquara (CMA)<sup>73</sup>. Hoje há um RI Consolidado<sup>74</sup>, porém tal regimento tem data posterior ao período estudado e, como se verá adiante, não trouxe mudanças mais significativas às regras da Casa.

Serão detalhadas algumas regras que regem o funcionamento da CMA e, para comparação, abordadas de forma breve algumas normas de outros Legislativos municipais. O trabalho do Legislativo ampara-se no cumprimento de seu Regimento Interno, da Lei Orgânica do município, da Constituição do estado de São Paulo e da Constituição Federal.

Na Câmara Municipal há uma Mesa Diretora composta por vereadores escolhidos em plenário, que exercem as funções de Presidente, de Vice-Presidente, de 1º, e de 2º secretários<sup>75</sup>. Ela é responsável pela organização da Casa, por suas atribuições

---

<sup>72</sup> Na eleição municipal de outubro de 2004, o número de cadeiras na Câmara de Araraquara caiu de 21 para 12. Esta queda foi fruto de polêmica decisão, relativa à resolução do Tribunal Superior Eleitoral que determinou nova proporcionalidade entre número de habitantes e vereadores eleitos. Outra proposta, do Congresso Nacional, tentou impedir este ato e sugeriu um que fosse mais brando aos municípios. Porém prevaleceu o do TSE e, no caso em questão, Araraquara teve decréscimo significativo de parlamentares.

<sup>73</sup> A este Regimento estão acrescidas Resoluções posteriores e Decretos Legislativos.

<sup>74</sup> A Resolução nº 313, de 18 de dezembro de 2003, estabeleceu por consolidação o RI de Araraquara.

<sup>75</sup> A Lei Orgânica determinava que a Mesa eleita teria mandato de um ano, vedando-se a recondução ao mesmo cargo na eleição seguinte. Mas após a Emenda Organizacional número 18, de 18 de abril de 2000, este mandato passou a ser de dois anos.

orçamentárias, por propor vencimentos dos vereadores e de funcionários, por julgar licenças e afastamentos dos cargos (inclusive do prefeito), entre outras atribuições. A Mesa regula os trabalhos legislativos municipais, dando encaminhamento à tramitação dos projetos de lei propostos, seguindo as normas regimentais e legais.

O Presidente da Câmara tem responsabilidades externas e internas. Nas externas, entre várias atribuições, encaminha ao prefeito informações e decisões da Casa e realiza audiências públicas com grupos da sociedade civil ou da comunidade. Quanto às responsabilidades internas, elas são administrativas e legislativas. As administrativas zelam pela manutenção da ordem e funcionamento interno, pelo encaminhamento de comunicados aos vereadores, pela inclusão de proposições na pauta das sessões, por presidir sessões<sup>76</sup>, ordenar finanças e despesas do legislativo, entre outros trabalhos.

Na ordem legislativa, o Presidente deve impugnar propostas que julgue contrárias à Constituição Federal e à estadual, ao Regimento Interno e à Lei Orgânica municipal. Também pode recusar substitutivos e emendas sugeridas em proposições, quando julgar que não são pertinentes ou que ferem normas legais.

Salvo em condições especiais, o Presidente não vota, como por exemplo: eleição da Mesa, quando a matéria exigir o voto favorável de dois terços ou então nas ocasiões em que ocorre empate no plenário. Ele também tem o poder de promulgar Resoluções, Decretos Legislativos, leis com sanção tácita, e leis em que o veto do prefeito foi rejeitado pelo plenário. A sanção tácita ocorre nas situações em que o prefeito silencia sobre um projeto aprovado em plenário, ou seja, ele não promulga a lei, mas também não veta o projeto.

---

<sup>76</sup> Caso não possa, por qualquer impedimento, é substituído pelo Vice-presidente da Mesa. Se este também não puder, o 1º Secretário presidirá os trabalhos da Mesa.

Nos trabalhos legislativos também há a ação dos Líderes e Vice-líderes. No início de cada mandato, cada partido escolhe seus respectivos representantes<sup>77</sup>. Durante a legislatura eles devem expor o ponto de vista de seus partidos nas discussões da Casa.

Na tramitação de matérias, é vital o trabalho das Comissões de Estudo, órgãos técnicos compostos por vereadores responsáveis por examinar proposições e emitir pareceres sobre elas. As Comissões realizam estudos e apreciam os assuntos de interesse municipal; podem realizar audiências com entidades da sociedade civil, convocar membros do governo e dirigentes de fundações, empresas públicas, entre outros, para prestar informações sobre suas atribuições ao município. Há dois tipos de Comissões:

- Comissões Permanentes
- Comissões Especiais

As Comissões especiais podem ser extintas antes do término do período legislativo, caso cumpram o objetivo a que se destinam. Elas têm como finalidade realizar estudos e apreciações de temas relevantes ao município, e de avaliar representação nos casos de atos públicos e homenagens. Também investigam e apuram atos administrativos sob suspeita de infração e irregularidades (tanto dos vereadores quanto do Executivo) em fatos de competência municipal. Especificamente, as Comissões Especiais podem ser:

- Comissões de Representação
- Comissões Processantes
- Comissões Especiais de Inquérito

---

<sup>77</sup> No caso de o partido ter só um vereador na Câmara, ele será seu líder.



As Comissões Permanentes constituem um dos interesses do presente estudo. Elas subsistem por todo período legislativo, e constituem uma etapa do processo de tramitação dos projetos de leis. Em Araraquara, elas são cinco:

- Comissão de Justiça, Legislação e Redação;
- Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento;
- Comissão de Obras, Serviços, Bens Públicos e Desenvolvimento Econômico;
- Comissão de Ordem Social;
- Comissão de Transporte, Habitação e meio Ambiente.

A Comissão de Justiça, Legislação e Redação possui cinco membros, enquanto as demais, três. Para compor as Comissões, no início de uma legislatura são feitos acordos entre líderes partidários e representantes das bancadas, juntamente com a Mesa da Câmara, a fim de buscar (na medida do possível) uma representação partidária proporcional<sup>78</sup>. Quando não há acordo, os membros são escolhidos por meio de eleições descobertas, com cada vereador votando em um membro para a Comissão, até os cargos serem preenchidos<sup>79</sup>. Um vereador pode fazer parte de no máximo três Comissões.

No trabalho de uma Comissão permanente, seu Presidente – na maioria das vezes – é também o relator dos pareceres. Ele só tem direito a voto quando há empate. O parecer é o pronunciamento por escrito sobre o assunto ou a proposição em questão. Na Comissão de Justiça, o parecer discorre sobre a legalidade do assunto e a respeito da

---

<sup>78</sup> Quanto às Comissões Permanentes, é prevista uma nova modalidade, segundo a Resolução nº 245, de 12 de dezembro de 2000, que determina a criação, em casos especiais, de uma Comissão Permanente em caráter provisório. Por exemplo: no caso de uma legislatura em início e em recesso parlamentar, em que as Comissões ainda não foram formadas, e no qual um projeto de Lei que tramita em regime de urgência precisa ser deliberado. Para solucionar este problema, cria-se uma Comissão em caráter provisório, que se extingue após cumprir seu objetivo.

<sup>79</sup> Em caso de empate, é eleito o vereador do partido ainda sem representação na Comissão. Persistindo o empate, realiza-se um sorteio.

constitucionalidade total ou parcial da proposição. Nas demais Comissões permanentes, o parecer opina sobre a conveniência da aprovação total ou parcial da matéria ou propõe sua rejeição.

Um relatório de Comissão é transformado em parecer quando aprovado pela maioria de seus membros. Nele há as assinaturas de concordância ou não com o relator. Se um dos membros desejar, pode exprimir seu voto em separado<sup>80</sup>. Um parecer pode combinar fundamentos jurídicos, econômicos, orçamentários e contábeis. Estes fundamentos são colocados para legalizar, viabilizar e justificar tecnicamente o parecer. Também podem ser feitos pedidos de ajuda técnica e apurada a órgãos com melhor domínio sobre os assuntos, como, por exemplo, de assessorias (IBAM, 1997).

### **3.2 – INICIATIVAS, PROPOSIÇÕES E SEUS AUTORES**

As Proposições são as matérias sujeitas à deliberação do Plenário ou à apreciação e despacho do Presidente da Casa (como descreve o artigo 133 do Regimento Interno). O Presidente da Câmara deve retornar uma proposição a seu autor – ou seja, embargá-la – se julgar que existem situações de: inconstitucionalidade, contrariedade ao Regimento Interno ou à Lei Orgânica, redação confusa e sem objetividade. São consideradas proposições:

- Projeto de emenda à Lei Orgânica Municipal;
- Projeto de Lei Complementar e Ordinário;
- Projeto de Decreto Legislativo;

---

<sup>80</sup> O voto em separado ocorre quando o membro da Comissão: é favorável ao parecer, mas quer expor sua fundamentação; quando ele é favorável, mas quer exprimir um voto aditivo em que acrescente argumentos ao parecer; quando ele é contrário e se opõe ao parecer do relator, e expõe seus argumentos.

- Projeto de Resolução;
- Substitutivo;
- Emenda ou Subemenda;
- Veto total ou parcial;
- Parecer;
- Requerimento;
- Indicação;
- Recursos;
- Medida Provisória<sup>81</sup>;
- Relatório da Comissão Especial e de Inquérito;
- Lei Delegada.

A autoria de uma proposição pode ser do:

- Vereador;
- Prefeito (Executivo);
- Grupo;
- Iniciativa Popular.

Na maioria dos casos, as proposições de vereadores são feitas de forma individual, ainda que legalmente sejam previstas proposições assinadas por mais de um vereador, como um projeto de lei de autoria da Mesa, de alguma Comissão ou de um grupo. A outra modalidade mais usual de proposição corresponde aos projetos do Executivo (prefeito).

---

<sup>81</sup> A Medida provisória é prevista no RI de Araraquara. Tal medida é um instrumento político do Executivo que o deixa mais forte e com um campo decisório ainda maior. Porém, no caso de Araraquara não resultou nisto, pois a medida raramente é utilizada. No período estudado, não houve uso deste recurso.

Um projeto de Lei deve conter a justificativa do autor, explicando seus argumentos e razões, e por que é uma proposta de direito. Muitas vezes o vereador não tem embasamento técnico em relação ao assunto que propõe. Neste caso, pode solicitar a ajuda de outros órgãos ou mesmo da assessoria do legislativo, para que, na elaboração e justificativa do projeto, tenha um melhor arcabouço teórico (IBAM, 1997).

É prevista na Lei Orgânica do município, segundo o artigo 50, a proposição de iniciativa popular, de interesse específico do município, bairro ou cidadãos. Para tanto, é necessário que ela seja subscrita por no mínimo 5% dos eleitores da cidade. Nos períodos legislativos observados neste estudo, não ocorreram proposições deste tipo.

No trabalho de campo sobre o processo decisório da Câmara Municipal de Araraquara – crucial aos objetivos desta pesquisa – somente foram considerados os projetos de lei, especificamente os de Lei Ordinária, que são definidas pelo Regimento Interno como “... leis comuns regulamentadoras das matérias tradicionais e clássicas da função legislativa, carecedoras de aprovação por maioria simples”. (Artigo 137, §2).

Nos projetos de lei, é alto o número de proposições com função de denominação de logradouros<sup>82</sup>. Estes projetos têm discussão e votação única. A Resolução nº 147, de 26 de maio de 1998, limitou ao vereador a propor até cinco projetos destes por ano. Porém, ela foi modificada pela Resolução nº 236, de 7 de dezembro de 1999, que estabelece ao vereador propor até 10 projetos deste tipo anualmente.

O Substitutivo é o instrumento utilizado para substituir um projeto de Lei, Decreto Legislativo ou Resolução, que tenha sido apresentado sobre o mesmo assunto. O

---

<sup>82</sup> São projetos considerados de baixa relevância e, por serem propostos em demasia pelos vereadores, constituem um dos motivos de decepção da população em relação à participação do Legislativo nas políticas públicas. A questão é complexa, pois leis de denominação de ruas ocorrem em grande número também pelo simples fato de, a todo instante, novos logradouros serem criados. A questão da relevância dos projetos é analisada no capítulo quatro desta pesquisa, que trata da produção legislativa de Araraquara.

substitutivo não se dá de forma parcial e pode ser único. Já as emendas são proposições que visam a complementar outra. Há vários tipos de emendas:

- Emenda supressiva – proposição que visa erradicar parte de outra.
- Emenda substitutiva – proposta para substituir outra.
- Emenda aditiva – proposição que visa ser acrescentada à outra.
- Emenda modificativa – emenda que altera a redação de outra.

Se uma emenda é proposta à outra, é uma Subemenda. Uma emenda aprovada pode também ser incorporada a um substitutivo. Segundo depoimento

Não tem uma regra única. Às vezes as emendas vem de fato pra aperfeiçoar projetos, às vezes são usadas como manobra regimental pra adiar a votação do projeto, se sucedem pra que nunca seja votado o projeto. Então não tem sempre o sentido de aperfeiçoamento. (Vereadora - PT).

As emendas também constituem um recurso político do vereador. Em sua essência, ela é um meio de aperfeiçoamento, independente do interesse que seu autor tem ao propô-la. Trata-se de adequar-se o projeto às normas legais, ou corrigir alguma irregularidade.

O vereador tem indício que há limitações na apresentação de projetos. Às vezes o encaminhamento, da forma como sai o projeto, acaba sendo inconstitucional. Então, acaba achando uma forma, na discussão com outros companheiros, de através do substitutivo tornar ele constitucional... É uma adequação. O vereador não pode apresentar projetos que acarreta despesa ou diminuição de receita, então, uma mudança de um artigo acaba contemplando a diminuição ou um aumento de receita, e você canaliza a elaboração, a implantação daquele projeto de uma forma terceirizada ou de outra, acaba tirando o indício de inconstitucionalidade...talvez o bojo da questão da lei não fique muito alterado. (Vereador - PFL).

Entrou um projeto meu, para que os (presos) que saem do centro de ressocialização, possam também ter uma x porcentagem, pra poderem trabalhar como ambulantes. Um vereador mais experiente que eu na parte criminal, está entrando com duas emendas, onde coloca a questão do regime semi-aberto e da liberdade condicional. Eu não havia pensado nesta parte, só vi o ressocializando. E esse vereador fez essas emendas, eu achei ótimo, porque realmente completou o projeto em uma área que eu não entendia, de processo penal. (Vereadora - PMDB).

A emenda ou substitutivo por vezes cria atritos, pois nem sempre o vereador aceita ou acha bom ter seu projeto modificado. Isso levanta algumas questões, como: emendas e substitutivos podem ser feitas para descaracterizar um projeto de lei? Ou então, emendas podem ser utilizadas por vereadores para atender a interesses do Executivo? Ainda que o Executivo não possa propor emendas, pode influenciá-las?

A própria prefeitura tem feito pedidos de substitutivo, de emendas, é nós, no plenário da Câmara, analisando o projeto. Quando não passa ou existe algum vício, nós fazemos um substitutivo e resolvemos de uma vez por toda... Acontecem debates sobre este assunto, inclusive, tem autor de projeto que não aceita fazer substitutivo, geralmente o projeto dele, vamos dizer assim, não é aprovado. (Vereador - PSB).

As emendas são proposta na maioria pelos membros do governo. As outras todas são derrubadas... Eu acho que a emenda vem corrigir alguma distorção do projeto, é importante ter emenda nos projetos do Executivo, quando é possível fazer... Tem vinte e um vereadores, cada um representa um setor. De repente, um setor fica prejudicado, então é necessário que tenha uma emenda pra corrigir estas distorções. (Vereador - PSDB).

Notamos a crítica do último depoimento à suposta pressão do Executivo na utilização de emendas. No entanto, sua fala também revela outro aspecto: emendas podem ser instrumentos simples de atendimento a bases específicas de apoio ao vereador. É bem provável que aqui resida um modo de atender a interesses pessoais ou eleitorais, e não a um aperfeiçoamento da proposta. Ocorre, no entanto, que não se pode demonstrar claramente esta intenção, pelo caráter subjetivo que a utilização destes dispositivos pode apresentar.

Na discussão sobre emendas e substitutivos, há alguns poucos casos de projetos de lei que podem receber dezenas de emendas dos vereadores, de grupos

parlamentares ou mesmo de partidos políticos e de Comissões de estudo. São os projetos de lei do Executivo relativos à fixação de orçamentos anuais e diretrizes orçamentárias. É enviada uma cópia do projeto para cada parlamentar, fixando um tempo para a proposição das emendas antes da votação do projeto. Elas ficam sujeitas à aprovação ou ao veto do prefeito.

### **3.3 – SESSÕES, DISCUSSÕES E REGRAS DE TRAMITAÇÃO**

As Sessões da Câmara Municipal de Araraquara, conforme estabelece a Lei Orgânica do município e o RI da Casa, podem ser:

- Ordinárias;
- Extraordinárias;
- Solenes;
- Secretas.

As Sessões Extraordinárias ocorrem quando a Câmara é convocada durante o recesso, mediante requerimento do prefeito ou então por meio de requerimento do presidente da Casa, aprovado por maioria absoluta. É realizada após no mínimo dois dias deste pedido e nela somente se discute a matéria objeto da convocação.

As sessões solenes são convocadas pelo presidente da casa, vereadores ou plenário e normalmente servem à entrega de títulos e honrarias, ou solenidades cívicas e oficiais.

As sessões secretas são convocadas após aprovação da maioria de dois terços dos vereadores, por motivo relevante de decoro parlamentar; nelas não há deliberação de proposições, a não ser em votação de Decreto-Legislativo concessivo a homenagens e

semelhantes (a Resolução nº 261, de 14 de novembro de 2001, torna desnecessária esta aprovação para realizar a sessão secreta).

As sessões ordinárias são as mais correntes no Legislativo. Conforme estabelece a Resolução nº 190, de 14 de setembro de 1993, há, nas sessões ordinárias da Câmara Municipal de Araraquara:

- Pequeno Expediente;
- Ordem do Dia;
- Grande Expediente;
- Explicação Pessoal.

Para que seja aberta uma sessão ordinária, é necessária a presença de ao menos um terço dos membros da Câmara, contando-se também seu Presidente. No pequeno expediente é apreciada a ata anterior, são lidos resumos de indicações, julgados se devem ser objeto de deliberação os projetos de vereadores e do Executivo<sup>83</sup>. São lidos e apreciados requerimentos, os pedidos de licença, e outras matérias que independam de votação.

Passando-se à Ordem do Dia, inicialmente se apreciam os requerimentos de pedido de inclusão de matéria. Contando-se o Presidente, e estando presente a maioria absoluta dos vereadores, são feitas as discussões e votações das matérias em pauta na Ordem do Dia<sup>84</sup>, do contrário a sessão é encerrada. São estas as proposições que podem estar em pauta:

- Leis Complementares;

---

<sup>83</sup> Excluídos os projetos com prazo especial de apreciação (regime de urgência) e os vetos, que são encaminhados às Comissões mesmo que ainda não tenham sido feitas suas leituras.

<sup>84</sup> As proposições devem ser colocadas na pauta da ordem do dia com antecedência de até 48 horas antes da sessão, exceto nos casos de tramitação em regime de urgência especial solicitados pelo Prefeito, convocações extraordinárias da Câmara e requerimentos de inclusão aprovados na fase de Expediente da Sessão.



- Emendas à Lei Orgânica;
- Matérias em discussão e votação única;
- Matérias em segunda discussão e votação;
- Matérias em primeira discussão e votação.

Depois de encerrada a ordem do dia, inicia-se o grande expediente, no qual apreciam-se requerimentos e outros assuntos sujeitos à discussão. Por fim, ocorre a explicação pessoal. Nela, vereadores manifestam-se livremente sobre assuntos de interesse público e dão conta de atos pessoais e relacionados aos seus mandatos.

Para a realização das sessões na Câmara Municipal, deve-se respeitar um número mínimo de vereadores determinado pela Lei Orgânica, o *Quorum*. As deliberações em plenário necessitam, dependendo do tipo de matéria em questão, do voto da:

- Maioria simples (maioria dos vereadores presentes);
- Maioria absoluta (número inteiro imediato à metade dos membros da composição originária da Câmara);
- Maioria qualificada (número imediato a dois terços dos membros da composição originária da Câmara).

Nas discussões em plenário realizam-se os debates das proposições, desde que esteja presente na sessão a maioria absoluta dos vereadores. Nesses debates são discutidas as propostas e suas especificidades – como trechos e artigos – dentro do tempo determinado para essa atividade. São sujeitos a dois turnos de discussão e votação:

- Projetos de Lei Complementar;
- Orçamentos e plano plurianual;
- Projetos de iniciativa popular;

- Emendas à Lei Orgânica.

Considerando que apenas projetos de lei ordinária foram estudados por esta pesquisa, foram poucos os casos de projetos – menos de 5% dos 1.314 coletados – com previsão de dois turnos de discussão e votação<sup>85</sup>. Não só por serem de autoria exclusiva do Executivo, mas por se restringirem a projetos de orçamento e plano plurianual.

**Tabela 1**  
**Número de projetos de lei com votação prevista em 2 turnos.**

1997-1999 (governo De Santi)	2001-2003 (governo Edinho)
7	8

Fonte: Setor de Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara, 2004.

As deliberações em plenário, que são realizadas através de votação, só são permitidas se houver presença de maioria absoluta no recinto<sup>86</sup>. A partir disto, são tomadas por maioria simples, exceto nos casos em que seja necessário outro *quorum*. Mesmo o vereador impedido de votar constará como presente, para efeito de *quorum*. Existem dois processos de votação: o simbólico e o nominal.

No simbólico, mais comumente utilizado, contam-se simplesmente os votos favoráveis e os contrários à proposição, com os vereadores permanecendo sentados ou se levantando. No nominal, o vereador manifesta seu “sim” ou “não” verbalmente ou por escrito, após requerimento aprovado em plenário que solicite este tipo de votação (exemplo: a votação é simbólica, mas vereador solicita que também seja feita a nominal). A votação nominal

<sup>85</sup> Alguns dados, na totalidade de projetos do período, foram considerados como perdidos. No entanto, não acarretaram alterações relevantes nas estatísticas.

<sup>86</sup> A presença do Presidente é contada para efeito de *quorum* quando se tratar de maioria qualificada.

ocorre também em casos regimentalmente previstos, como eleição de mesa, destituição, julgamento de contas municipais, apreciação de veto, requerimentos de urgência especial e matérias que necessitem de maioria absoluta ou dois terços de *quorum*.

O voto do vereador na discussão de matérias é público, exceto nas situações de julgamento de vereadores, prefeito e vice-prefeito ou na votação de decretos-legislativos que concedem certas honorarias (a resolução nº 261, de 14 de novembro de 2001, limita esses à votação de Decreto Legislativo e às honorarias), ou em casos em que o voto se dá por escrutínio secreto. O vereador que é interessado pessoal na matéria não vota.

Na tramitação de projetos de lei, a não ser em casos de emendas, subemendas e projetos substitutivos de comissões, uma proposição inicialmente é apresentada na secretaria da Câmara. Toma-se o procedimento de carimbar com data e numeração a proposta e em seguida de encaminhá-la ao Presidente da Casa. Ele ou a Mesa pode não aceitá-la, se a julgar formalmente inadequada ou carente de informações ou documentos que a validem. Ao autor há a possibilidade de em até três dias apresentar recurso ao plenário, e encaminhá-lo para apreciação da Comissão de Justiça, Redação e Legislação.

O autor da proposição pode reclamar ao Presidente contra emendas e substitutivos propostos ao seu projeto. E a decisão tomada pelo Presidente pode ser alvo de recurso em plenário por parte do autor do projeto ou emenda. Caso seja aceito que as emendas não se coadunam com o projeto, o plenário pode indicá-las como projetos em separado.

Uma proposição pode ser retirada por seu autor via requerimento. Se ela já está sob deliberação do plenário, ele decide se aceita ou não o requerimento do autor. Em caso da proposta ser do Executivo, sua retirada é comunicada por ofício e não pode ser recusada.

No dia 31 de dezembro do último ano de uma legislatura, a presidência da Câmara emite despacho, arquivando as matérias em tramitação ainda não deliberadas. Este ato independe do estágio em que se encontra a proposição. Cabe ao autor da matéria requerer à presidência o retorno da matéria ao plenário.

Segundo a Resolução nº 201, de 24 de maio de 1994, nenhuma proposição pode ultrapassar o prazo máximo de cinco meses para ser apreciada definitivamente em plenário. Se há o esgotamento do prazo, a matéria imediatamente torna-se objeto de julgamento. Excetuam-se destes casos os projetos do Executivo, que já têm tramitação regulada pela Lei Orgânica Municipal. Há três tipos de regime de tramitação de uma matéria:

- Ordinária;
- Urgente;
- Extraordinária.<sup>87</sup>

Na tramitação urgente, a matéria é submetida à votação no prazo de trinta dias, o que ocorre em casos de licença do prefeito, de matérias sem reconhecimento do plenário e, principalmente, de proposições do Executivo. Se o prefeito solicita a urgência e o prazo de deliberação se esgota, a matéria entra com prioridade na ordem do dia subsequente.

Na sessão de entrada de uma proposição, ela é lida para o plenário conhecê-la e depois é despachada pelo Presidente da Casa para as Comissões competentes. Quando retorna com os pareceres, a proposta é incluída na ordem do dia, seguindo o regimento. Caso o plenário aprove emendas, o projeto volta às Comissões para novo estudo. Novamente instruído com pareceres, o plenário deliberará sobre o projeto.

---

<sup>87</sup> A tramitação em regime extraordinário é rara e está sob julgo regimental apenas do *quorum* e parecer de Comissão, podendo funcionar sob pleno direito. Ela é solicitada em casos de calamidade pública ou força maior, mediante requerimento assinado pela Mesa, maioria da Comissão competente e um terço da Casa. Se há aprovação da maioria absoluta e os prévios pareceres, a matéria é colocada em deliberação. Do contrário, a presidência pode suspender a sessão e solicitar uma apreciação conjunta das Comissões em trinta minutos.

Se o Executivo solicita o regime de urgência para um projeto, ele é despachado imediatamente para a Comissão, mesmo que não tenha sido lido no expediente de sessão. A partir de então, ela tem seis dias para emitir parecer, que é enviado à outra Comissão competente quando for o caso, ou já incluído na ordem do dia, independente de outros pareceres. No total, a matéria não pode permanecer nas comissões por mais de 15 dias. Do contrário, é incluída na ordem do dia da primeira sessão ordinária.

Quando se propõe um substitutivo, o projeto imediatamente volta para a Comissão de Justiça, que se manifesta sobre a matéria. Para apresentar uma emenda ou subemenda, seu autor deve indicá-la à Mesa em até dez dias da apresentação da proposta ao plenário nos projetos comuns (procedimento feito antes de uma matéria ser encaminhada às Comissões) e em até trinta dias em casos especiais (diretrizes orçamentárias, plano plurianual e projetos de codificação). Apresentada uma emenda ou subemenda, o processo automaticamente volta à Comissão de Justiça, que emite parecer (Resolução nº 274, de 29 de maio de 2002).

Nos pareceres comissionais, também pode haver a sugestão de uma emenda ou projeto substitutivo para a matéria em estudo. Há um prazo de quinze dias para emissão dos pareceres, a partir do recebimento da matéria para apreciação, após sua leitura no expediente da sessão legislativa. Caso o prazo expire sem parecer, a matéria automaticamente entra na ordem do dia da sessão legislativa. Se julgar necessário, a Comissão pode pedir uma prorrogação de prazo (somente concedida uma vez e com prazo máximo de 15 dias), mediante justificativa, aceita se os membros da Comissão e o prefeito acatarem o pedido.

Regimentalmente, membros de Comissões podem requerer informações de qualquer autoridade municipal sobre as matérias em estudo. Nesse caso, o prazo para o parecer é interrompido por no máximo trinta dias. Interrupção que só não pode ocorrer em

caso de proposição do Executivo em que tenha sido solicitado prazo de urgência, caso em que há quarenta e oito horas para emissão de parecer, após resposta do Executivo à solicitação de informação, contanto que a matéria em questão esteja em tramitação no plenário.

Se um parecer da Comissão de Justiça rejeita o projeto de lei<sup>88</sup>, determinando sua ilegalidade ou inconstitucionalidade, só se admitem requerimentos de pedido de vista ou adiamento uma única vez e no prazo máximo de trinta dias. Se apresentadas emendas ou substitutivo para corrigir esta inconstitucionalidade ou ilegalidade, a matéria volta imediatamente à Comissão para reexame.

Quanto às matérias sujeitas a dois turnos de votação (projetos de lei complementar, projetos de orçamentos e plano plurianual, projetos de iniciativa popular, e emendas à Lei Orgânica), se são negadas em primeiro turno, são definitivamente rejeitadas. Quando há segundo turno de discussão, admite-se a proposta de emendas, subemendas e substitutivos. Todas as outras matérias passam por votação e discussão em turno único.

Quando finalmente aprova-se um projeto, com ou sem emendas, a Comissão de Justiça torna-o adequado e corrige seu texto. Esta redação final é discutida e votada após sua publicação, a não ser que haja requerimento aprovado em plenário dispensando a medida. Se a proposta é aprovada, o presidente da Câmara procede para que em até dez dias ela seja enviada ao prefeito para autógrafo (assinatura), caso seja um projeto de Lei<sup>89</sup>.

O veto do prefeito pode ser parcial ou total. Segundo a Constituição Federal, em seu artigo 66, o veto total abrange o projeto por inteiro. O veto parcial é a rejeição de um artigo, parágrafo, inciso ou alínea do texto da proposição. O prefeito emite veto quando é

---

<sup>88</sup> A Resolução nº 239, de 12 de setembro de 2000, determina que, se o parecer da Comissão de Justiça, rejeitar proposições não consideradas projetos, ele vai à votação de plenário. Mantido o parecer, a matéria é rejeitada, mas, se o parecer é rejeitado, a matéria é submetida à apreciação.

<sup>89</sup> Os Decretos Legislativos e as Resoluções são publicados pela Mesa da Câmara.

contrário a um projeto de lei ou trecho dele, que tenha sido aprovado em plenário. Conforme dispõe a Resolução nº 232 do RI da CMA, quando o Executivo veta uma matéria, o Presidente da Casa imediatamente envia o veto para a Comissão de Justiça emitir parecer, que deve ser feito em até oito dias, prazo improrrogável. Se o prazo esgotar-se sem parecer, o veto é posto na pauta da Ordem do Dia. A Câmara tem quinze dias para apreciar o veto e, se necessário, o Presidente faz convocações extraordinárias para este fim. Se em quinze dias a Câmara não deliberar, o veto é incluído na Ordem do Dia da sessão posterior, permanecendo na pauta das reuniões seguintes até sua votação final.

A promulgação é a condição para a execução do projeto, ou seja, o declara lei. Este processo acontece de forma expressa, com a formalidade que se exige para dar conhecimento de que a lei deverá ser cumprida. Por isso a importância da publicação, que tem efeito jurídico. O autógrafo do prefeito é sua concordância ao projeto aprovado, uma sanção expressa, que faz a lei ser promulgada. Nos casos em que o Executivo silencia, o projeto é enviado para o Presidente da Câmara promulgar a lei, dando conta de sanção tácita do prefeito, que é a não-manifestação dentro do período para sanção<sup>90</sup>.

Se o plenário aceita o veto, o projeto é arquivado. Porém, se rejeitá-lo, a presidência da Câmara promulga o projeto e o transforma em Lei. Na aprovação de vetos parciais, de emendas, e de subemendas, nem sempre a lei corresponde à proposição original, porém continua tendo como autor o seu signatário.

A Resolução nº 313, de 18 de dezembro de 2003, estabeleceu por consolidação o Regimento Interno de Araraquara. Este RI consolidado passou a valer no fim do período que forneceu dados a esta pesquisa (2003). Organizou-se um Regimento que estava confuso, devido às inúmeras resoluções e modificações apresentadas durante os anos. Segundo

---

<sup>90</sup> Ao contrário do veto, que sempre deve ser expresso, ou seja, por escrito.

vereador do PSDB, “Regularizou algumas coisinhas, aquelas que com o passar do tempo vão ficando ultrapassadas, e necessitam de alguma mudança”, no que corroborou vereadora do PT: “Foi mais um trabalho de organizar, trabalho de sistematização”.

Ele simplesmente organizou o Regimento por assuntos, ficou mais fácil sua consulta. As mudanças feitas durante todos estes anos, estavam muito fora de lugar. Então esta consolidação foi para enquadrar várias resoluções...colocar os assuntos nos devidos lugares. (Vereador - PFL).

### **3.4 – O REGIMENTO INTERNO DA CMA COMPARADO AO DE OUTRAS CIDADES**

Para entender os dispositivos da Câmara Municipal de Araraquara, foi importante verificar, por meio da observação de alguns estudos legislativos municipais, se há regras significativas diferentes, no que tange ao Regimento Interno de cada Câmara Municipal. Para tanto, observamos os Legislativos de Mogi Mirim, Ribeirão Preto e São Carlos.

A principal característica em comum a ser ressaltada nesta comparação, é que projetos de vereadores não podem gerar despesas ao município e aumentar ou diminuir receita, o que confere ao Executivo uma maior margem de ação nas proposições, ficando ele responsável por projetos relacionados às matérias orçamentárias, e de maior prioridade de tramitação em razão do regime de urgência que o prefeito pode solicitar. Quanto a iniciativa dos projetos, a divisão entre as autorias se assemelha, prevendo-se além dos projetos do Executivo e dos vereadores, projetos de Mesa, Grupo e de iniciativa popular (este último mediante abaixo assinado de 5% dos eleitores do município). O papel do Presidente da Mesa não tem diferenças significativas entre as cidades citadas, e o mesmo é responsável por dar andamento e organizar a tramitação de proposições. Na divisão e formação das Comissões também se verificou uma proximidade de padrão.



As diferenças mais marcantes se deram em relação ao Regimento de Mogi-Mirim. Nele é previsto que o regime de urgência não é de iniciativa exclusiva do prefeito, podendo ser solicitado em projetos de autoria de mais de 1/3 dos membros da Câmara. Mas a diferença mais significativa se deu por meio do turno de votação: ao contrário das outras cidades em que se prevê dois turnos de votação apenas em projetos do Executivo relacionados a orçamentos anuais, planos plurianuais e de créditos orçamentários, em Mogi-Mirim também é previsto dois turnos em projetos de vereadores.

Conclui-se que há um padrão semelhante no Regimento Interno nestes municípios observados, e eles pouco diferem entre si para organizar e reger o processo legislativo. No caso de Araraquara, a compreensão da lógica e do funcionamento interno dos trabalhos da Câmara, principalmente no que diz respeito à tramitação de projetos de lei ordinária, têm condição de oferecer uma base mais sólida para o entendimento das análises estatísticas e de depoimentos sobre os períodos legislativos estudados nesta pesquisa.

## **CAPÍTULO 4**

### **A PRODUÇÃO LEGISLATIVA DA CMA EM DOIS**

**PERÍODOS: 1997-1999, 2001- 2003**

Araraquara, por muitas décadas, teve a predominância do coronelismo<sup>91</sup> em suas práticas políticas. Nos anos 70, este modelo já apresentava uma decadência, cedendo lugar a outras formas de inserção política, possibilitadas pelo enfraquecimento da ditadura e pela ampliação da participação de grupos da sociedade que buscavam espaço representativo. O deslocamento do clientelismo em direção à própria estrutura institucional política se reforçou com o restabelecimento da democracia. Neste processo de mudança, revelou-se alto o envolvimento e ganho de poder do PMDB – antigo MDB –, muito influente na política regional e da cidade. Considerando as últimas décadas, houve um revezamento no poder municipal araraquarense entre setores políticos tradicionais da cidade. Nas eleições de 2000, há uma interrupção no continuísmo destes grupos, com a vitória do PT. Pela primeira vez na cidade, o cargo máximo administrativo estava sob controle de um partido com espectro político-ideológico de esquerda.

Este capítulo – principal da dissertação – apresenta os resultados obtidos na pesquisa de campo sobre a produção legislativa da Câmara Municipal de Araraquara (CMA) e as conclusões sobre vários aspectos da interação entre Executivo e Legislativo, comparando as duas administrações estudadas. Destacam-se algumas mudanças que ocorreram no jogo político-institucional do município e a atuação dos vereadores nas decisões da Câmara Municipal.

O trabalho de campo concentrou-se nos projetos de lei ordinária, que são os mais propostos. Os dados coletados dizem respeito às tramitações que ocorreram entre 1997 e 1999, e entre 2001 e 2003. A partir deles, estabeleceram-se diversas variáveis que possibilitaram a construção de uma base de dados. Foram realizadas 16 visitas à Câmara Municipal durante o ano de 2004. Num primeiro momento, se procurou conhecer o

---

<sup>91</sup> Maria Teresa Miceli Kerbaui (1992).

funcionamento do Legislativo, com a leitura de seu Regimento Interno e da Lei Orgânica do município, e assistir às sessões legislativas. A leitura de atos e ofícios permitiu mapear como ocorreu a migração partidária.

Após este reconhecimento, passou-se ao objeto central do trabalho de campo: a coleta dos dados sobre os projetos de lei ordinária – 1.314 no total – e a entrevista com vereadores e o prefeito. Cada projeto foi catalogado seguindo perguntas e variáveis estabelecidas e agregado em um banco de dados, com base no programa SPSS, que possibilitou a feitura dos quadros e tabelas da pesquisa. Desta forma, acrescentou-se às deduções teóricas (baseadas nas leituras sobre o tema) as estatísticas sobre a produção legal dos três primeiros anos dos governos de Waldemar de Santi e de Edson Antonio da Silva. As variáveis utilizadas na base de dados encontram-se no Anexo I.

Nem sempre os números são suficientes para responder ou esclarecer as questões levantadas, e, se analisados somente pela frieza estatística, podem resultar em falsas impressões. Por este motivo, somam-se ao trabalho quantitativo as entrevistas<sup>92</sup> e as discussões de estudos legislativos, auxiliando no debate e nas conclusões dessa pesquisa.

As entrevistas com vereadores e com o prefeito seguiram um roteiro pré-estabelecido. Se o entrevistado se portava dando informações evasivas e que não se reportavam de forma diretamente relacionadas às perguntas, mas que eram relevantes, inseriam-se novas questões. Isto possibilitou uma gama maior de assuntos abordados e melhor esclarecimento do processo Legislativo de Araraquara. O roteiro de entrevistas utilizado se encontra no Anexo II.

---

<sup>92</sup> Foram realizadas sete entrevistas com vereadores, uma com funcionário da sessão técnica legislativa, e uma com o prefeito Edson Antonio da Silva. Todas feitas durante a coleta de projetos de lei, de 2004, até início de 2005, quando já existiam os resultados empíricos do trabalho.

Algumas questões são primordiais ao entendimento do processo decisório araraquarense nesses períodos: o comportamento do Executivo e do Legislativo na proposição e relevância dos projetos; o papel desempenhado pelos vereadores e pelo prefeito; o grau de equilíbrio entre os poderes políticos-institucionais e se a Câmara obteve autonomia suficiente em seus trabalhos. Outra variável diz respeito à formação e atuação das bancadas e dos partidos no processo legislativo; neste caso, nem sempre houve dados suficientes a uma verificação exata, em virtude do caráter mais complexo relacionado ao tema (há muita mobilidade nas bancadas, e o alto grau de migração partidária), mas dados e depoimentos permitiram algumas conclusões sobre a influência dessas estruturas na CMA.

Para dar conta dos objetivos propostos para este trabalho – detalhados na introdução – foi necessário analisar os dados coletados. Eles dizem respeito aos temas e iniciativas das matérias, às aprovações, aos arquivamentos de projetos, aos vetos, aos pareceres das Comissões de estudo e à utilização de mecanismos regimentais disponíveis aos dois poderes. As análises estatísticas e os depoimentos dos atores políticos municipais possibilitaram as conclusões deste estudo.

#### **4.1 – A FORMAÇÃO PARTIDÁRIA E DE BANCADAS NA CMA**

Em seus respectivos mandatos, Waldemar de Santi (PPB, 1997-2000) e Edson Antonio da Silva (Edinho, PT, 2001-2004) obtiveram apoio da maioria dos vereadores. De Santi, político de tradição no município e que já havia sido prefeito em outras oportunidades, não teve grandes dificuldades para compor uma base estável de sustentação no Legislativo. Por sua vez, Edinho, vereador por dois mandatos seguidos e o parlamentar de oposição mais crítico à administração De Santi, como prefeito também conseguiu arregimentar vereadores

para obter maioria, mesmo tendo sido eleito por uma coligação pequena (o PT venceu a eleição de 2000 com uma chapa com o PSTU, partido que não elegeu vereador).

O mecanismo de interação político-institucional no município guarda semelhanças com os níveis estadual e federal, mas facilita ainda mais o sentido de proximidade e informalidade nessa relação, e torna mais correntes as conversas entre os membros do Legislativo e do Executivo. Conversa-se sobre a política no bate-papo das praças, nas lanchonetes em que se toma café, entre outros lugares; e a política local é discutida em razão também da própria relação estreita entre vereadores e a população.

A partir das entrevistas realizadas, deduz-se que, ao menos na maior parte dos mandatos estudados, não houve graves problemas para as administrações obterem base de sustentação suficiente na Câmara e nem comprometimentos sérios em relação às ações do Executivo. É interessante notar o comportamento de vereadores que, a despeito de quem ocupava o Executivo ou do conteúdo programático do governo, sempre se posicionaram favoravelmente ao prefeito.

[...] acho que deu certo até agora, pelo quinto mandato que estou ocupando. Passou a eleição se apagam aqueles posicionamentos políticos ferrenhos, passou a campanha, aí eu acho que a cidade está acima de qualquer sigla partidária, e, afinal de contas, a gente tem um compromisso com a comunidade. (Vereador - PFL).

Não tem disto em Araraquara, dificuldade sobre governabilidade e maioria no plenário da Câmara. Este prefeito Edinho tem a maioria, o Waldemar de Santi tinha, e eu acredito que não tenham tido problemas... na época do Waldemar de Santi o PFL tinha o apoiado, então não éramos da oposição, e agora o PSB apoiou o PT, então nós sempre fomos da situação. (Vereador - PSB).

Não houve diferenças, até porque em toda administração, todo prefeito que entra, seja de qual partido for, tem condições de formar maioria. Com esta maioria, ele tem facilidade para a implementação dos projetos do Executivo. (Vereador - PPS).

Em alguns depoimentos, vereadores se posicionam como se fossem de oposição, pois seus partidos não fizeram parte da chapa vencedora das eleições. Porém, não escondem que aprovam as proposições do governo e explicam, às vezes vagamente, a causa deste comportamento nas votações.

Nas duas legislaturas eu fui oposição, até porque não foi meu partido que ganhou a eleição. Quando é outro partido que ganha, evidentemente que a gente já passa a ser oposição. Mas tive um relacionamento muito bom com o Executivo, porque aquilo que for bom pra população eu estou junto com o Executivo, aquilo que não for estou contrário. (Vereador - PPS).

Houve quem identificasse a questão do apoio não somente como resultante das orientações de partidos ou blocos parlamentares. Também são lembrados alguns momentos mais complicados de manutenção da base do Executivo, mas que foram contornados:

Não teve dificuldades, passa por uma questão que não é partidária, é uma questão dos vínculos das demandas individuais na tentativa de fazer construções a estas demandas, daí eu não vejo diferenças muito grandes entre as gestões. Com certeza, eu acho que houve (diferenças para manter apoio). Por exemplo, a questão da CEI<sup>93</sup>, houve bastante dificuldade em se manter a base, porque o próprio regimento nosso deixou escapar esta questão, de que o plenário não decidia sobre o teor da CEI. Segundo, porque o pedido era complicado, havia outras solicitações de CEIs aprovadas também complicadas, da própria bancada do governo. Foi um dos momentos mais difíceis do governo manter o apoio, a CEI só não passou porque houve realmente um trabalho dos agentes do governo frente a estes parlamentares. (Vereadora - PT).

Categorizar o vereador, como de situação ou oposição, foi uma das dificuldades do trabalho de campo, pelo caráter subjetivo deste quesito. Nesta pesquisa, determinaram-se estas categorias com base, no mínimo, em dois depoimentos<sup>94</sup>. Durante uma legislatura, há mudanças nos blocos legislativos e é comum no último ano de governo

---

<sup>93</sup> Em 2003, foi solicitado pelo vereador Turquinho (PPS), o maior opositor do prefeito Edinho na Casa, uma CEI – Comissão Especial de Inquérito – acusando suposta irregularidade do Executivo. Após longas discussões, contornou-se a situação em favor do Executivo, inclusive com intervenções de partidos, no caso, o PMDB, que fechou sua bancada em posição contrária à instalação da Comissão.

<sup>94</sup> Reforçados por conversas informais com parlamentares, funcionários e profissionais da imprensa que cobrem o dia-a-dia da Câmara.

umentarem as críticas ao Executivo em razão do período eleitoral<sup>95</sup>. No entanto, a questão eleitoral não influenciou significativamente; constatou-se que em Araraquara a oposição, nos dois períodos, se deu mais no discurso do que nas votações, como revelam as estatísticas. Foram coletados apenas projetos dos três primeiros anos de cada legislatura, mas este fato não prejudicou o resultado da pesquisa, pois, no último ano de cada governo, o Executivo também teve êxito em aprovar suas propostas. O critério para definir a posição dos vereadores não foi feito com base nas votações<sup>96</sup>, mas sim com base nas entrevistas, e em depoimentos de funcionários da Câmara e da imprensa. Definiu-se da seguinte forma este critério:

- Vereador de situação – Apóia o Executivo, mantendo este comportamento na maior parte da legislatura.
- Vereador de oposição – Contrário ao Executivo, mantendo este comportamento na maior parte da legislatura.
- Indefinido – Não houve como categorizar os vereadores em apenas dois blocos. Por este motivo, criou-se esta categoria para designar o vereador de atuação dita “independente” em relação ao Executivo e ao seu partido. Também serviu aos casos em que o vereador constantemente alternava sua posição em relação ao Executivo.

Houve mais dificuldade em categorizar os vereadores “indefinidos”. Na realidade, com base em depoimentos, foram verificados casos de parlamentares que, mesmo não sendo de oposição, não poderiam ser tachados de governistas. A atuação deles é vista como mais independente, por não se posicionarem em algum bloco da CMA. Um indício

---

<sup>95</sup> É comum o Prefeito enfrentar mais críticas em seu último ano de Governo, ainda mais se disputa a reeleição. São críticas feitas até por vereadores da situação, mas que são de outros partidos e favoráveis aos candidatos de suas legendas. Um exemplo se deu na eleição de 2004, que reelegeu Edinho. Apesar da maioria que sempre teve em seu primeiro mandato, ele enfrentou apenas um candidato de expressão, Marcelo Barbieri (PMDB), que agregou os principais partidos e aproximou adversários políticos para formar uma frente praticamente única de oposição ao Governo petista. Mas essa força não se refletiu nas votações da Casa, e o Executivo continuou aprovando seus projetos, apesar da morosidade comum nos trabalhos legislativos em anos eleitorais.

<sup>96</sup> Os dados sobre votações levaram em conta os resultados finais e não o voto individual de cada vereador.



explicativo deste comportamento está no distanciamento que estes vereadores procuram manter das determinações de blocos ou partidos em favor de uma ação mais individual.

Com base nas entrevistas e dados obtidos, podemos aferir que os vereadores indefinidos não atuaram de modo a obstruir as ações dos prefeitos e nem abalaram suas estáveis bases. Estes parlamentares, ao menos diante da opinião pública, procuraram passar a imagem de um mandato independente. Não necessariamente os vereadores indefinidos e de oposição votam contra o Executivo e, em Araraquara, pouco se opuseram à produção legal governista.

Os vereadores de oposição atuaram mais nos debates e nos pronunciamentos denunciastas, cobrando, solicitando investigações e procurando se destacar para a sociedade e para os órgãos de imprensa como fiscais de supostas irregularidades da prefeitura. No entanto, na maioria das vezes votaram com o Executivo e, neste ponto, não fizeram oposição ferrenha ou irrestrita. Um dos motivos que explicam este comportamento é que a pauta do Executivo engloba assuntos municipais mais imediatos e relevantes. Há vereadores de oposição que justamente são os que mais fazem requisições e solicitam favores do Executivo, o que foi destacado em entrevistas e conversas informais.

No governo De Santi (PPB), o vereador de discurso mais oposicionista e contrário ao governo foi Edinho (PT), praticamente o único no período. Já como prefeito, Edinho teve como seu maior opositor em plenário o vereador Turquinho (PPS). Poucos vereadores se aproximaram de tal comportamento e, mesmo com as polêmicas e discussões, houve reduzida atuação neste sentido. Isto se explica, em parte, pela pouca qualidade das denúncias e pela fraca informação e especialização de setores nesta atuação. Evidentemente há também a pressão sobre a oposição exercida pelo Executivo, que utiliza mecanismos

regimentais e influencia nos trabalhos da CMA e de suas instâncias (Mesa-Diretora, Comissões e plenário).

Uma questão sintomática da inconstância dos blocos e partidos na CMA foi o caso do vereador Domingos Casuscelli, eleito pelo PT em 1996 e, ao lado de Edinho, oposição ao governo De Santi. Lançado como liderança de bairro, Casuscelli não tinha raízes ou estreito relacionamento no partido. No primeiro ano de seu mandato, 1997, teve divergências com o PT e, em pouco mais de um semestre já tinha deixado o partido e a oposição, para depois filiar-se ao PPB do prefeito De Santi. Durante sua legislatura, Casuscelli ainda migrou para o PTB, mas sem sair do bloco governista.

Não foi feita uma estatística sobre a disposição numérica dos vereadores nos blocos legislativos, em razão da inconstância nestas posições e das migrações nas bancadas. Na Tabela 2, temos o número de projetos de lei apresentados por vereadores, divididos por bloco e por período legislativo. A posição que o vereador tinha, no momento da aprovação, rejeição ou arquivamento de seu projeto foi o critério utilizado.

**Tabela 2**  
**Divisão dos blocos nos projetos de lei de vereadores, por período.**

	1997-1999 (governo De Santi)	2001-2003 (governo Edinho)
Situação	286 (54,8 %)	247 (67,1 %)
Oposição	31 (5,9 %)	34 (9,2 %)
Indefinido	205 (39,3 %)	87 (23,7 %)
Total	522 (100 %)	368 (100 %)

Fonte: Setor de Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara, 2004.

No governo Edinho, aumentaram os projetos de lei da bancada situacionista. Porém, considerando que os indefinidos não representaram um contrapeso ao Executivo e por também muitas vezes serem vereadores “independentes pró-governo”, constata-se pouca diferença entre os dois períodos, pela reduzida produção dos vereadores oposicionistas. Por isso, sempre houve uma boa maioria de projetos individuais de vereadores da situação.

Para entender a influência da lógica partidária nas escolhas dos atores políticos, é preciso ter em mente que há um caráter complexo e distinto entre os diferentes âmbitos políticos. A divisão entre situação e oposição, do ponto de vista da orientação ideológica, é mais facilmente verificada no Congresso Nacional do que nas esferas subnacionais – principalmente municípios –, em que há uma flexibilidade maior e rigidez menor no cumprimento dessas orientações. Ainda assim, procurou-se compreender a variável partidária nas decisões da CMA, com base nos depoimentos.

Para se atingir o objetivo foi necessário verificar se, a partir das normas institucionais que regem as decisões políticas, há espaço para pressão das escolhas partidárias e orientações ideológicas. Julgou-se relevante observar a interação entre os poderes no processo legal de Araraquara, e, no caso do PT, ver como o partido – historicamente oposicionista – agiu à frente do poder administrativo, quanto ao relacionamento feito com o Legislativo, e, se manteve ou modificou a lógica apresentada pela administração anterior no processo decisório. De se lembrar que, nos dois períodos focados, o Executivo predominou nas decisões legislativas.

Ao se medir a divisão partidária na CMA e a iniciativa dos partidos na produção legal, também se fez necessário observar a migração partidária, prática corrente na Casa. Por este motivo, os dados apresentados servem mais a um mapeamento do quadro de mudança nas legendas do que para analisar a relação dos partidos com o Executivo. Isto

porque não necessariamente vereadores do mesmo partido tomam decisões conjuntas, privilegiando a ação individual e nem sempre fechando uma orientação nas votações. As posições partidárias são menos nítidas no plano municipal; corroborando este argumento, basta ver que nos municípios – principalmente nos médios e pequenos –, há inúmeras combinações e possibilidades de coligações nas eleições; aumentam as alianças entre partidos opostos programaticamente e ideologicamente, e que antes dificilmente se aproximariam. Nos municípios há uma menor percepção quanto às diferenças programáticas e ideológicas.

As 21 cadeiras da CMA se dividiram entre oito, até nove partidos. E, segundo depoimentos, há, além da fragmentação, pouca unidade partidária ou programático-ideológica. Nos trabalhos da Mesa-Diretora, das Comissões e do plenário, há uma correlação mais forte com as ações do Executivo do que com os partidos. No entanto, quanto à ação da bancada petista na Câmara – quatro vereadores no período 2001-2004 –, há mais unidade e orientação fechada, ao contrário do que ocorre em outras siglas, fato reconhecido pelos outros partidos. A predominância do Executivo nas decisões não deixou de ocorrer na gestão de Edinho; o que aconteceu foi que, na ação dos vereadores petistas, havia uma ligação forte com as decisões partidárias, e não somente com o “PT-governo”.

Quanto aos trabalhos dos Líderes e vice-líderes partidários, depoimentos indicam que eles não representaram uma força nas decisões e votações de projetos. Deduz-se que esta pouca representatividade também é indício da fraqueza dos partidos<sup>97</sup>. Segundo o prefeito Edinho, seu governo sinalizou com uma mudança, abrindo mais o diálogo com os líderes. No entanto, não há como indicar se isto refletiu nas decisões.

---

<sup>97</sup> É importante destacar que, no campo federal, segundo estudos, não necessariamente os líderes partidários têm atuado como porta-vozes de conteúdos programáticos e partidários. Suas ações têm sido mais em prol do Executivo, ao disciplinar os partidos aliados da base governista. No entanto, isto não retira a importância de seus trabalhos; e no município a valorização do líder pode indicar uma melhoria da estrutura partidária local.

Os quadros I e II mostram a divisão dos partidos na CMA, e após cada quadro são detalhadas as migrações partidárias em cada legislatura. Para tanto, foi feita a leitura de atas da Câmara. Estes dados consideram os quatro anos do mandato de De Santi e os três primeiros anos do mandato de Edinho.

**Quadro I**  
**Divisão partidária da CMA no início do governo De Santi.**

<b>PMDB</b>	<b>5</b>
<b>PSDB</b>	<b>4</b>
<b>PPB</b>	<b>4</b>
<b>PFL</b>	<b>3</b>
<b>PT</b>	<b>2</b>
<b>PSD</b>	<b>2</b>
<b>PL</b>	<b>1</b>

Fonte: Fundação Seade: estatísticas eleitorais

O PMDB, no início do governo De Santi, foi maioria na CMA, com cinco vereadores. PSDB e PPB tinham quatro cada, e o PFL, três. Porém, este quadro inicial mudou radicalmente, em razão das migrações partidárias. Entre 1997 e 2000:

- Um vereador do PMDB migrou para o PSDB;
- Um vereador do PMDB saiu do partido, ficou sem legenda durante alguns meses, e voltou a ele;
- Três vereadores do PMDB migraram para o PPS;
- Um vereador do PSDB migrou para o PPB;
- Um vereador do PFL migrou para o PPB e depois para o PPS;
- Um vereador do PSD migrou para o PTB;
- Um vereador do PT migrou para o PPB e depois para o PTB.

Ou seja, o PMDB, de cinco vereadores, passou a ter apenas um, enquanto o PPS passou a ser um novo partido na casa, com grande representatividade e quatro vereadores. Passando ao segundo quadro, que trata da legislatura seguinte:

**Quadro II**  
**Divisão partidária da CMA no início do governo Edinho.**

<b>PT</b>	<b>4</b>
<b>PMDB</b>	<b>4</b>
<b>PPB</b>	<b>3</b>
<b>PPS</b>	<b>3</b>
<b>PSDB</b>	<b>2</b>
<b>PTB</b>	<b>2</b>
<b>PFL</b>	<b>1</b>
<b>PL</b>	<b>1</b>
<b>PSD</b>	<b>1</b>

Fonte: Fundação Seade: estatísticas eleitorais

PT e PMDB são os partidos com maioria no início do governo Edinho, com quatro vereadores cada. PPS e PPB vêm logo depois, com três vereadores cada<sup>98</sup>. Até dezembro de 2003, ocorreram as seguintes mudanças:

- Um vereador do PMDB migrou para o PTB, mas depois voltou ao PMDB;
- Um vereador do PMDB migrou para o PP;
- Um vereador do PPS migrou para o PFL;
- Um vereador do PPB migrou para o PPS;
- Um vereador do PSDB migrou para o PMDB;
- Um vereador do PFL migrou para o PSB.

<sup>98</sup> Em setembro de 2003, o PPB (Partido Progressista Brasileiro) passou a ser designado pela sigla PP (Partido Progressista).

Mesmo com esta migração, no fim do terceiro ano do governo Edinho, PMDB e PT continuaram com maioria na Câmara, com quatro vereadores cada.

Resumindo os quadros sobre divisão e migração partidária, percebe-se que, durante a primeira legislatura observada, nove vereadores trocaram de partido. Por sua vez, nos três primeiros anos do segundo período, seis vereadores migraram de partido. Houve casos de vereadores que passaram por três partidos diferentes em uma legislatura ou que saíram de partidos para depois voltar. No anexo III desta pesquisa está a lista de vereadores (incluindo os suplentes) que propuseram projetos de lei CMA durante o período estudado, e os partidos que eles integraram.

Também há os vereadores que entraram na CMA com a legislatura em andamento. São os suplentes (sendo que alguns deles também migraram de partido). A entrada de um vereador suplente ocorre em diversas ocasiões, entre as quais: um vereador assume outra função e não inicia seu mandato; é convidado a integrar algum cargo na administração; tira licença por longo ou curto período, por motivo de viagem, tratamento médico; e em casos de falecimento<sup>99</sup>.

Voltando à questão da migração partidária, é importante observar algumas opiniões que procuram explicar a forma como este fenômeno se dá no Congresso Nacional, e suas conseqüências no processo decisório feito na interação entre Executivo e Legislativo.

Segundo Diniz (2000), parte da literatura sobre a migração no Congresso a explica pela ausência de institucionalização do sistema partidário e pela falta de regras que a coíbam. No entanto, a autora sustenta que não são estes os principais motivos da troca de partidos, mas sim os ganhos que os parlamentares almejam. Eles procuram se alojar em

---

<sup>99</sup> Em relação ao período estudado, houve o caso do falecimento de vereador Elias Damus, do PPB.

partidos bem estruturados no espectro eleitoral, principalmente por ocasião da definição de alianças que, por sua vez, definem os tempos de propaganda eleitoral; dependendo do momento político um partido torna-se mais (ou menos) interessante aos deputados. Diniz considera – citando estudos de Figueiredo e Limongi – que a migração não acarretou problemas de governabilidade aos Presidentes e à aprovação de propostas do Executivo no Congresso.

Por sua vez, Melo (2000) procura desvendar o paradoxo entre disciplina nas votações e trânsito nas bancadas. O autor sustenta que apesar da disciplina não há coesão, e observa uma margem de manobra maior dos deputados do que a observada por Figueiredo e Limongi, devido às regras que facilitam a migração, à pouca ação dos líderes em frearem este comportamento, e à fraca estrutura do sistema partidário em meio a um Legislativo centralizado. Os parlamentares são disciplinados nas votações, mas se julgarem necessário trocam de partido; e a força dos partidos e líderes se dá no processo legislativo, mas a opção de troca do parlamentar é sempre negociada. Melo sustenta que há instabilidade nas bancadas em quase todos partidos, independente da coesão nas decisões; e que a migração não pode ser entendida como algo que se estrutura em uma esfera eleitoral e individual blindada ao espaço de um Congresso controlado por partidos e líderes.

Maria D'alva Kinzo (2004) sustenta que a fragmentação partidária tem se coadunado a uma pequena inteligibilidade do espectro eleitoral, ou seja, os partidos não têm uma estrutura sólida e definida no que tange a se diferenciarem em seus conteúdos e programas, mesmo apresentando algumas vezes suas diferenças programáticas ou ideológicas. Por este motivo há uma indiscriminada migração partidária, principalmente nos partidos que são mais fracos em se organizar para manter seus membros. A força dos partidos é substituída pela estratégia das alianças eleitorais. As coligações surgem em decorrência da fragmentação



partidária, e interessa aos pequenos e grandes partidos; no entanto, a coligação não encerra a fragmentação, porque novas alianças vão se formando constantemente.

[...] os partidos raramente se engajarem nas disputas eleitorais como atores distintos; apresentam-se, ao contrário, em alianças partidárias. Ou seja, os competidores do jogo eleitoral não são os partidos como unidades diferenciadas, mas candidatos e coligações formadas por diversos partidos, não raro de diferentes orientações ideológicas[...] (KINZO, 2004, p. 35).

A coalizão foi um símbolo tanto do governo FHC quanto do governo Lula, que conseguiu no início de seu mandato uma base ainda mais ampla que a de seu antecessor em agregar partidos heterogêneos na base governista. A alta migração para partidos da base aliada ocorreu sem qualquer constrangimento dos recém-eleitos em saírem de seus partidos.

Para Kinzo (2004):

Assim, o que parecia a emergência de um novo alinhamento governo/oposição – assumindo o poder aqueles que dele estavam alijados – tornou-se uma situação sem contornos nítidos, em que partidos ligados ao governo anterior passaram a integrar a nova coalizão, e antigos adversários ideológicos passaram a compartilhar o mesmo bloco. (p.35)

Não é possível afirmar qual o principal motivo que faz com que os vereadores de Araraquara troquem tanto de partido. O que se deduz, a partir dos depoimentos, é que a maioria deles opta pelo comportamento individual, não se submetendo a orientações e imposições partidárias. Uma mudança de partido pode ser feita objetivando uma aproximação do governo e de sua base, ou então, em sentido contrário, afirmando um afastamento. Outro ponto relevante é a questão eleitoral, o interesse estratégico do vereador em ir para um partido que lhe dê melhores condições de reeleição. Para tanto, ele pesa algumas questões, entre elas: o espectro de alianças que se formam, o coeficiente eleitoral necessário para ser eleito, o tempo que terá na propaganda eleitoral.

Todas estas estratégias levam em conta os interesses futuros do parlamentar, e os ganhos que ele almeja, seja sua reeleição, seja mais facilidade para propor projetos, se posicionar diante da sociedade, etc. Em Araraquara, a migração partidária e a atuação individualista da maioria de seus vereadores não obstruíram a aprovação das políticas dos prefeitos De Santi e Edinho. Independente dos motivos da migração – que podem até envolver uma opção programática ou ideológica de um parlamentar – a coibição deste comportamento ou sua normatização indicaria uma ajuda à reestruturação e valorização do sistema partidário.

Na observação do processo legislativo de Araraquara, procurou-se compreender como a relação dos vereadores com seus partidos interferiam nos trabalhos da CMA, e as opiniões parlamentares sobre: os motivos alegados para o comportamento migratório, e se ele indica uma postura independente e um afastamento das orientações partidárias; qual o espaço de atuação que os partidos dão a seus membros; e qual é, nos trabalhos dos vereadores e de seus partidos, o grau de comportamento ideológico e programático. Também há a questão da orientação que pode ser feita em relação à atividade política, no sentido da defesa de idéias e conteúdos programáticos.

Perez e Roma (2002), observam que “O facciosismo da organização partidária se refere ao número de facções ou grupos internos que possuem algumas divergências programáticas e ao seu peso proporcional nas estruturas do partido”. (p. 28-29). Já em relação ao programa partidário,

[...] é considerado como a doutrina orientadora da ação política do partido, expressa sua ideologia e antecipa as estratégias potenciais de alianças. No que se refere ao facciosismo do partido, o importante é analisar seu número, seu peso proporcional do processo decisório e o grau de divergência ideológica entre as facções e tendências. Quanto maior o facciosismo, menor a autonomia de suas lideranças no processo decisório. Com relação às instâncias intermediárias de veto, são referentes aos mecanismos institucionais pelos quais as facções podem barrar determinadas estratégias de adversários. Assim, quanto maior o número de encontros, assembleias, reuniões com importância decisória, maior a capacidade das facções ou das bases partidárias exercerem seu poder de veto. (p. 5-6).

Vejamos o que pensam alguns vereadores araraquarenses sobre a relação que eles estabelecem com seus partidos:

Eu sou um vereador meio que autônomo. Estou no PSDB porque ele não cobra nada, eu faço aquilo que eu quero, que eu acho que é importante pra classe trabalhadora. Então eu não tenho nenhuma cobrança. Agora, tudo aquilo que é inerente ao partido, é lógico que é discutido no diretório. Mas, ao que se refere ao meu mandato, o partido nunca, jamais, fez uma interferência... Há alguns partidos, como o PT, que segue orientações da bancada deles. No meu caso não, eu fico bastante à vontade pra fazer um trabalho, aquilo que eu acho que é melhor pro município. (Vereador - PSDB).

Há casos de declarações confusas sobre os motivos do alto grau de migração, ou uma tentativa de explicar tal comportamento em razão de um posicionamento ideológico do vereador. Por sua vez, há também vereadores que julgam que sua ação depende da liberdade que possuem, e dos partidos não interferirem em seus trabalhos.

Quando nós éramos do PFL, do presidente do partido não tivemos liberdade de ação. Por isso fomos para o PSB. E, dentro daquele partido (PFL), que era de direita, nós encontrávamos muita dificuldade em nossos trabalhos. Então resolvemos sair, estou hoje no PSB com bastante liberdade. Não encontro nada que me oponha a eu fazer aquilo que eu acho que é de direito. (Vereador - PSB).

Eu passei por vários partidos, não por achar que a situação fosse conseguir um mandato, mas sim em termos de ideologia. Como não participávamos diretamente na condução do partido, sempre ficávamos mais alheios às decisões. Hoje eu presido o PFL, que está conduzindo um direcionamento político, sempre de forma democrática, ouvindo os integrantes, porque eu acho que política não se faz sozinho com os partidos. Sobre a liberdade, sem problemas, ela existe. (Vereador - PFL).

Prosseguindo, há um reconhecimento da grande diferença na atuação partidária nos municípios:

Quando o partido tem o Poder Executivo na mão, acaba sempre atuando em termos de grupo, de partido. E os outros, que tem na base de apoio uma atuação mais separada, acabam tendo uma atuação mais individualista. Eu vejo na política ainda, principalmente na municipal, a gente está muito próximo da comunidade, e às vezes o partido não tem tanta influência como tem no Congresso Nacional ou em uma Assembléia. Eu acho que o vereador, por ter um contato muito direto com a comunidade, acaba tendo uma atuação um pouquinho diferenciada, em termos de partido. (Vereador - PFL).

Sobre o pedido de CEI – citado anteriormente – que em 2003 causou polêmica e por um instante abalou a base de apoio do prefeito Edinho, há um exemplo de uma situação de “enquadramento”, uma orientação, no caso feita pelo PMDB. No entanto, afirmou-se que são raras as situações deste tipo.

Estou no terceiro mandato, nesta última votação que teve na Câmara, pela primeira vez o líder do partido pediu uma reunião da Executiva, pra definir um assunto do qual eu já tinha tomado decisões. Aí o partido votou fechado, foi a primeira vez, porque nunca houve isso, sempre tive liberdade total. (Vereadora - PMDB).

Ainda em relação à gestão de Edinho, é interessante notar as divergências que por vezes ocorrem entre a administração e vereadores do partido. É ressaltada a dificuldade do PT em “virar governo”, e as insatisfações que surgem pelo partido adotar práticas que criticava ou condenava anteriormente quando se localizava na oposição.

O partido deixa muito a desejar no acompanhamento deste debate legislativo, aliás, na própria avaliação do governo. A gente fez algumas reuniões de avaliação, mas não efetivamente uma participação acompanhando passo a passo os programas de governo. O mesmo aconteceu com relação à Câmara, houve reuniões conjuntas, quando eram momentos bastante tensos, pedidos de Ceis, greves dos servidores. Na questão da greve tomei uma posição de defesa aos servidores, e fui bastante criticada por ter contestado a orientação do governo, mas, na verdade, estava defendendo uma prática petista. Esta questão de ser de um partido político, e depois este ser de governo, cria diferenças de postura, por isso tenho alguns atos de rebeldia, que acabam centralizando no governo, porque eu acho que o partido foi muito enfraquecido com a ida do PT pro governo...é muito difícil um distanciamento, que leve o partido a fazer avaliação da própria atuação do governo. (Vereadora - PT).

Mas, mesmo com alguns atritos internos no PT de Araraquara, houve forte direcionamento de sua bancada em favor do governo, garantindo a unidade partidária, o que o Prefeito Edinho corrobora.

Apesar de tudo o PT ainda é o único que tem posições de bancada, ainda que isto não signifique uma unidade ideológica, são posições de bancada quando se trata de defender projetos do governo. Mas nós não temos ações no sentido de fortalecer a relação de partido porque a gente não consegue. De maneira geral os vereadores agem sem nenhuma fidelidade partidária, agem por pura escolha, absolutamente pessoais. Neste último episódio da CEI, o enquadramento que o PMDB impôs aos seus vereadores é uma atitude incomum, não costuma acontecer. Tanto é que se percebe uma mudança dos vereadores muito grande, ao longo deste mandato foram inúmeros que passaram por mais de um partido. E aí eu acho que a bancada do PT tem um perfil diferenciado porque discute, briga, mas a gente continua no PT. (Vereadora - PT).

[...] o PT tem estruturas orgânicas que funcionam diferente dos partidos que são mais legendas. Por exemplo, tive uma reunião de diretório, apresentando um plano de ação do governo, fui lá discutir com a bancada, estava o Executivo. A bancada do PT funciona, tem reuniões regulares, ou pelo menos tem espaço garantido. Poderia funcionar melhor, mas tem posição, é difícil votar rachada, já aconteceu, mas é difícil. (Depoimento do Prefeito Edson Antonio da Silva - PT).

Analisando o perfil dos integrantes do PT no âmbito nacional, Peres e Roma (2002) notam um maior controle sobre a filiação, uma militância sedimentada na organização partidária, um maior envolvimento com setores da sociedade civil e o incentivo à carreira política. As instâncias do partido procuram ter intensa atuação nos diretórios. São realizados referendos, plebiscitos e prévias. O caráter mais aberto nas discussões, ao mesmo tempo em que há maior controle e rigidez, explica, em parte, porque em muitos governos petistas afloraram divergências internas. Os autores afirmam que há

Rígido controle que o PT exerce sobre suas lideranças com cargos eletivos estabelecidos por seu estatuto....o parlamentar deve não só se sujeitar às doutrinas do programa partidário, mas também às decisões e às orientações geradas no interior da organização, por meio de seus respectivos diretórios e das bases compostas por seus filiados. (p. 24-25).

As vitórias eleitorais do PT e a conquista de cargos executivos levaram o partido a sofrer várias dificuldades em lidar com o poder. Há vários exemplos de tensões entre o governo petista e seu próprio partido. Seu facciosismo e sua estrutura decisória contribuíram para este tensionamento. Na medida em que é mais democrático, o PT também oferece maiores dificuldades aos parlamentares e detentores de cargos executivos no enfrentamento de questões administrativas cotidianas. (p. 33).

Voltando ao foco dos partidos em Araraquara, não se pode afirmar que o PT seja o único partido organizado, com instâncias atuantes e que influencia no comportamento do vereador. No entanto, vários depoimentos destacam que o partido em Araraquara foi realmente o que melhor obteve esta obediência à suas determinações.

Passamos à tabela 3, que destaca a iniciativa de projetos de lei de vereadores, divididos pelos partidos e pelo período legislativo:

**Tabela 3**  
**Divisão partidária nos projetos de lei de vereadores, por período.**

	1997-1999 (governo De Santi)	2001-2003 (governo Edinho)
PMDB	138 (26,4 %)	38 (10,3 %)
PFL	48 (9,2 %)	13 (3,5 %)
PT	29 (5,6 %)	54 (14,7 %)
PSDB	91 (17,4 %)	17 (4,6 %)
PSD	12 (2,3 %)	24 (6,5 %)
PSB	—	6 (1,6 %)
PL	28 (5,4 %)	21 (5,7 %)
PPB	141 (27 %)	15 (4,1 %)
PP	—	8 (2,2 %)
PTB	1 (0,2 %)	68 (18,5 %)
PPS	20 (3,8 %)	103 (28 %)
Sem Partido	14 (2,7 %)	1 (0,3 %)
Total	522	368

Fonte: Setor de Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara, 2004.

Estes dados delimitam a atuação dos partidos nas iniciativas individuais. No entanto, a interferência da migração prejudica uma análise mais embasada sobre esta atuação. É curioso notar que, enquanto no governo De Santi, a maioria dos projetos individuais foi de vereadores do PPB, partido do prefeito (27%), no governo Edinho o PT, mesmo com uma bancada de 4 vereadores, foi o terceiro responsável pelos projetos individuais, 14,7% dos casos. Não necessariamente o partido governista é o mais atuante na produção legal dos vereadores. A lógica da iniciativa, no caso, é mais individual: os vereadores que mais fazem projetos de lei abusam nas propostas de homenagem – como as de nomeação de logradouros – e nos projetos relacionados ao uso do solo, atendendo especificamente a interesses individuais e de grupos (na especulação imobiliária, na facilitação de normas para construções, no funcionamento de comércios, em isenções fiscais, etc).

O comportamento partidário e de bancada na produção legal da CMA nos permite concluir que, em ambos os governos, houve relativa facilidade do Executivo em obter maioria. Polêmicas e debates deram lentidão à discussão de alguns projetos, mas isso sem interromper a predominância do governo nas decisões. A ação da oposição pouco interferiu nas decisões das duas administrações, não só pelo pequeno número de opositores, mas também por ter sido, em parte, ineficiente e fraca tecnicamente, além de se restringir ao campo das denúncias.

Em relação aos partidos na CMA, segundo os vereadores não há uma influência programático-ideológica em seus trabalhos. A migração partidária foi constante e as atuações individualistas, salvo exceções como no caso da orientação e obediência que o PT consegue impor a seus parlamentares. A fraqueza dos partidos nas decisões também se refletiu na apática atuação de seus Líderes.

## 4.2 – A INICIATIVA DOS PROJETOS, FUNÇÃO E RELEVÂNCIA

Um dos objetivos desta pesquisa foi verificar a divisão das iniciativas de projetos de leis segundo as autoridades. Isso permite analisar o grau de equilíbrio entre os poderes no universo das proposições. A tabela 4 apresenta estes números.

**Tabela 4**  
**Iniciativa dos projetos de lei, por período.**

	1997-1999 (governo De Santi)	2001-2003 (governo Edinho)	Total
Vereador	522 (75,2 %)	368 (59,4 %)	890 (67,7 %)
Prefeito	167 (24,1 %)	237 (38,2 %)	404 (30,7 %)
Mesa da Câmara	5 (0,7 %)	12 (1,9 %)	17 (1,3 %)
Bancada ou Grupo	—	3 (0,5 %)	3 (0,2 %)
Total	694 (100 %)	620 (100 %)	1.314(100%)

Fonte: Setor de Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara, 2004.

No governo De Santi, mais de 75% dos projetos de lei foram de iniciativa dos vereadores; no governo Edinho, este número caiu para aproximadamente 60%. Por sua vez, os projetos do Executivo – comparados os dois períodos – aumentaram de 24,1%, para 38,2%. Em números absolutos, houve uma significativa queda dos projetos de vereadores, de 522 para 368, e o aumento dos projetos do Executivo, de 167 para 237. Conclui-se que a participação propositiva do Executivo, a partir de 2001 – governo Edinho –, revela um crescimento da pauta política governamental na CMA.



Os projetos da Mesa da Câmara, de bancadas e de grupos<sup>100</sup> representaram um pequeno percentual das iniciativas. Por este motivo, a maior parte das tabelas apresentadas se relacionam aos projetos de vereadores e do Executivo.

Em sua atuação, o vereador tem diversos objetivos, entre os quais seu interesse na reeleição ou ocupação de outros cargos. Quando formula um projeto ele sinaliza um atendimento às demandas que julga importantes. Seu trabalho diário nos debates, atividades e proposições, envolve várias estratégias, como firmar seu posicionamento em relação ao Executivo, indicar sua plataforma política perante a sociedade e interagir com seus eleitores. O vereador atua de forma individual ou então coadunada com os interesses de seu partido ou bloco, também podendo revelar um conteúdo programático de seus trabalhos.

Em relação à atuação propositiva de vereadores (e a ação do Executivo), há certas estratégias e comportamentos parlamentares. “Na realidade não existe regra fixa. De acordo com as necessidades que a gente percebe na comunidade, ou em algum setor de uma atividade econômica, acabam surgindo estes projetos”. (Depoimento de vereador - PFL). “Primeiramente, eu converso com as lideranças de cada partido, e essas lideranças me dão apoio. Depois de discutir e debater o projeto fora do plenário, é que eu vou entrar com ele na pauta da Ordem do Dia. Isso ajuda muito”. (Depoimento de vereador - PSB).

Ao mesmo tempo em que busca atender a demandas específicas ou abrangentes no município, o vereador estabelece contato com parlamentares, Executivo e outros setores. É uma forma de se certificar da aceitação de sua proposta, procurando negociá-la e sinalizar a importância dela, ou mesmo ver se o projeto tem chances reais de aprovação:

---

<sup>100</sup> Um projeto em 2001, proposto pela bancada do PT. E dois projetos em 2003, propostos pela Comissão de Ordem Social.

Você tem que construir um apoio dentro da Câmara. Dentro do Legislativo quase tudo é negociado, tem que negociar com o Executivo, com os vereadores, fazer um trabalho grande de bastidores. Antes de chegar na Casa e antes de ir pra votação, tem que costurar os projetos que você tem intenção de passar. (Vereador - PSDB).

A legalidade do projeto também é vital. O vereador não pode propor projetos de lei que geram despesa ao município ou que a modifiquem. Mesmo assim, foi usual encontrar projetos julgados inconstitucionais e que acabaram arquivados em razão de diversos impedimentos. “Assim que eu termino de fazer um projeto, a primeira coisa que tenho que verificar é se ele é inconstitucional, se existe algum problema nesta ordem, na parte legal. Após isso, o projeto vai para as comissões analisarem”. (Depoimento de vereadora - PMDB).

No meu primeiro mandato (93-96), eu era bancada da oposição. Fazer oposição é mais fácil, situação é muito mais difícil... quando é da situação a gente tenta um trabalho em que nossos projetos possam virar um encontro dos programas de governo, e este casamento às vezes não é muito feliz, tem muitos desencontros. Na formulação de projetos muitas vezes você se frustra, não consegue atingir o que quer. Tenho alguns por ter insistido, teimado... não tenho procurado copiar projetos de outras cidades, mesmo porque é muito difícil pro vereador fazer cópia a projeto que invada a iniciativa do prefeito, isso é inconstitucional. Então, a possibilidade de fazer projetos que não impliquem em lotação orçamentária, que não tem recursos, e que não invada competências, não são inúmeros. Por isso que grande parte dos vereadores, um terço por exemplo, se concentram em projetos de mudança de zoneamento, porque isso é acordado com interesses particulares e é transformado em lei. (Vereadora - PT).

Nesta pesquisa de campo, dividiram-se os projetos de lei, quanto à função, em quatro categorias. Seria possível categorizar inúmeras funções. Mas julgamos que estas quatro, mais simplificadas e abrangentes, nos permitem compreender bem os interesses dos autores e suas iniciativas na produção legal da CMA. São elas:

- Homenagens;
- Administrativas / Político-Institucionais;
- Sociais;
- Econômicas.

Os projetos de homenagem denominam ruas, praças, logradouros, ginásios, órgãos públicos e obras. Também propõem dias comemorativos, relativos às profissões (exemplos: dia do marceneiro, dia do profissional de saúde, etc.), datas simbólicas e religiosas. Em alguns casos – poucos – a identificação dos projetos nesta categoria teve que ser melhor analisada e elaborada, caso de datas propostas não somente como celebração mas que continham um interesse social ou esportivo, por exemplo.

Os projetos de lei de caráter Administrativo e Político-Institucional foram os mais propostos na CMA. Eles versavam sobre a ordem interna do Legislativo, Executivo e de Órgãos e Conselhos Municipais. Incluem-se, ainda, os projetos do Executivo sobre as atividades dos servidores municipais<sup>101</sup>. Além disso, contam-se ainda os convênios com órgãos de interesse interno administrativo; projetos de vereadores cobrando informações sobre o Executivo ou sobre secretarias e programas; e ainda os projetos que propunham pequenas alterações e revogações de artigos e trechos de leis<sup>102</sup>.

A maioria dos projetos Administrativos e Político-Institucionais partiu dos vereadores. Grande parte dizia respeito às normas de uso e parcelamento do solo urbano, mas que atendiam, em boa parte, a interesses individuais ou de grupos específicos. São modificações de leis que criavam zonas de comércio, especiais de comércio e industriais; regras para comércio<sup>103</sup>; prazos e regularização de imóveis<sup>104</sup>. Contam-se, também as normas

---

<sup>101</sup> No entanto, alguns projetos do Executivo sobre servidores foram considerados sociais. Por exemplo, projetos que determinavam aumento de cargos na área de educação e saúde.

<sup>102</sup> Ainda que muitas vezes versassem sobre alterações em leis importantes – de caráter social e econômico – a maioria dessas mudanças se revelavam pouco significativas. São os casos de supressão de alínea ou artigo e a inclusão de atendimento a determinada categoria, por exemplo.

<sup>103</sup> Marcenarias, padarias, gráficas, buffets, salões de festa, indústrias, lanchonetes, entre outros.

<sup>104</sup> Na regularização de edifícios sem licença, permitindo construções, determinando número de pavimentos e recuo de calçada; doação de áreas de propriedade municipal e de proprietários. No entanto, alguns projetos sobre desapropriação foram categorizados como sociais, como os que permitiam a construção de obras de interesse da população (escola, creche, pronto socorro) e projetos sobre loteamento e cadastramento de pequenas áreas com fins públicos.

sobre transportes, publicidade e comércio ambulante<sup>105</sup>, assim como projetos de convênios com a CPFL ou DAAE (Departamento Autônomo de água e Esgoto) sobre taxas, prazos e informações<sup>106</sup>.

Muitos projetos, se lidos sem a atenção devida, podem ser vistos como relevantes. No entanto, alguns, mesmo com interesse social, dizem respeito a matérias já previstas na Constituição, trazem indícios de ilegalidade ou se mostram impossíveis de serem cumpridos. Há projetos que tratam de questões relativas a direitos básicos<sup>107</sup>, essenciais, mas que já estão previstos legalmente. Uma boa intenção pode se transformar em uma lei impraticável, ineficiente, ou mesmo inconstitucional; ou mesmo revelar um interesse puramente individual do vereador, no sentido de uma proposta populista ou demagógica.

Os projetos sociais dizem respeito às iniciativas abrangentes e que contribuem ao desenvolvimento social e ao bem-estar da população. São relativas à área de educação, de saúde, do transporte público e rural, do abastecimento, de habitação, do meio-ambiente, de segurança, de garantia de direitos, de bem-estar dos idosos, de auxílio a deficientes, entre outras. Citam-se como exemplos propostas de criação de Conselhos que atendam a estas demandas; convênios e parcerias (com o governo federal, estadual e iniciativa privada) que estabeleçam recursos de repasse às ações sociais; abertura de créditos adicionais; criação e implementação de programas e suas Comissões de fiscalização.

Os projetos econômicos são os menos propostos na CMA. Dizem respeito basicamente ao orçamento (plano plurianual, diretrizes orçamentárias e receitas municipais) e

---

<sup>105</sup> Regras sobre transporte de cargas, tráfego de veículos pesados em área urbana; normas sobre a cobrança de Área azul e de estacionamento, isenção de cobranças, multas, parcelamento, recursos. Prazos e regras para o comércio ambulante. Normas sobre publicidade escrita e sonora.

<sup>106</sup> No entanto, alguns destes projetos ligados a CPFL e ao DAAE foram categorizados como sociais, no caso de programas que atendiam às melhorias e aumento da rede de esgoto e do sistema de iluminação.

<sup>107</sup> Como exemplos, projetos que sugeriam a criação de disciplinas escolares, sobre combate à violência e ao preconceito de gênero, de raça ou religioso.

ao incentivo ao desenvolvimento econômico. São vários exemplos: contratação de créditos junto a bancos; remissão de créditos; convênios e parcerias para obtenção de cooperação técnica e de recursos para incentivos de cunho econômico-fiscal e de infra-estrutura; projetos de desenvolvimento ou de benefícios fiscais a pequenas, micro e médias empresas; abertura de crédito para dotações orçamentárias diversas.

As tabelas 5 e 6 dividem os projetos de lei quanto à iniciativa e função em cada período legislativo <sup>108</sup>.

**Tabela 5**  
**Função dos projetos de lei, por iniciativa. 1997-1999 (governo De Santi).**

	Vereadores	Prefeito	Total
Econômicos	1 (0,2 %)	14 (8,4 %)	15 (2,2 %)
Sociais	45 (8,6 %)	46 (27,5 %)	91 (13,2 %)
Administrativos/ Político-Instituc.	326 (62,5 %)	62 (37,1 %)	388 (56,3 %)
Homenagens	148 (28,4 %)	45 (26,9 %)	193 (28,0 %)
Dado Perdido	2 (0,4 %)	—	2 (0,3 %)
Total	522	167	689 (100 %)

Fonte: Setor de Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara, 2004.

<sup>108</sup> Os 17 projetos propostos pela Mesa da Câmara – cinco no período 97-99 e doze no período 01-03 – eram administrativos e políticos-institucionais. E dos três projetos de lei de bancada ou grupo – período 01-03 – dois eram sociais e um administrativo / político-institucional.

**Tabela 6**  
**Função dos projetos de lei, por iniciativa. 2001-2003 (governo Edinho).**

	Vereadores	Prefeito	Total
Econômicos	—	29 (12,2 %)	29 (4,8 %)
Sociais	99 (26,9 %)	114 (48,1 %)	213 (35,2 %)
Administrativos/ Político-Instituc.	187 (50,8 %)	75 (31,6 %)	262 (43,3 %)
Homenagens	82 (22,3 %)	19 (8,0 %)	101 (16,7 %)
Total	368	237	605 (100 %)

Fonte: Setor de Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara, 2004.

A maior parte da produção legal dos vereadores revelou semelhanças entre as duas legislaturas, na função dos projetos. No primeiro período foram 28,4% os projetos de homenagem, índice que caiu para 22,3% no período posterior, um pequeno decréscimo. A maioria dos projetos individuais foi de caráter Administrativo e Político-Institucional: de 1997 a 1999, 62,5% e, entre 2001 e 2003, 50,8%. O fato a se destacar é o aumento dos projetos sociais de vereadores, que mais do que triplicaram, passando de 8,6% para 26,9%.

É nos projetos de lei do Executivo que se revela uma forte diferença entre os dois períodos. No governo De Santi, os projetos sociais e de homenagens corresponderam respectivamente a 27,5% e a 26,9%; a maioria foi de projetos administrativos e políticos-institucionais, 37,1%. Por sua vez, na gestão de Edinho caíram sensivelmente os projetos de homenagem do Executivo, para 8,6%; os administrativos e políticos-institucionais corresponderam a 31,6%; e a maioria – quase metade – foram projetos sociais, 48,1%.

A agenda do prefeito Edinho foi mais voltada à área social do que a de seu antecessor. Surpreendeu o alto número de homenagens propostas pelo Executivo durante no Governo De Santi, revelando que nem sempre a pauta social e econômica do Executivo seja

alta, ainda que ele tenha maior responsabilidade e exclusividade em projetos mais urgentes (como orçamentários e econômicos). De 1997 a 1999, o Executivo e os vereadores tiveram uma produção percentualmente próxima nas homenagens, quase 30%. De qualquer forma, a pauta do Executivo é mais urgente e toma mais tempo e discussão no plenário, ao contrário das tramitações de homenagens.

Não foi possível verificar com dados, mas a maior participação do Executivo na área social entre 2001 e 2003 pode ter colaborado para triplicar os projetos sociais de vereadores, em relação ao período anterior. É provável que, em parte, eles constituam projetos que, levados à discussão por membros governistas da CMA, atendam aos interesses do Executivo. Outra hipótese é de que os vereadores independentes e de oposição procuraram dar um caráter mais social aos seus projetos, como forma de se afirmar perante a ação do Executivo. A maior possibilidade, no entanto, se explica pelos indícios que surgem ao se observar a atuação da Comissão de Justiça a partir de 2001: seus pareceres contrários influenciaram na queda de alguns tipos de projetos de vereadores (zoneamento urbano, por exemplo). Este rigor fez diminuir as proposições deste tipo.

Os projetos de lei tratam de novas matérias, mudam ou revogam leis. Não foi feita uma estatística que revelasse a divisão entre estes tipos. No entanto, boa parte dos projetos da CMA propunha modificar alguma lei, mediante a supressão, inserção ou modificação de artigos, alíneas ou trechos.

De se passar a outro ponto da produção legal da CMA: a relevância das proposições. Três foram as categorias utilizadas para designar a importância dos projetos:

- Baixa relevância;
- Média relevância;

- Alta relevância.

Há algumas dificuldades para se categorizar a relevância de um projeto de lei, em razão do caráter complexo, e por vezes subjetivo, que há neste entendimento. Por isso, se estabeleceu um critério para dividir as três variáveis de relevância, que é o grau de abrangência do projeto. Os projetos que estão a serviço de um ou poucos indivíduos, foram determinados como de baixa relevância. Os de média relevância são os que atendem a categorias específicas ou administrativas internas e os de alta relevância são projetos que atendem à população em geral.

Para evitar complicações, os projetos de baixa relevância só englobam as homenagens. Os administrativos variam de média (maioria) a alta<sup>109</sup>. Os econômicos, pouco utilizados e quase de uso exclusivo do Executivo, são de alta relevância. Uma particularidade: quase todos projetos sociais foram de alta relevância; porém, alguns foram catalogados como de média, nos casos de questões já contempladas em outras leis ou em projetos autorizativos. Não necessariamente um projeto social é de alta relevância, a despeito da boa intenção que o autor pode estar demonstrando ao propô-lo. Ainda assim, poucos foram estes casos. As tabelas 7 e 8 mostram a relevância dos projetos, segundo a autoria e período legislativo.

---

<sup>109</sup> Os projetos sobre normas de solo urbano, muito utilizados para criar zonas comerciais e industriais, foram categorizados como de média relevância. Muitos são favores políticos pessoais, mesmo que defendam sua importância a determinados setores. Em alguns casos sua aprovação se torna negativa, pois pode causar crescimento desordenado, interferir no meio ambiente e prejudicar a saúde pública, o transporte e o bem-estar da população. A questão do zoneamento urbano muitas vezes envolve interesses de grupos econômicos, como os industriais e de especulação imobiliária. Um exemplo é a facilidade para a abertura de postos combustíveis.



**Tabela 7**  
**Relevância dos projetos de lei, por iniciativa. 1997-1999 (governo De Santi).**

	Vereadores	Prefeito	Mesa da Câmara	Total
Baixa Relevância	149 (28,5 %)	45 (26,9 %)	—	194 (28,0 %)
Média Relevância	307 (58,8 %)	43 (25,7 %)	5 (100 %)	355 (51,2 %)
Alta Relevância	64 (12,3 %)	79 (47,3 %)	—	143 (20,6 %)
Dado perdido	2 (0,4 %)	—	—	2 (0,2 %)
Total	522	167	5	692

Fonte: Setor de Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara, 2004.

**Tabela 8**  
**Relevância dos projetos de lei, por iniciativa. 2001-2003 (governo Edinho).**

	Vereadores	Prefeito	Mesa da Câmara	Bancada ou Grupo	Total
Baixa Relevância	82 (22,3 %)	19 (8,0 %)	—	—	101 (16,3 %)
Média Relevância	216 (58,7 %)	45 (19,0 %)	12 (100 %)	2 (66,7 %)	275 (44,4 %)
Alta Relevância	70 (19,0 %)	173 (73,0 %)	—	1 (33,3 %)	244 (39,4 %)
Total	368	237	12	3	620

Fonte: Setor de Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara, 2004.

No governo De Santi, quase metade dos projetos do Executivo (47,3%) foi de alta relevância; a outra metade se dividiu entre os de média e os de baixa relevância

(respectivamente 25,7% e 26,9%). Por sua vez, no governo Edinho, aumentou significativamente as proposições de alta relevância do Executivo, chegando a quase  $\frac{3}{4}$  dos projetos, ou 73%; os de média relevância caíram para 19%, e os de baixa relevância, numa diminuição mais significativa, para 8%.

Há uma diferença na ação propositora e na relevância dos projetos propostos pelos dois governos, reforçando as diferenças já vistas quanto à função dos projetos. Na gestão de Edinho, o Executivo não só aumentou a percentagem de projetos de alta relevância, como também quase dobrou seu número total (173 contra 79 do Executivo anterior). A agenda do Executivo tornou-se mais forte e a queda da iniciativa do total de projetos dos vereadores aproximou o número de projetos dos dois poderes, o que também contribuiu para um aumento da pauta de interesse do Executivo na administração petista.

Quanto aos projetos de lei de vereadores, não houve mudanças significativas sobre a relevância. Nos dois períodos, a maioria – por volta de 58% - foi de média relevância, e com pouca diferença percentual nas outras duas categorias.

Uma opinião muito difundida na sociedade é de que os vereadores são políticos pouco atuantes, que propõem projetos irrelevantes, e que pouco interferem nas decisões municipais. Seus trabalhos são vistos como negativos e feitos à custa do dinheiro público. Questionados sobre estas críticas, os vereadores procuram rebatê-las, ou então criticar a imprensa.

Se fosse uma população mais politizada, não criaria tanto defeito nos políticos, porque eles não conhecem qual é o papel do verdadeiro político. Às vezes, tem coisas que eles tem para a gente, que não é o nosso papel, não está na altura de fazermos. Então ele sai espalhando que o vereador não faz nada, que o vereador é isso e aquilo. É por isso que o atendimento que eu gosto de dar no meu gabinete é longo, de orientar as pessoas sobre o que o vereador pode e o que não pode. (Vereador - PPS).

Este é um problema sério, existem muitos projetos de baixa relevância por conta de vereadores que ficam preocupados em apresentar projetos. Quem contribui muito com isso é a própria imprensa. Chega no final do ano, monta lá no jornal: vereador tal apresentou 12 projetos, vereador tal apresentou 3, vereador tal apresentou 20...mas 20 projetos que se aprovados ou não aprovados não significam nada, porque não trazem nenhum benefício direto pra população, e nem indiretamente. (Vereador - PSDB).

Um dos pontos que podem melhorar a imagem da CMA é o vereador mostrar para a população e para a opinião pública que seu trabalho não se restringe ao de legislador, mas também em fiscalizar o Executivo, participar ativamente nas discussões relevantes que dizem respeito ao desenvolvimento do município e ao bem-estar da população, entre outras questões. A crítica à imprensa muitas vezes é inconsistente, pelo indiscutível fato de que há uma grande quantidade de projetos irrelevantes.

O interferir não se faz só com projetos. É transformar os espaço, discutir os problemas da cidade. O vereador presta pouquíssima conta da participação dele nos Conselhos municipais; a Câmara deveria acompanhar via representantes e isso não acontece. É a mesma coisa sobre audiências, LDO, Plano Diretor, são poucos os que se debruçam sobre essas peças. Segundo alguns, porque isso não dá votos e é melhor ir a um bairro falar do que estudar como interferir melhor. Ser vereador não se mede só pelo número de projetos. Os na maioria aprovados são encomendados por solicitações individuais, mudança de zoneamento, alguém que está incomodado ou que quer pôr uma fábrica. Não respeitam o impacto de vizinhança. Às vezes vem com abaixo assinado, mas não significa que essa é a expressão da vontade dos vizinhos, não há acompanhamento se de fato está medindo impacto de vizinhança e impactos ambientais. (Vereadora - PT).

Os vereadores não negam que há uma produção legal que pouco atende à população como um todo. Mas, em alguns casos, justificam essas ações, procurando destacar a importância do atendimento a grupos específicos e a demandas particulares.

Muitos projetos acabam não sendo abrangentes pra comunidade. Mas, de qualquer forma, a atuação do vereador é neste sentido, de às vezes atender parcelas da população. Há muitas aprovações de mudanças de zoneamento, que acabam dando a possibilidade de abertura de uma empresa nova, de um determinado lugar, uma coisa objetiva e concentrada. Mas não que isto não represente uma conquista, porque na realidade uma empresa nova dá empregos, dá receita pro município, então é uma lei que por vezes não está muito focada em termos mais abrangentes. (Vereador - PFL).

Outras afirmações culpam a primazia do Executivo em propor projetos orçamentários pelo alto número de projetos de baixa relevância dos vereadores. São citados os casos dos projetos autorizativos, muitas vezes rejeitados ou que então são colocados na “gaveta”, quando se transformam em leis que não se cumprem.

O vereador é tolhido de fazer projetos de maior interesse da população, que vai trazer desgaste na parte monetária do governo, que vai acarretar despesas, e nos autorizativos. Não podendo fazer um projeto destes, a população não é beneficiada. Como que você pode fazer um projeto, diminuir uma taxa de água ou aumentar? Não pode, então a população tem que ser mais atendida assistencialmente pelo vereador. Infelizmente, quem trouxe isto foi a própria lei lá em cima, na Câmara Federal e no Senado tiraram várias atribuições do vereador. (Vereador - PSB).

As reclamações contra a exclusividade do Executivo nos projetos orçamentários por vezes também questionam o próprio Regimento Interno da CMA e a Lei Orgânica do município.

Deram mais atribuição ao prefeito e menos ao vereador. O regimento e a Lei Orgânica do município não deixam o vereador fazer projetos que gerem despesas pro município, reforça o poder do Executivo, porque qualquer que seja o projeto sempre ele tem custo. Então, como o vereador não pode legislar em cima de custo, fica só com o Executivo. E nisso o Executivo deita e rola, porque é um poder que ele não divide com o Legislativo. (Vereador - PPS)

Os vereadores, por seu turno, têm à sua disposição meios de contornar as dificuldades na elaboração dos projetos de lei. Isto pode acontecer com a utilização de emendas. Por isso, nem sempre há a visão da subordinação ou da pouca atividade relevante, pois os vereadores, regimentalmente, têm mecanismos que podem auxiliar no equilíbrio entre o Legislativo e Executivo, como modificar orçamento.

O problema não é que o Executivo fica com os mais relevantes, é a falta de participação do Legislativo na construção e acompanhamento dos programas e projetos do governo. Se houvesse uma melhor participação da Câmara nos Conselhos, se fosse discutido coletivamente, mas não... Predominam ações individuais, é cada um no seu gabinete, no seu mandato. (Vereadora - PT).

O Executivo tem o mando de remeter isso à apreciação da Câmara, mas o vereador tem toda liberdade de apresentar emendas. Normalmente o prefeito fica com uma margem de mexer no direcionamento do orçamento, às vezes 20, 30 por cento daquele aprovado. Mas muitas vezes direciona de outra forma. Então, mesmo que se tenha a LDO ou o orçamento, modificações são remetidas posteriormente à Câmara, e normalmente são pedidos justos e a Câmara acata. (Vereador - PFL).

Ele não pode fazer lei que me obriga a gerar despesa, a Constituição Federal proíbe. Mas ele pode mexer no orçamento, se sabe mexer, tanto na LDO como na lei orçamentária. No momento que eu mando pra lá e ele sabe, pode fazer emenda. O que não pode é criar uma despesa sem apontar receita, desde que mostre onde é que ele está anulando a dotação e a transferindo. (Prefeito Edson Antonio da Silva - PT).

Ainda sobre a grande quantidade de projetos de lei de baixa abrangência e relevância: é fato que há denominações de rua demais; porém, elas também ocorrem por uma necessidade, e inúmeras ruas são criadas por ano – mas se prevê regimentalmente um limite ao número de projetos deste tipo que um vereador pode fazer. Cabe à Câmara fazer com que este tipo de projeto não atrapalhe ou tome tempo das discussões sobre a pauta mais relevante. O Executivo, por sua vez, deve procurar não abusar destas homenagens (ao contrário do que ocorreu entre 1997 e 1999, no governo De Santi).

Um vereador que não propôs homenagens não necessariamente teve produção relevante, enquanto um que fez projetos deste tipo pode ter tido no geral uma atuação mais qualificada. Há vereadores que quase não apresentam projetos de homenagens, mas que se concentram exclusivamente em atender a inúmeros pedidos particulares, propondo projetos de zoneamento de comércio, abertura ou legalização de indústrias, etc.

Um mecanismo exclusivo do Executivo é o regime de urgência, que diminui o tempo de tramitação e dos pareceres de Comissões, agilizando a votação do projeto. Nas tabelas 7 e 8, nota-se o aumento de projetos relevantes do Executivo a partir de 2001. Isto explica o aumento do percentual e do número de pedidos de urgência, como revela a tabela 9.

O menor uso do regime de urgência pelo prefeito De Santi é um indicio do Executivo ter proposto uma pauta que em boa parte não foi de alta relevância, entre 1997 e 1999.

**Tabela 9**  
**Regime de tramitação em projetos de lei do Executivo, por período.**

	1997-1999 (De Santi)	2001-2003 (Edinho)
Ordinária	61 (36,5 %)	24 (10,1 %)
Urgência	99 (59,3 %)	205 (86,5 %)
Dado perdido	7 (4,2 %)	8 (3,4 %)
	167	237

Fonte: Setor de Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara, 2004.

A questão da relevância e do conteúdo dos projetos tem um sentido complexo. É evidente que o Executivo municipal possui uma margem de manobra maior que a dos vereadores sobre a pauta e agenda mais “pesada”. No entanto, não é certo que este seja o motivo que acarreta uma produção parlamentar de baixa relevância. No Congresso Nacional – em que o Executivo responde por uma pauta abrangente, relevante e de urgência nacional – os parlamentares não necessariamente se concentram em propor políticas paroquiais ou concentradas individualmente, como opinam alguns autores.

Segundo Paolo Ricci (2002), no Congresso Nacional o Executivo propõe leis de impacto amplo (políticas econômicas, tributárias e de setores produtivos); mas também uma produção de interesse micro/individual e de impacto limitado que se distribuem em benefícios difusos por meio de *pork barrel*; mas a maior parte dessas leis de impacto limitado atendem setores exclusivos do Executivo, e nem sempre são de interesse eleitoral. Já as leis do Legislativo, ao contrário do que se imagina, não se restringem às distributivas e de alta concentração, e há muitas de interesse geral/seccional (como as sobre direitos trabalhistas e de

temas econômicos). As leis de caráter microseccional dos deputados favorecem grupos de micro setores econômicos e de alta abrangência e as individuais têm impacto limitado. Ricci sustenta que não predomina o paroquialismo parlamentar, sendo pequena a margem de benefícios concentrados; o que significa que o *pork barrel* (de leis negativas e irrelevantes) e o interesse eleitoral não necessariamente se difundem no Congresso, mas sim um distributivismo aos grupos sócio-econômicos. Portanto, os dois poderes tratam de temas gerais, e o Executivo predomina neles. Para legislar o parlamentar tem estratégias não somente paroquiais e concentradas: uma pesa chances e custos para distribuir benefícios amplos e obter mais eleitores, e para isso ele apóia o governo; a outra ação se restringe ao apoio aos projetos do governo, deslocando para ele as iniciativas.

Ricci (2003) lembra que há obviamente o interesse eleitoral parlamentar, que resulta em distributivismo; mas o custo da prática paroquial pode ser maior e de menos êxito do que uma ação de grande abrangência e de benefícios difusos. Por isso o custo de investir no atendimento local cresce na medida em que há mais eleitores. Dados revelam que, em projetos não aprovados, a maioria é de amplo impacto ao invés de paroquial. Por isso a prática legislativa no Congresso tende à abrangência mais espalhada territorialmente, o que faz a literatura sobre *pork barrel* ser parcial e carecer de maior aprofundamento.

Amorim Neto e Santos (2003) fazem uma análise empírica que diferencia a prática legislativa da de aprovação dos deputados, segundo a variável de entendimento sobre quem exerceu ou não cargos burocráticos no Congresso. Os partidos interferem nas proposições dos deputados; no entanto, sobre o que é aprovado, não há uma ação tão direta dos partidos e os parlamentares aprovam leis de forma distributiva. O papel do Legislativo em aprovar projetos é menor do que o do Executivo – que tem margem maior de manobra em temas abrangentes e relevantes –, e devido ao interesse nas carreiras parlamentares, a

influência do Executivo e do apoio ao Presidente conta. E há fracos incentivos às longas carreiras – desprezadas por boa parte dos parlamentares –, enfraquecendo a função propositora do Legislativo. A diferença entre o que é aprovado e o que é proposto, é que as proposições de deputados que se transformam leis são mais externas ao conflito partidário; por isso os temas mais propostos por opositores passam mais à margem do que é discutido no Congresso, mas auxiliam no realinhamento de alianças e de bases partidárias.

Retornando à análise referente aos dados que dizem respeito às iniciativas na produção legal da CMA, concluiu-se que houve uma mudança de postura do Executivo a partir de 2001. Aumentaram em quase 15% as iniciativas do Executivo (quase 40% do total), na mesma proporção em que caíram os projetos de vereadores. No governo De Santi, foram 167 projetos do Executivo e 522 dos vereadores; na gestão Edinho, estes números foram respectivamente 237 e 388. O aumento da pauta e da agenda do Executivo na CMA aproximou o número de projetos dos dois poderes e evidenciou o predomínio governista.

Nas funções dos projetos de Governo, houve diferentes atuações. No governo Edinho, a maioria foram sociais. No governo De Santi, os sociais e de homenagem foram feitos na mesma intensidade, e a maioria foram administrativos e político-institucionais.

Na relevância das iniciativas do Executivo também houve diferenças. Os projetos de alta relevância, antes pouco menos de 50%, passaram a quase 75%. Acentuou-se uma mudança no caráter propositor do Executivo, com pauta e agenda mais relevante e urgente, e com maior espaço nas discussões da CMA, o que fez aumentar os pedidos de urgência nos projetos a partir de 2001.

Quanto aos projetos de vereadores, pouco mudou a atuação; em ambas as legislaturas, a maioria das iniciativas foi de média relevância. Na função dos projetos, o dado



a se destacar é o aumento de projetos individuais sociais, que de 9% passaram para 27%. Há indícios de que esta mudança tenha sido influenciada pelos trabalhos das Comissões de Estudo após 2001, que com mais rigor em seus pareceres fez diminuir a intensidade de projetos de vereadores, principalmente nos projetos de atendimento individual.

### 4.3 – TRAMITAÇÃO DOS PROJETOS DE LEI: RESULTADOS E A AÇÃO DO EXECUTIVO

De se passar, então, à análise estatística e de depoimentos sobre a tramitação dos projetos de lei na CMA. São detalhados os índices de aprovações<sup>110</sup>, os motivos de não-aprovação e de arquivamento, as apreciações do Executivo<sup>111</sup> (aprovações e vetos) e as respostas do plenário aos vetos do prefeito.

As tabelas 10 e 11 revelam os índices dos resultados dos projetos de lei, divididos por iniciativa, em cada período legislativo.

**Tabela 10**  
**Aprovação de projetos de lei. 1997-1999 (governo De Santi).**

	Vereadores	Prefeito
Sim	398 (77,4 %)	165 (98,8 %)
Não	116 (22,6 %)	2 (1,2 %)
	514	167

Fonte: Setor de Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara, 2004.

<sup>110</sup> Projetos da Mesa da Câmara e de Grupo foram excluídos das tabelas. Dos projetos de Mesa, foram aprovados três de cinco (1997 e 1999), e onze de doze (2001 e 2003). E dois, dos três únicos projetos de bancada ou grupo apresentados entre 2001 e 2003, foram aprovados.

<sup>111</sup> Excluídos oito projetos (dados perdidos), e quatro projetos que ainda tramitavam à época da coleta de dados.

**Tabela 11**  
**Aprovação de projetos de lei. 2001-2003 (governo Edinho).**

	Vereadores	Prefeito
Sim	254 (69,2 %)	233 (99,6 %)
Não	113 (30,8 %)	1 (0,4 %)
	367	234

Fonte: Setor de Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara, 2004.

Observando as tabelas 10 e 11, vemos que as aprovações de projetos do Executivo ficaram próximas dos 100% em ambos os períodos. O sucesso do Executivo em aprovar suas leis revela sua capacidade e força em implementar sua pauta política. No entanto, considerando que durante a administração de Edinho houve uma queda na iniciativa de vereadores, o governo petista apresentou ainda mais força do que o anterior. Levando-se em conta os três primeiros anos de cada legislatura, durante a administração de Waldemar de Santi foram aprovadas 165 leis do Executivo e 398 dos vereadores; por sua vez, na administração de Edinho foram 233 leis do Executivo e 254 leis de vereadores.

Esta aproximação do número total de leis de cada poder deve-se à queda da iniciativa e das aprovações de projetos de vereadores. Entre 1997 e 1999, 77,4% dos projetos de vereadores converteram-se em leis; já entre 2001 e 2003, foram 69,2%. Não foi uma queda tão brusca, mas os números ganham novos contornos se forem excluídos das estatísticas os projetos de baixa relevância.

Este é um recurso importante na análise desta pesquisa: também considerar as estatísticas restritas aos projetos de média e alta relevância. A aprovação de projetos de baixa relevância é praticamente total e raramente as homenagens – na maioria nomeações de logradouros – são arquivadas ou rejeitadas.

Nas tabelas 12 e 13, têm-se os índices de aprovação dos projetos de lei, excluídos os projetos de baixa relevância.

**Tabela 12**

**Aprovação de projetos de lei, excluídos os de baixa relevância. 1997-1999 (governo De Santi).**

	Vereadores	Prefeito
Sim	250 (68,9 %)	120 (98,4 %)
Não	113 (31,1 %)	2 (1,6 %)
	363	122

Fonte: Setor de Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara, 2004.

**Tabela 13**

**Aprovação de projetos de lei, excluídos os de baixa relevância. 2001-2003 (governo Edinho).**

	Vereadores	Prefeito
Sim	173 (60,7 %)	214 (99,5 %)
Não	112 (39,3 %)	1 (0,5 %)
	285	215

Fonte: Setor de Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara, 2004.

Nota-se que, em relação só aos projetos de média e alta relevância, o índice de aprovação de projetos do Executivo permanece próximo de 100% em ambas as gestões.

Por sua vez, nos projetos de vereadores, há diferenças. Entre 1997 e 1999, 77,4% dos projetos de lei dos vereadores converteram-se em leis; mas, se excluídos os projetos de baixa relevância, este índice cai para 68,9%. Por sua vez, de 2001 a 2003, o índice de aprovação foi de 69,2%; e cai para 60,7% com a exclusão dos projetos de baixa relevância.

Portanto, descontadas as iniciativas de baixa relevância, no governo De Santi, aproximadamente 30% dos projetos de vereadores não se converteram em leis; no governo Edinho, este índice é de quase 40%, revelando um aumento das dificuldades dos parlamentares em aprovar seus projetos. Ainda que não tenha sido um aumento tão significativo, esta dificuldade resulta da atuação mais rigorosa das Comissões e do Executivo na apreciação de projetos durante a administração petista, como se verá adiante.

É importante lembrar uma questão que perpassa o tema da aprovação de leis, principalmente quanto aos projetos autorizativos: não necessariamente uma lei é cumprida. Se o projeto é autorizativo, o Executivo não tem obrigação de pô-lo em prática. Estes tipos de projetos, também enfrentam mais dificuldades de tramitação. Muitas vezes nem são aprovados; emperram, são rejeitados ou retirados pelo próprio autor da proposta.

Existem muitos projetos autorizativos, aprovados especialmente em 2001, que depois não aconteceu nada e viraram leis que ficaram na gaveta, porque são inconstitucionais. E aí tem uma polêmica, muitos falam que não são inconstitucionais, e consultamos vários órgãos que dizem que são inconstitucionais. Agora, o próprio prefeito, no começo desta questão, estimulava os vereadores a apresentar projetos autorizativos, porque autorizar significa: faz se der, né? (Vereadora - PT).

Realmente, tem alguns projetos que não tem como serem cumpridos. Eu tenho um projeto do recolhimento das fezes dos cachorros nas praças públicas, nas ruas, pra poder utilizar aqueles saquinhos plásticos ou de papel. Mas esta é uma lei que não é cumprida, o prefeito sancionou e tudo, mas não tem uma fiscalização pra atuar nisso. (Vereadora - PMDB).

Não houve interesse nesta pesquisa de medir a eficácia das leis, se elas foram promulgadas e passaram a integrar os códigos vigentes ou se ficaram “na gaveta”. No entanto, esta é uma questão importante e que pode ser abordada como um desdobramento dos estudos legislativos, quando se procura medir a eficiência na implementação das políticas aprovadas, principalmente de leis de iniciativa dos parlamentares.

Alguns vereadores reclamam das dificuldades que têm para aprovar seus projetos em razão da força e pressão do Executivo nas decisões. Muitas destas rejeições ocorrem quando os vereadores propõem matérias relacionadas a temas orçamentários e econômicos. Fazer parte da base de apoio do Executivo, na opinião de alguns parlamentares, é um recurso que auxilia na obtenção de apoio aos projetos e diminui obstáculos às aprovações.

Todas as propostas que chegam do Executivo ou de vereador do Executivo têm chance muito maior de ser aprovada, até porque há uma base de apoio maior. Como eu digo, a Câmara tem dificuldade quando é projeto da oposição ou do centro, ou que não esteja totalmente ligado ao Executivo. (Vereador - PSDB).

A tabela 14 aponta as estatísticas sobre a posição do Executivo em projetos de vereadores<sup>112</sup> aprovados em plenário e que chegavam às mãos do prefeito. Apresenta-se a apreciação dos dois governos em relação a estas proposições<sup>113</sup>.

**Tabela 14**  
**Posição do prefeito aos projetos de vereadores, por período.**

	1997-1999 (governo De Santi)	2001-2003 (governo Edinho)
Aprovou	208 (46,6%)	249 (88,6 %)
Vetou	76 (17,0 %)	29 (10,3 %)
Veto Parcial	1 (0,2 %)	3 (1,1 %)
Silenciou (sanção tácita)	161 (36,1 %)	—
Total	446	281

Fonte: Setor de Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara, 2004.

<sup>112</sup> Raramente foram vetados projetos do Executivo, e se aconteceram foram vetos parciais, todos sendo aprovados: um veto parcial a projeto do Executivo na gestão De Santi, e oito a projetos do Executivo na gestão de Edinho. Os Prefeitos aplicam vetos parciais a seus próprios projetos quando não concordam com emendas de vereadores aprovadas em plenário e inseridas no texto da proposição. Desta forma, o Executivo impede que sejam feitas mudanças ou uma descaracterização de sua proposição original.

<sup>113</sup> Os projetos que não chegaram ao Prefeito foram rejeitados em plenário, retirados pelos autores, travaram, entre outros casos.

Os dados da tabela 14 destacam uma diferença na postura do Executivo na apreciação de projetos. O prefeito Waldemar De Santi vetou 17% dos projetos de vereadores aprovados em plenário e sancionou (aprovou) 46,6% deles. Por sua vez, o prefeito Edinho vetou 10,3% e sancionou 88,6%. A alta diferença nestes índices se explica pelo comportamento singular do prefeito De Santi: em 161 projetos, 36,1%, ele utilizou a sanção tácita; ou seja, silenciou em relação às matérias que chegavam às suas mãos, deixando a cargo da Presidência da Câmara a responsabilidade de promulgação. Este recurso político não foi utilizado sequer uma vez pelo prefeito Edinho. Se excluídas das estatísticas os projetos de baixa relevância<sup>114</sup>, há uma diferença ainda mais significativa na postura dos prefeitos, como revela a tabela 15.

**Tabela 15**

**Posição do prefeito aos projetos de vereadores, excluídos os de baixa relevância, por período.**

	1997-1999 (governo De Santi)	2001-2003 (governo Edinho)
Aprovou	61 (20,5 %)	168 (84,0 %)
Vetou	76 (25,5 %)	29 (14,5 %)
Veto Parcial	1 (0,3 %)	3 (1,5 %)
Silenciou (sanção tácita)	160 (53,7 %)	—
Total	298	200

Fonte: Setor de Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara, 2004.

Segundo a tabela 15, dos projetos de alta e média relevância dos vereadores, De Santi usou a sanção tácita em 53,7% destes casos, aprovou 20,5% e vetou 25,5 %. Já Edinho aprovou 84% e vetou 14,5%. Nas duas administrações, foi insignificante a utilização de vetos parciais aos projetos de vereadores. O alto número de sanções tácitas do prefeito De

<sup>114</sup> Apenas dois projetos de baixa relevância foram vetados pelo Executivo, um em cada período estudado.

Santi mostra como ele se envolveu menos nas proposições dos vereadores em relação ao comportamento de seu sucessor. Independente da intenção que De Santi teve ao utilizar este recurso, ele demonstrou, no mínimo, uma atuação indiferente em relação a grande parte destas proposições. Alguns depoimentos explicam as motivações que levam ao uso da sanção tácita. Afirmou um vereador do PSDB, “A sanção tácita, é um recurso político, porque na verdade um projeto muitas vezes é negociado na Casa junto com o prefeito. Mas ele não quer dar seu apoio ao projeto, então ele silencia e aí o presidente da Casa sanciona a Lei”.

Não acredito que quando o prefeito silencia um projeto seja por falta de tempo. É uma estratégia que ele usa. Ele joga, não quer se responsabilizar por aquele projeto e também não tem coragem de vetar e dizer que não, porque o projeto às vezes vem com partes importantes. Então ele silencia, tira a culpa dele, o projeto volta pra Câmara, e ela sanciona. Quer dizer, se o projeto der certo, ele também usufrui daquilo, e se não der certo ele diz que a culpa é da Câmara. (Vereador - PPS).

Há também declarações no mínimo curiosas sobre as sanções tácitas, demonstrando que a relação entre prefeito e vereadores também envolve o cuidado em não prejudicar um apoio, uma negociação ou uma amizade. “Tem alguns projetos que o prefeito, às vezes, não quer magoar o vereador. Então ele se silencia, e aí o Presidente da Câmara acaba sancionando”. (Vereadora - PMDB)

O prefeito Edinho, vereador na gestão De Santi, deu a seguinte opinião sobre o desenfreado uso do mecanismo por seu antecessor:

É você não ter responsabilidade com o vício de ilegalidade ou inconstitucionalidade da lei... é cômodo, você sabe que o projeto é ilegal, irregular e não tem como vigorar. O Legislativo se sanciona, do ponto de vista da legalidade, ele é conivente. Se o Executivo silencia, a responsabilidade, inclusive jurídica, da sanção, é da Câmara. Mas, quantas vezes nós pegamos os projetos de vereadores que eram irregulares ou que não tinham respaldo legal e chamávamos o vereador pra que alterasse. Então ele fazia substitutivo, corrigia o vício da ilegalidade, cansamos de fazer isso aqui. (Prefeito Edson Antonio da Silva - PT).

Quanto à utilização dos vetos totais pelo Executivo, as tabelas 14 e 15 mostram que o prefeito De Santi vetou 17% dos projetos de vereadores, ou 25,5%, se descontados os projetos de baixa relevância; por sua vez, Edinho vetou 10,3% destes projetos, ou 14,5% se excluídos os de baixa relevância. Tomando como base a tabela 15, vê-se que o Executivo petista apresentou um índice de veto em torno de 10% menor que o de seu antecessor.

Uma vez que o prefeito veta um projeto, seja de forma total ou parcial, o plenário aprecia estes vetos, acatando-os ou não. Quando os vereadores rejeitam vetos, estão empregando os “*Institucional veto players*”<sup>115</sup> para obstruir o mecanismo de rejeição do Executivo. Analisa-se a postura do Legislativo diante destes vetos:

**Tabela 16**  
**Apreciação do plenário ao veto do prefeito a projetos de vereadores, por período.**

	1997-1999 (governo De Santi)	2001-2003 (governo Edinho)
Acatou veto	49 (63,6 %)	30 (93,8 %)
Rejeitou veto	28 (36,4 %)	2 (6,3 %)
Total	77 (100 %)	32 (100 %)

Fonte: Setor de Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara, 2004.

Na tabela 16 vê-se que mais de 36,4% dos vetos do prefeito De Santi – 28 de um total de 77 – foram rejeitados pelos vereadores, o que levou estas matérias a serem promulgadas pela presidência da CMA. No governo de Edinho, como visto anteriormente, houve poucos vetos, apenas 32; porém, somente dois destes foram rejeitados pela CMA, um índice de 6,3% do total. Mesmo que os 28 vetos rejeitados entre 1997 e 1999 sejam de

<sup>115</sup> É um instrumento de obstrução do Legislativo ao Executivo, como relata Tsebelis (1997). Em estudos de Felisbino (2001, 2003) sobre a Câmara de Mogi-Mirim é possível ver que os vereadores obtêm certo equilíbrio institucional ao utilizar o recurso dos *institucional veto players*, principalmente para minimizar um quadro em que o Executivo é preponderante nas decisões.



reduzida quantia diante do volume total de leis aprovadas no período, nota-se uma certa instabilidade entre o prefeito De Santi e os vereadores, já que mais de um terço de seus vetos foram obstruídos. Edinho, por sua vez, não teve problemas na CMA em relação à aceitação destes vetos, pois nem um décimo deles foi rejeitado, entre 2001 e 2003.

Portanto, a CMA teve mais poder de vetos *intitucional-player* durante o primeiro período abordado e praticamente abandonou este recurso na administração petista. No entanto, estes dados não significam que De Santi teve atritos com a CMA a ponto de ver prejudicada a execução de suas políticas; o que ocorreu foram alguns desacordos e derrotas do prefeito em relação à posição que tomou diante dos projetos de vereadores, enquanto o prefeito Edinho praticamente não sofreu nenhum revés.

Os próprios vereadores, após aprovarem projetos, muitas vezes acatam o veto do prefeito. Em alguns casos, antes mesmo da votação de um projeto, já existe o conhecimento da Câmara sobre um eminente veto do Executivo. O que revela um comportamento peculiar: os parlamentares por várias vezes votam a favor de um projeto sabendo do futuro veto do prefeito, e após isso acatam este veto.

Acontecem vários vetos que são geralmente aceitos pelo Legislativo. Porque quando a gente vota no projeto, usando a palavra na questão de ordem, já anunciamos que este projeto pode ser vetado pelo prefeito e que nós aceitaríamos. E a maioria é aceita. (Vereador - PSB).

É claro que quando aprova algum projeto mais polêmico que tem uma percepção que vai haver o veto, quando aprovamos matérias deste tipo a gente já deixa bem claro pro companheiro que está encaminhando este projeto, que o Executivo vetando fatalmente a gente aceita o veto. (Vereador - PFL).

O veto também pode ser acompanhado de instruções do Executivo, uma espécie de orientação ao vereador. Além da explicação do motivo do veto, podem ser sugeridas outras formas de apresentação para uma proposição, de modo a inseri-la na

legalidade. Explica vereadora do PT, “De uma maneira geral, estes vetos têm sido aceitos. O Executivo conversa com o autor do projeto, e geralmente o convence que é melhor aceitar o veto, e que ele pode retornar este projeto por uma outra entrada”

Quando o Executivo veta algum tipo de problema, é porque já teve algum indício de inconstitucionalidade. Então não tem como o Jurídico da prefeitura estar aperfeiçoando. Às vezes veta mas o próprio Executivo já diz como que tem que tirar aquele erro técnico e acertar. (Vereadora – PMDB).

[...] este projeto sai aqui do Legislativo e vai pro Executivo. Lá o técnico examina peça por peça, uma equipe pensando junta, que tem mais capacidade que a minha, que foi individual. Então eles encontram justificativas pra não aceitar aquele projeto e fazer com que ele volte vetado. E, por aquela justificativa, fica até aceitar o veto do Sr. prefeito, porque foi um deslize que a gente não percebeu naquele momento. (Vereador - PPS).

Por utilizar em demasia as sanções tácitas e também por ter tido um bom número de vetos rejeitados em plenário, durante os três primeiros anos do governo De Santi grande parte das leis de vereadores foi promulgada pela presidência da CMA. E, no período posterior – 2001 a 2003 –, o prefeito Edinho autografou quase 100% das leis, como se observa nas tabelas 17 e 18.

**Tabela 17**  
**Autoria da promulgação de leis em projetos de vereadores, por período.**

	1997-1999 (governo De Santi)	2001-2003(governo Edinho)
Prefeito	209 (52,5 %)	252 (99,2 %)
Presidente da Câmara	189 (47,5 %)	2 (0,8 %)
	398	254

Fonte: Setor de Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara, 2004.

**Tabela 18**

**Autoria da promulgação de leis em projetos de vereadores, excluídas as de baixa relevância, por período.**

	1997-1999 (governo De Santi)	2001-2003 (governo Edinho)
Prefeito	62 (24,8 %)	171 (98,2 %)
Presidente da Câmara	188 (75,2 %)	2 (1,2 %)
	250	173

Fonte: Setor de Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara, 2004.

Segundo a tabela 17, De Santi promulgou 52,5% de leis de vereadores e a Câmara 47,5%. Já Edinho promulgou 99,2% destas leis. Na Tabela 18, com a exclusão dos projetos de baixa relevância evidencia-se ainda mais a diferença: De Santi promulgou apenas 24,8% de leis de vereadores (75,2% ou 188 leis foram assinadas pelo Presidente da CMA, sendo 160 decorrentes de sanções tácitas e 28 de vetos rejeitados); Edinho autografou mais de 98% das leis de vereadores, e a presidência da Câmara promulgou apenas 2 projetos, justamente os relativos aos dois vetos do prefeito petista que foram rejeitados pelo plenário.

Um projeto de vereador, ao não se converter em lei, nem sempre se dá pela rejeição da matéria em plenário ou aos vetos acatados do prefeito. Em muitos casos, simplesmente o projeto não tramita e é retirado pelo autor, ou é arquivado por não ter tramitado no período a que sua apreciação está sujeita. A tabela 19 indica os percentuais sobre os motivos de não-aprovação de projetos <sup>116</sup>:

<sup>116</sup> Excluídos dados perdidos e projetos em andamento.

**Tabela 19**  
**Motivos de não aprovação de projetos de vereadores, por período.**

	1997-1999 (De Santi)	2001-2003 (Edinho)
Rejeitado em plenário	20 (17,2 %)	13 (11,5 %)
Plenário acata veto do prefeito	48 (41,4 %)	27 (23,9 %)
Arquivado em fim de legislatura	5 (4,3 %)	—
Retirado pelo autor	37 (31,9 %)	72 (63,7 %)
Outros (travou, não deliberou)	6 (5,2 %)	1 (0,9 %)
Total	116	113

Fonte: Setor de Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara, 2004.

Os arquivamentos de projetos, às vezes, são determinados por mais de um motivo, não somente por sua rejeição ou fim de legislatura. Por exemplo, se há um parecer contrário de Comissão e o autor, antes mesmo de o projeto ir à votação, pede sua retirada e arquivamento. Isso ocorre, no geral, quando o autor pressente que seu projeto será rejeitado. Em outros casos, o autor retira seu projeto por influência ou pedido do Executivo, por simplesmente ter-se convencido que é melhor não seguir com ele, em razão das dificuldades que terá em aprová-lo, de seus erros, entre outros motivos.

Segundo a tabela 19, entre 1997 e 1999, a maioria dos projetos não aprovados de vereadores, 41,4% ou 48 casos, deveu-se à aceitação de vetos do Executivo; em seguida, pedidos de arquivamento de projetos pelos autores, 31,9% ou 37 casos; em terceiro lugar, as rejeições em plenário, 17% ou 20 casos. Entre 2001 e 2003, os pedidos de retirada foram o principal motivo de arquivamento de projetos, 63,7% ou 72 casos; em segundo lugar, a aceitação de vetos do Executivo, 23,9% ou 27 casos; e em terceiro lugar as rejeições em plenário, 11,5% ou 13 casos.

O aumento da não-aprovação de projetos de lei de vereadores e a diminuição da iniciativa destes projetos podem também se explicar na Lei de Responsabilidade Fiscal. Com a aprovação da lei federal, o Executivo se viu mais responsável em suas ações orçamentárias. Mais um motivo para as Comissões de estudo, o plenário e o Executivo dificultarem a aprovação de projetos de vereadores. Assim, o Legislativo também pode ter passado a agir mais duramente na apreciação de projetos de parlamentares. Segundo depoimento de vereador do PPS, “Da legislatura passada para esta legislatura, houve a modificação. Esse é o primeiro mandato que estamos trabalhando sob a regência da lei de responsabilidade fiscal”.

Retornando a questão da iniciativa de projetos, a tabela 20 indica o número de projetos de lei apresentados ano a ano em cada Legislatura, divididos por autoria. Estes números são compreendidos a partir das análises feitas sobre: as aprovações de projetos na CMA, a posição do Executivo na apreciação deles, a resposta do plenário aos vetos, os motivos de não-aprovações, e os trabalhos das Comissões.

**Tabela 20**  
**Número de projetos de lei, por iniciativa e período.**

	governo De Santi				governo Edinho			
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Vereadores	166	160	196	191	134	173	61	73
Prefeito	54	51	62	63	77	98	62	74
Mesa da Câmara	2	1	2	8	3	6	3	—
Bancada/Grupo	—	—	—	—	1	—	2	—
	222	212	260	262	215	277	128	147

Fonte: Setor de Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara, 2004.

Em 2003, caiu sensivelmente o número de projetos de lei de autoria dos vereadores, que pela primeira vez não passaram de uma centena, restringindo-se a apenas 61 proposições. Há fortes indícios de que a queda nesta produção legal adveio da maior dificuldade de aprovação dos projetos, da maior força dos vetos do Executivo petista – evitando os *institucional veto players* – e do maior rigor das Comissões de estudo, principalmente a de Justiça, após 2001. Em 2004 se manteve a lógica de poucos projetos de vereadores<sup>117</sup>, ao contrário do que ocorria no governo de De Santi, em que as propostas do Executivo não chegavam a um terço das propostas de parlamentares. No segundo biênio do governo Edinho, os projetos propostos pelo prefeito até ultrapassaram os projetos de vereadores – foram dois a mais.

Os dados sobre aprovações, atuação do Executivo, respostas do plenário aos vetos e motivos de arquivamento permitem concluir que, na administração petista, o Executivo aumentou sua força na produção legal da CMA. Por sua vez, os vereadores passaram a propor menos projetos de lei.

O êxito do Executivo em aprovar seus projetos foi quase total nos dois períodos estudados. Já nos projetos de vereadores, diminuiu a aprovação: excluídas homenagens e projetos de baixa relevância, aproximadamente 70% dos projetos individuais convertidos em leis na gestão De Santi e 60% na gestão Edinho. Em números absolutos, houve queda significativa de leis de vereadores e aumento das do Executivo: de 1997 a 1999, foram 165 leis do Executivo e 398 dos vereadores; de 2001 a 2003 são 233 leis do Executivo e 254 dos vereadores. Descontados os projetos de baixa relevância, o Executivo petista fez mais leis que os vereadores, 214 a 173, enquanto na administração De Santi as leis do Executivo não chegaram à metade das de vereadores, 120 a 250.

---

<sup>117</sup> Importante ressaltar que o último ano de Legislatura ser um ano eleitoral não foi um indicio explicativo da quantidade de projetos de lei propostos. Em 2000 os vereadores propuseram 191 projetos, ao passo que em 2004 propuseram apenas 73.

Na apreciação dos projetos pelo Executivo, foi clara a menor participação de De Santi na maior parte das questões parlamentares, por ele ter utilizado 161 vezes a sanção tácita (silenciando); este recurso não foi utilizado nenhuma vez na administração seguinte. Este foi um dos motivos – além da rejeição a vetos – que fizeram com que, entre 1997 e 1999, a presidência da CMA promulgasse quase 50% das leis de vereadores, ou mais de 75%, se descontadas as homenagens. Se na gestão de Waldemar de Santi 189 leis de vereadores foram assinadas pela presidência da CMA, na gestão petista foram apenas duas.

Observando friamente os números e taxas de vetos na CMA, pode-se entender um erro de interpretação: o de que o prefeito Edinho, por aprovar 84% dos projetos de vereadores – matérias de média e alta relevância –, foi mais condescendente com o Legislativo por utilizar menos seu poder de veto (De Santi vetou 25,5% dos casos). Um dos motivos desta diminuição foi a queda dos projetos de vereadores a partir de 2001; além disso, neste período, a maior causa de arquivamento de projetos foi a retirada das iniciativas pelos autores. Ou seja, em relação ao governo anterior, menos projetos chegaram às mãos de Edinho, e, a Comissão de Justiça passou a ser mais rigorosa nos pareceres a partir de 2001, o que forçou muitas retiradas de projetos.

Nos índices de apreciação dos vetos, foi rejeitado mais de um terço dos do prefeito De Santi e acatados quase todos os do prefeito Edinho. Resumindo, Edinho propôs menos vetos do que De Santi, mas teve mais força para sustentá-los na CMA, pois praticamente não sofreu *veto institucional players*.

O reforço e a maior participação do Executivo na produção legal pós-2001 resumiu-se em várias frentes: mais leis do prefeito e menos de vereadores, aumento na retirada de projetos de leis de vereadores, menor uso dos vetos (mas mais força deles), e rigor das Comissões. Isso tudo fez diminuir os projetos de vereadores e aumentar as dificuldades de

aprovação. Destacam-se declarações sobre como os pareceres das Comissões beneficiaram o Executivo petista e influíram na maior efetividade e força de Edinho no Legislativo. “Até que as Comissões conduzem de forma muito responsável os pareceres, normalmente acatados. E, às vezes, é difícil chegar ao prefeito uma matéria que possa ter o veto”. (Vereador- PFL).

Os vetos do prefeito (Edinho) têm sido muito poucos, até porque eles têm segurado o projeto já no parecer da Comissão de Justiça. O parecer dá pela inconstitucionalidade e o projeto já morre ali mesmo. E são muito raros os projetos contrários à aquilo que o prefeito quer, que chegam até ele. E quando chega ele veta, e nesta legislatura não está sendo possível derrubar o veto. Na passada, o outro prefeito (De Santi) não se envolvia muito, era bem mais fácil derrubar o veto. (Vereador – PSDB).

#### **4.4 – ATUAÇÃO DAS COMISSÕES DE ESTUDO NO PROCESSO LEGISLATIVO**

As Comissões de estudo têm um papel de grande importância na tramitação dos projetos de lei, na medida em que elaboram opiniões técnicas que auxiliam o trabalho legislativo. Os pareceres das Comissões ajudam a discutir o mérito das questões propostas, o grau de importância de um projeto e se há a legalidade dele. Por este motivo, elas também podem emitir sugestões, para sanar problemas de texto e de conteúdo das proposições.

No início de uma Legislatura, são formadas as Comissões de Estudo. Normalmente – como se viu na CMA – há nelas uma preponderância de membros da base governista, principalmente nas que são consideradas mais importantes, caso da Comissão de Justiça. Por isso, muitas vezes, o Executivo tem como pressionar, ou mesmo “guiar” a tramitação de um projeto, segundo seus interesses. Um exemplo: se uma emenda, ou substitutivo, sofre rejeição do plenário, há grande chance de ter ocorrido em razão da emissão de um parecer negativo por uma Comissão.



Eu acho que os partidos jogam pesado pra eleger os membros das Comissões. O Executivo joga pesado pra eleger a sua Comissão. Isso para que, em projetos que o prefeito teria que vetar, a Comissão já possa dar um parecer contrário, pra que não chegue esse projeto até ele e pra não passar qualquer tipo de constrangimento perante à Câmara ou perante à sociedade e municípios. (Vereador - PSDB).

[...] quem está do lado do Executivo, acaba fazendo a Presidência, a Mesa, e a maioria em algumas Comissões.... Às vezes, o posicionamento do prefeito fica com um pouco mais de liberdade com seus integrantes da Câmara, e, outros, mais direcionado Mas no fim, acaba dirigindo tudo para um domínio desta situação nas Comissões. (Vereador - PFL).

A tabela 21 informa o número de Comissões que avaliaram os projetos de lei<sup>118</sup> durante as duas legislaturas. Dos projetos de vereadores, entre 1997 e 1999, mais de 50% passaram por duas Comissões. Entre 2001 e 2003, inverteu-se o quadro e a maioria dos projetos passou somente por uma Comissão (58,1%). Em projetos do Executivo, no primeiro período há mais projetos avaliados por duas Comissões (55,7%), percentagem que aumenta no período seguinte (70,5%).

**Tabela 21**  
**Número de Comissões que apreciaram projetos, por período e iniciativa.**

	1997-1999 (governo De Santi)		2001-2003(governo Edinho)	
	Vereadores	Prefeito	Vereadores	Prefeito
Uma	198 (39,2 %)	63 (39,9 %)	208 (58,1 %)	37 (16,3 %)
Dois	285 (56,4 %)	88 (55,7 %)	119 (33,2 %)	160 (70,5 %)
Três	22 (4,4 %)	7 (4,4 %)	29 (8,11 %)	30 (13,2 %)
Quatro	—	—	2 (0,6 %)	—
	505	158	358	227

Fonte: Setor de Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara, 2004.

<sup>118</sup> Excluídos dados perdidos e casos em que projetos não foram a nenhuma Comissão, em razão de terem sido retirados ou arquivados antes.

Os dados da tabela 21 servem ao entendimento da quantidade de Comissões que avaliaram cada projeto, e trazem um indício: Considerando que a Comissão de Justiça avalia – isoladamente ou não – quase a totalidade dos projetos dos vereadores (como se vê na tabela 22), ela tem atuação mais destacada a partir de 2001. Isso porque aumentou o número de projetos de vereadores que só passaram por uma Comissão, e a de Justiça é exatamente esse Órgão. Por isso há indícios de que a Comissão de Justiça muitas vezes influenciou na retirada de projetos, o que conseqüentemente fazia com que eles não passassem por mais pareceres.

A tabela 22 detalha a percentagem de participação de cada Comissão na tramitação dos projetos de lei. As siglas utilizadas representam cada Comissão:

CJ – Comissão de Justiça, Legislação e Redação

CTri – Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento

CObr – Comissão de Obras, Serviços, Bens Públicos e Desenvolvimento Econômico

COrd – Comissão de Ordem Social

CTra – Comissão de Transporte, Habitação e Meio Ambiente

**Tabela 22**  
**Comissões que deram parecer, iniciativa e período.** <sup>119</sup>

	1997-1999 (governo De Santi)		2001-2003 (governo Edinho)	
	Vereadores	Prefeito	Vereadores	Prefeito
CJ	198 (39,2 %)	57 (36,1 %)	208 (58,1 %)	30 (13,2 %)
CJ, CTri	45 (8,9 %)	87 (55,1 %)	43 (12 %)	158 (69,6 %)
CJ, CObr	224 (44,4 %)	1 (0,6 %)	45 (12,6 %)	1 (0,4 %)
CJ,COrd	9 (1,8 %)	—	21 (5,9 %)	1 (0,4 %)
CJ, CTra	7 (1,4 %)	—	1 (2,8 %)	—
CJ, CTri, CObr	15 (3,0 %)	4 (2,5 %)	3 (0,8 %)	6 (2,6 %)
CJ, CTri, COrd	3 (0,6 %)	3 (1,9 %)	19 (5,3 %)	17 (7,5 %)
CJ, CTri, CTra	2 (0,4 %)	—	6 (1,7 %)	7 (1,8 %)
CJ, CObr, COrd	—	—	1 (0,3 %)	—
CJ, CTri, COrd, CTra	2 (0,4 %)	—	—	—
CTri	—	6 (3,8 %)	—	7 (3,1 %)
	505	158	358	227

Fonte: Setor de Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara, 2004.

A fim de não comprometer a análise da tabela 22, destaca-se que muitos dos projetos de lei julgados por apenas uma Comissão são relativos a homenagens (projetos de baixa relevância), para os quais, regimentalmente, se prevê parecer único e exclusivo da Comissão de Justiça. Raríssimos são os pareceres contrários a homenagens.

Esclarecido isso, de se lembrar que, entre 2001 e 2003, diminuiu o número de projetos de homenagem (pela própria queda do número de projetos apresentados por

<sup>119</sup> Descontados os projetos que não foram às Comissões e dados perdidos.

vereadores), ao mesmo tempo em que aumentou a percentagem de projetos que passaram por uma Comissão apenas. O que ratifica a atuação mais rigorosa da Comissão de Justiça na administração petista. É um indício de que houve um aumento de pressão e de pareceres técnicos mais detalhados e rigorosos, por vezes contrários às proposições e que forçaram vereadores a retirar projetos, já antevendo a dificuldade do andamento dessas matérias. Por este motivo, aumentam a partir de 2001 os pareceres restritos à Comissão de Justiça (58,1%).

Outro dado interessante é a percentagem de projetos no governo De Santi que passaram por duas Comissões específicas: a de Justiça e a de Obras, em 44,4% dos casos; por sua vez, no governo Edinho, apenas 12,6% de projetos de vereadores tiveram estes dois pareceres. Há forte indício explicativo desta combinação ter sido mais presente no primeiro período: a alta iniciativa de projetos sobre normas e parcelamento do solo urbano. Dezenas deles versavam sobre zonas comerciais e industriais, autorizaram instalação de indústrias, instalação de postos revendedores de combustível, determinavam normas sobre construção de edifícios, entre outros casos.

No item 4.4.1, que analisa dados de amostragem sobre a qualidade dos pareceres, nota-se que a maior parte deles – no governo De Santi – era padronizada e sem discussão de mérito. Neles, a Comissão de Obras seguia o parecer favorável da Comissão de Justiça sem discuti-lo, simplesmente indicando que o projeto devia ir a plenário. Separando os tipos de pareceres em mais técnicos e/ou com pouco mérito, compreende-se melhor os trabalhos das Comissões e porquê a de Justiça efetuou um trabalho mais apurado e rigoroso a partir de 2001.

A tabela 23 apresenta os dados sobre resultados de pareceres. Por sua vez, a tabela 24 revela os resultados, excluindo-se os projetos de homenagem.

**Tabela 23**  
**Resultados dos pareceres, por iniciativa e período.**

	1997-1999 (governo De Santi)		2001-2003(governo Edinho)	
	Vereadores	Prefeito	Vereadores	Prefeito
Favorável	468 (94,2 %)	157 (99,4 %)	298 (85,1 %)	227 (100%)
Contrário	24 (4,8 %)	1 (0,6 %)	44 (12,6 %)	—
Legalidade parcial	—	—	2 (0,6 %)	—
Conflitantes (ao menos um deles foi contrário)	5 (1,0 %)	—	6 (1,7 %)	—
	497	158	350	227

Fonte: Setor de Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara, 2004.

**Tabela 24**  
**Resultado dos pareceres, por iniciativa e período (excluídos projetos de baixa relevância).**

	1997-1999 (governo De Santi)		2001-2003(governo Edinho)	
	Vereadores	Prefeito	Vereadores	Prefeito
Favorável	320 (92,0 %)	112 (99,1 %)	216 (80,6 %)	208 (100%)
Contrário	23 (6,6 %)	1 (0,9 %)	44 (16,4 %)	—
Legalidade parcial	—	—	2 (0,7 %)	—
Conflitantes (ao menos um deles foi contrário)	5 (1,4 %)	—	6 (2,2 %)	—
	348	113	268	208

Fonte: Setor de Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara, 2004.

Nos dois períodos, praticamente 100% dos projetos do Executivo receberam pareceres favoráveis. Os dados mais interessantes revelados são sobre os projetos de vereadores; segundo a tabela 24, no governo De Santi 8% destes projetos receberam pareceres contrários ou conflitantes, percentual que subiu para 18,6% no governo Edinho. Considerando que caiu a iniciativa destes projetos a partir de 2001, há um aumento considerável no percentual de pareceres contrários para quase 1/5 dos projetos de média e alta relevância dos vereadores. Este aumento fez com que alguns vereadores reclamassem de suposta pressão do Executivo nos trabalhos das Comissões durante a gestão petista. Mas também há depoimentos que não vinculam esses resultados aos interesses do prefeito.

Neste governo do PT a pressão é muito maior...a Comissão dá pela inconstitucionalidade do projeto, e muitas vezes ele nem é, e aí fica difícil pro vereador reverter quando o Executivo tem a maioria da Câmara. Isso tem acontecido muito em Araraquara, a Comissão, principalmente a de Justiça, é composta por membros que apóiam o governo e que barram muitas vezes projetos importantes. Ela dá pela inconstitucionalidade, e aí vai pro plenário. Só que fica difícil pro vereador, e o projeto com certeza será arquivado pelo plenário. (Vereador - PSDB).

Os trabalhos das Comissões têm papel importante e temos tido sorte com as pessoas que ocupam estes cargos, que dão pareceres de acordo com a realidade do projeto, sem problemas. Na primeira legislatura eu também observava isso, tínhamos quinze, dezesseis vereadores experientes, e de sete, até oito legislaturas. Nesta eleição de 2000, tivemos uma renovação muito grande na Câmara, de mais de 70%. Estes vereadores mais experientes saíram, entraram quatro vereadores novos, mas ainda ficaram alguns daqueles mais antigos, que assumiram as Comissões. Então continuou funcionando muito bem. (Vereador - PPS).

As opiniões sobre a suposta pressão do Executivo nos pareceres são rejeitadas por vereadores que foram membros da Comissão de Justiça, e o caráter mais crítico de seus pareceres resultou de uma postura adotada por seus membros, alheios à influência do governo. Por fim, a presidente da Comissão de Justiça no biênio 2003/2004 defende o maior rigor nos pareceres de projetos de parcelamento do solo e de zoneamento urbano.

Eu faço parte da Comissão de Justiça e Legislação e até hoje não houve quem pedisse que fizéssemos algum relatório ou uma definição se o projeto é constitucional e se deve entrar na pauta. Os membros da Comissão que resolvem, agora não sei nas outras. Isto nas duas legislaturas, na anterior e nesta, inclusive o outro prefeito, o Waldemar de Santi, nunca nos procurou pra este fato. (Vereador - PSB).

Pressões existem, mas sobre o trabalho das Comissões eu não vejo muito isso, o que eu vejo é assim: no caso das obras, se a prefeitura está imbuída realmente de por em prática o Plano Diretor, então era o caso do setor de planejamento urbano breçar um pouco essas mudanças de zoneamento ou pelo menos dificultar um pouco o trâmite delas. Se fizer um mapeamento dos projetos vai ver que a grande maioria dos projetos de lei aprovados foram mudanças de zoneamento, em segundo lugar os nomes de ruas, então eu acho que poderia haver uma orientação. (Vereadora - PT).

Resumindo, nos pareceres, a Comissão de Justiça ganhou força na CMA a partir de 2001. Nos projetos de vereadores, nota-se um aumento significativo do número de pareceres exclusivos da Comissão de Justiça. Diretamente, isto influenciou no aumento das retiradas de projetos, pois houve um aumento de pareceres contrários para quase 20% dos projetos de vereadores – mais que o dobro do período anterior –, o que fez cair o número de segundos pareceres (antes eles eram feitos mais frequentemente), principalmente pela Comissão de Obras em razão da grande quantidade de projetos sobre zoneamento urbano e parcelamento do solo.

Não foi possível medir com clareza o grau de envolvimento e de influência do Executivo petista na mudança de comportamento da Comissão de Justiça. O maior rigor técnico partiu dos próprios vereadores. De qualquer forma, os pareceres contrários fizeram com que menos projetos fossem a plenário, e, considerando que a maioria dos membros das Comissões é da base governista, certamente há mais chance de interferência do Executivo.

#### 4.4.1 – A QUALIDADE DOS PARECERES NA DISCUSSÃO DE MÉRITO (PESQUISA POR AMOSTRAGEM)

Na pesquisa de campo sobre os trabalhos das Comissões, mostrou-se relevante não só a análise dos resultados dos pareceres, mas também a maneira como eles eram feitos. O motivo: a existência de pareceres-padrão com pouquíssimo mérito ou mesmo nenhuma discussão, que somente davam conta da legalidade do projeto e o passavam à Comissão seguinte ou ao plenário. Este comportamento foi mais forte durante o governo De Santi.

Em sua maioria, os pareceres-padrão funcionam da seguinte forma: a Comissão de Justiça, normalmente a primeira a apreciar os projetos, aprecia sua legalidade sem apresentar muitos detalhes. Por sua vez, a segunda ou terceira Comissão (muitas vezes a de Obras) segue o parecer, simplesmente apreciando a legalidade observada anteriormente, e passando ao plenário a decisão, “lavando as mãos” em relação ao mérito do projeto.

Este comportamento revela uma atuação negativa, pois a Comissão de Obras teoricamente deve analisar a fundo a temática do projeto e, a de Justiça, avaliar a redação e a adequação do projeto às leis vigentes.

A amostragem sobre os pareceres levou em conta 125 projetos – uma média aproximada de 20 projetos para cada ano estudado<sup>120</sup> –, para se compreender melhor os trabalhos das Comissões de estudo no que tange à qualidade dos pareceres. A razão da análise por amostragem se explica por ela ter sido feita após a coleta de todos os 1.314 projetos; a dificuldade em analisar detalhadamente cada parecer do período, dentro de um prazo razoável, inviabilizou uma estatística mais completa na pesquisa.

---

<sup>120</sup> Foram focados apenas projetos de média e alta relevância e selecionados 125 projetos de um total de 1.020. Os projetos de homenagem (baixa relevância) foram descartados da amostragem, pois nesses casos, o parecer da Comissão é mais simples e dispensa uma discussão maior do mérito da proposta, dando conta apenas da legalidade da proposta com a citação do artigo regimental que disciplina estes projetos.



A tabela 25 trata dos tipos de pareceres aplicados pela Comissão de Justiça durante os dois períodos. O parecer com teor técnico mais detalhado é tido como o que apresenta mais qualidade, ao contrário do parecer sem aprofundamento técnico.

**Tabela 25**

**Tipo de parecer da Comissão de Justiça. (Amostragem).**

	1997-1999 (governo De Santi)		2001-2003(governo Edinho)	
	Vereadores	Prefeito	Vereadores	Prefeito
Teor mais técnico ou aprofundado	5 (10,4 %)	2 (12,5 %)	17 (42,5 %)	2 (9,5%)
Parecer sem aprofundamento	43 (89,6 %)	14 (87,5 %)	23 (57,5 %)	19 (90,5 %)
	48	16	40	21

Fonte: Setor de Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara, 2004.

Observa-se que, entre 2001 e 2003, aumentaram os pareceres mais detalhados e técnicos da Comissão de Justiça sobre os projetos de vereadores, para uma percentagem de 42,5% de um total de 40 projetos coletados. No período anterior – 1997 a 1999 –, este índice chegou a apenas 10,4% de um total de 48 projetos coletados.

Um parecer mais detalhado, na análise do mérito da questão, independe da posição assumida. Este parecer pode ser favorável à aprovação do projeto e ao mesmo tempo crítico. Também há casos de pareceres favoráveis, e que sugerem modificações do projeto. Outros se colocam contrários à iniciativa questionando sua legalidade, aplicação, relevância, dando conta da existência de leis que já atendem àquela questão, entre outras considerações. Segundo a presidente da Comissão de Justiça no biênio 2003-2004:

A Comissão, desde que assumi a presidência, tem procurado modificar a questão dos pareceres padronizados, pois tudo era pela legalidade. Tem consultado mais órgãos de assessoria jurídica, da Casa e da prefeitura. A responsabilidade das Comissões é muito grande, é cômodo falar que tudo pode e deixar pro plenário. Tem que dar parecer qualificado, e isso nem sempre aconteceu, não sei se por pressão do Executivo, talvez pelos próprios vícios presentes no Legislativo. Há vícios de competência que não se pode invadir, e sim trabalhar em conjunto com o Executivo para que ele se sensibilize e mande pra Câmara o projeto. Agora, não pode aprovar o projeto porque ele vai ser vetado ou vai ficar na gaveta e não virar nada. Então procuro mudar um pouco o rumo, o que não é fácil, porque provoca a ira dos vereadores, que dizem que a Comissão de Justiça é muito severa. E nunca houve tantos pareceres pela inconstitucionalidade. (Vereadora - PT).

O aumento da consulta a órgãos externos de assessoria evidencia outra modificação no comportamento da Comissão de Justiça após 2001. Para dar parecer, em alguns casos a Comissão solicita uma consultoria mais técnica. Ela é feita por órgãos como o IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) e o CEPAM (Fundação Prefeito Faria Lima). Há também a consulta a órgãos municipais, como secretarias.

A tabela 26 revela que aumentou consideravelmente os pedidos de pareceres externos da Comissão de Justiça em projetos de vereadores: de 40 projetos coletados 22,5% solicitaram esta consulta; no período anterior, de 48 projetos coletados apenas 2,1% deles solicitaram consulta a algum órgão externo de assessoria.

**Tabela 26**  
**A Comissão de Justiça solicitou parecer Externo? (Amostragem).**

	1997-1999 (governo De Santi)		2001-2003 (governo Edinho)	
	Vereadores	Prefeito	Vereadores	Prefeito
Sim	1 (2,1 %)	1 (6,3 %)	9 (22,5 %)	—
Não	47 (97,9 %)	15 (93,8 %)	31 (77,5 %)	21 (100 %)
	48	16	40	21

Fonte: Setor de Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara, 2004.

O que acontece aqui é que muitos projetos são inconstitucionais. Nós, da Comissão de Justiça, temos condições de fazer com que o projeto seja encaminhado honestamente, porque temos um setor jurídico muito bom na Câmara. E inclusive temos o IBAM e Cepam que nos orientam muito. Então não tem problema nenhum... desde que o projeto não seja inconstitucional, não seja autorizativo e não traga despesa pro município. (Vereador - PSB).

Em 2004 manteve-se o padrão de aumento do critério técnico da Comissão de Justiça. Embora a amostragem não contemple o ano de 2004, depoimentos indicam esta atuação. No biênio 2001-2002, a Comissão tinha padrão semelhante à da legislatura anterior, com pareceres menos criteriosos. A mudança para um rigor mais técnico se revelou fortemente em 2003, e permaneceu em 2004. Esta postura da Comissão de Justiça durante a administração petista ocorreu em virtude da ação dos membros da Comissão.

A Comissão de Justiça ficou mais severa, no sentido de emitir pareceres com melhor embasamento técnico. Este comportamento ajudou a reduzir os pareceres padronizados, sem mérito e sempre favoráveis, principalmente em projetos de parcelamento do solo urbano e de zoneamento urbano; ou ainda em questões relativas a projetos de teor inconstitucional e de difícil aplicação.

A Comissão de Justiça, que foi a que apresentou uma mudança mais positiva de atuação, tem como principal função verificar a redação do texto e a legalidade do projeto. Mas, o parecer qualificado, também é papel das outras Comissões (Obras, Transporte, etc) que discutem o mérito dos projetos. A tabela 27 mostra os tipos de pareceres feitos por estas outras Comissões, e a tabela 28 mostra a incidência de pedidos de pareceres externos.

**Tabela 27**  
**Tipo de parecer das outras Comissões. (Amostragem).**

	1997-1999 (governo De Santi)		2001-2003 (governo Edinho)	
	Vereadores	Prefeito	Vereadores	Prefeito
Teor mais técnico ou aprofundado	1 (2,3 %)	5 (29,4 %)	5 (17,9 %)	1 (4,8 %)
Parecer sem aprofundamento	43 (97,7 %)	12 (70,6 %)	23 (82,1 %)	20 (95,2 %)
	44	17	28	21

Fonte: Setor de Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara, 2004.

**Tabela 28**  
**A outra Comissão solicitou parecer Externo? (Amostragem).**

	1997-1999 (governo De Santi)		2001-2003 (governo Edinho)	
	Vereadores	Prefeito	Vereadores	Prefeito
Sim	—	—	1 (3,6 %)	—
Não	44 (100 %)	17 (100 %)	27 (96,4 %)	21 (100 %)
	44	17	28	21

Fonte: Setor de Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara, 2004.

Como se pode depreender, nas outras Comissões também aumentaram os pareceres qualificados a partir de 2001, porém de forma menos significativa do que o que ocorreu na Comissão de Justiça, revelando que a mudança positiva nos trabalhos não foi tão incisiva e geral, dependendo muito dos presidentes e membros dessas instâncias, que, por sua vez, nem sempre trabalham no sentido de aperfeiçoar seus trabalhos.

No primeiro ano, a Comissão de Obras (2001) fez um trabalho bastante interessante de tentar medir impacto de vizinhança, pedir parecer da secretaria de desenvolvimento urbano, até a propor uma lei de regularização e de como modificar. Isso deu um certo freio nestes projetos, mas durou pouco porque o outro presidente da Comissão de Obras começou a dar andamento. Então é muito difícil frear, as disputas acabam em: ‘até que ponto a gente vai mudar o regimento pra impedir manobras’. Isso é muito usado aqui. Quando você não quer que o projeto seja aprovado você apresenta uma emenda, toda vez que há uma emenda volta pra Comissão de Justiça, então é uma forma de ir prolongando a votação. Então existem mecanismos previstos no próprio regimento, que quando a gente tenta modificar encontra oposição, porque não há vontade política de mudar isso. (Vereadora - PT).

É difícil medir o sentido exato das qualidades dos pareceres, porque os projetos de leis têm apresentado uma variada gama de temas e complexidade, o que não impediu que se observasse a queda do percentual de pareceres-padrão, que não discutiam de forma qualificada as matérias e que muitas vezes eram cópias uns dos outros, optando quase sempre pela legalidade da iniciativa. No anexo IV há a transcrição de vários tipos de pareceres das Comissões coletados na CMA.

Esta mudança de comportamento nas Comissões se coadunou com dois fatores. O principal foi a iniciativa de alguns vereadores, no aperfeiçoamento das Comissões. Em seguida, o próprio interesse do Executivo – governo Edinho – neste sentido, levando-se em conta que o Executivo normalmente tem influência e maioria no plenário da Câmara, na Mesa Diretora e nas Comissões. Mas não houve um sentido conjunto neste aperfeiçoamento e as outras Comissões adotaram em menor grau esta postura.

Quanto ao tempo de análise de um projeto pelas Comissões, observou-se que no governo De Santi havia uma espécie de homologação automática dos projetos do Executivo, com pareceres praticamente instantâneos, como reforçam depoimentos. O prefeito Edinho defende que houve uma mudança de atuação da CMA em seu mandato e que o Executivo se inteirou mais nos trabalhos do Legislativo e das Comissões, a despeito do

imenso êxito que ele – assim como seu antecessor – teve na aprovação de projetos do governo.

Se o Legislativo tem uma relação de submissão com o Executivo, nada precisa funcionar. Você põe aquela chapinha e todo mundo assina, porque o prefeito quer que seja daquele jeito. Quando você cria uma relação institucional, você de fato valoriza o Legislativo... às vezes a Câmara reclama 'Ah, o Executivo manda projeto em cima da hora'. Mas o projeto em cima da hora que eu mando às vezes é de dois dias, três dias, dependendo da urgência. Quando eu era vereador o projeto chegava meia hora antes da sessão, você tinha que ler na hora. Antes a secretaria da Câmara fazia o parecer e os vereadores assinavam no plenário, não tinha prática de você pegar o projeto, ler o projeto, estudar e se manifestar. (Prefeito Edson Antonio da Silva - PT).

Em suma, ainda que o esforço na melhoria dos pareceres tenha se restringido mais na ação na Comissão de Justiça, houve uma clara tentativa de mudança na CMA entre 2001 e 2004, principalmente no segundo biênio desta legislatura. Isto fez diminuir o desenfreado uso de algumas matérias que anteriormente tramitavam com discussão menos apurada, como as propostas de zoneamento urbano e uso do solo, que passaram a ter maior atenção técnica. E aumentaram os pedidos de pareceres externos (IBAM, CEPAM e órgãos municipais). Ainda que as Comissões sejam “braços” do Executivo e que parlamentares critiquem seu rigor, a apreciação técnica faz com que os vereadores tenham mais cuidado ao propor projetos e que melhorem sua qualidade, prezando a questão fiscal e de adequação à legalidade. Esta preocupação ainda está longe de ser cumprida totalmente na CMA, mas torna-se mais possível quando as Comissões realizam um trabalho apurado e positivo.

#### **4.5 – POLÊMICAS NA CMA SOBRE OS PROJETOS DO EXECUTIVO**

Na produção legal da CMA, nos dois períodos estudados, o Executivo obteve praticamente 100% de êxito na aprovação de seus projetos. Raras vezes, eles foram aprovados com vetos parciais, referentes a vetos a emendas que modificavam ou acrescentavam

parágrafos ao texto original proposto (nos casos de projetos orçamentários anuais, por exemplo).

O Executivo no governo Waldemar De Santi, teve insucesso apenas em dois projetos de lei: um foi rejeitado pelo plenário (revogava Lei que autorizava o prefeito em nome do município a permutar bem imóvel de propriedade municipal com firma de empreendimentos imobiliários); outro foi retirado pelo próprio Executivo (revogava artigo e parágrafos de Lei que versava sobre a complementação de salários de servidores municipais). Na gestão do prefeito Edinho, apenas um projeto do Executivo não virou lei<sup>121</sup>, e ainda assim por ter sido retirado pelo governo (versava sobre a criação de Centro de Referência do Jovem e do Adolescente)<sup>122</sup>.

Mesmo com o cenário de êxito, não se pode afirmar que sempre houve boas relações entre a CMA e o Executivo. A percepção que se poderia ter é de extrema facilidade na formação de bancada governista. No entanto, independente da quase totalidade de aprovações, muitos projetos do Executivo foram polêmicos, causaram conflitos com os vereadores e repercutiram na sociedade e na imprensa. Como exemplos, citam-se as matérias relativas a impostos, taxas, remuneração de servidores, Conselhos Municipais, educação, saúde, segurança, trânsito, entre outras. E também questões fora do âmbito da produção legal: denúncias, pedidos de comissões investigativas e solicitações sobre ações do governo. O Plano Diretor também é um exemplo de discussão longa, devido à sua importância vital ao desenvolvimento do município, e à complexa elaboração e aprovação da matéria, que envolve inúmeros temas.

---

<sup>121</sup> Três projetos do Executivo petista ainda tramitavam à época do trabalho de campo desta dissertação.

<sup>122</sup> Nas palavras do Prefeito Edinho: “foi retirado porque nós o inserimos dentro na nova estrutura administrativa. Então, ao invés de mandar um projeto que só tratava da criação da coordenadoria da juventude, o inserimos dentro de todas as mudanças que estávamos propondo, como a criação da coordenadoria de economia solidária, coordenadoria de mulheres, etc”.

Na administração De Santi vários projetos do Executivo tiveram intensa discussão na CMA, inclusive com a presença de setores organizados da sociedade. Entre várias discussões polêmicas, destacam-se: a questão dos ambulantes, a proposta de construção da FEBEM e de Centro de Ressocialização de Jovens e o projeto de municipalização de ensino. Em depoimento sobre a formação de bases parlamentares, o prefeito Edinho enumera alguns dos debates em que participou como vereador de oposição:

Não dá pra dizer que o alinhamento na Câmara é automático. Eu mesmo, como vereador de oposição, por diversas vezes ocupei a tribuna pra defender projetos do De Santi. Como fui contra, por exemplo, ao projeto de Código de Posturas. Fui contra a flexibilização dos prazos pra infra-estrutura nos loteamentos, debatemos muito; fui contra a lei da guarda municipal, que proibia e restringia a participação de mulheres. Vários eu levantava questionamento, mas também cansei de ir à tribuna pra defender projetos dele que eu julgava importantes. Outro que causou muita polêmica foi o da municipalização do ensino...eu e vários professores contra, teve manifestação na Câmara. Então teve momentos acalorados no debate. Mas, por exemplo, quando se discutiu o Conselho municipal de Saúde, eu fui favorável, porque achava que era uma forma de controle popular sobre os gastos da saúde, enfim, alguns projetos que sempre defendi. (Prefeito Edson Antonio da Silva - PT).

Já na condição de prefeito, Edinho também enfrentou algumas dificuldades na CMA. Um exemplo foi o projeto de Reforma Administrativa que criava várias coordenadorias (juventude, negros, mulheres, economia solidária) e instâncias administrativas. A reforma não saiu em seu primeiro mandato, ficando em via de aprovação no início de 2005.

Um projeto polêmico ligado à reforma administrativa foi o do PCCV de servidores municipais (Plano de cargos, carreiras e vencimentos), que, no início de 2005 – segundo mandato de Edinho –, já estava em sua terceira versão. A dificuldade de sua aprovação resultou da resistência de setores organizados (sindicato de servidores municipais) que dialogavam com o Executivo. Eles expunham sua discordância com vários pontos do projeto, obtendo o prolongamento do prazo, sugerindo modificações e pautando discussões. Essa resistência também se refletiu nos vereadores, que apoiavam os servidores, por convicção ou como forma de não se comprometerem com a categoria.



Outros exemplos de projetos difíceis e que demoraram mais para serem aprovados foram: a criação das frentes de trabalho; a lei que terminava com a restrição de contratação de mulheres na Guarda Municipal; e projetos de tributação (IPTU progressivo e a CIP, taxa aplicada na conta de luz). Aliás, na criação de tributos, há por parte do vereador uma resistência maior, em razão do desgaste que ele pode assumir com a sociedade, pois essas medidas são vistas negativamente junto à população.

É comum que, no último ano de Legislatura, o Executivo tenha mais dificuldades na Câmara Municipal. O período eleitoral contribui para certa morosidade das discussões, fazendo com que os vereadores diminuam sua atenção sobre a produção legislativa. Por este motivo, uma estratégia do Executivo é trabalhar para que suas proposições sejam votadas em início de legislatura.

Todo projeto polêmico em ano eleitoral é mais difícil aprovar. Eu dizia isso pros secretários aqui no início de 2004. Nós queríamos aprovar em 2004 ainda o Plano de Cargos, a nova estrutura administrativa, o Plano Diretor e eu disse aos secretários: não vota, isso eles não votam. Porque quando você mexe, tem projetos polêmicos, geralmente a Câmara sofre muitas pressões e tradicionalmente os parlamentares recuam. Por isso nosso empenho em votar estes projetos no início do segundo mandato, porque você está longe de qualquer calendário eleitoral que possa abrir espaço pra que os vereadores recuem diante das pressões. (Prefeito Edson Antonio da Silva - PT).

O passado de vereador pode contribuir para o prefeito ter uma relação mais harmoniosa com a Câmara, pelo seu conhecimento do cargo parlamentar, noções regimentais, etc. Waldemar de Santi exerceu o cargo de vereador, antes de suas experiências como prefeito. Edinho foi vereador por dois mandatos seguidos antes de ser eleito prefeito, e reconhece nisto algo que facilita seu trabalho:

Tem um diferencial, eu saí da Câmara e vim pra prefeitura, então boa parte dos vereadores convivia comigo. Eu conhecia o Legislativo, fui vereador oito anos e isso me favoreceu muito...Por conhecer, eu tinha muita facilidade de articulação e consegui pactuar algumas coisas importantes. (Prefeito Edson Antonio da Silva - PT).

Como se observou, as aprovações de projetos do Executivo e a maioria governista no Legislativo sugere um fácil relacionamento entre os poderes e a subserviência dos vereadores. Mas, independente do êxito em aprovar suas leis, o Executivo travou longas discussões na CMA, principalmente em anos eleitorais. Fora da produção legal, o embate entre vereadores – principalmente de oposição – e Executivo, aconteceu mais no campo das denúncias e críticas em plenário. E, a partir de 2001, a CMA passou a ter mais um setor do governo como alvo de fiscalização e de debates: o programa Orçamento Participativo.

#### **4.6 – O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E A OPINIÃO DOS ATORES POLÍTICOS**

O Orçamento Participativo (OP) é um programa implementado por várias administrações petistas, e uma espécie de “marca registrada” do partido<sup>123</sup>. Ele utiliza parte do orçamento do município<sup>124</sup>; a cidade é dividida em regiões e reuniões abertas à população são feitas para discutir e definir que obras serão realizadas por meio desses recursos. Por seu caráter aberto, o OP é propagandeado pelo PT como implementador de decisões participativas e democráticas. Porto Alegre tornou o programa nacionalmente conhecido, e a partir dessa experiência e a de outros municípios nesse instrumento de gestão, foram feitas inúmeras teses, artigos e conferências analisando seus mecanismos e avaliando seu grau de êxito.

Inicialmente, é importante lembrar que a marca participacionista do OP não é novidade na política brasileira ou exclusividade do PT. Já no período de abertura política, a

---

<sup>123</sup> Outros partidos já fizeram programas semelhantes. É o caso do Orçamento Democrático – OD – criado pelo governo de Goiás (PSDB) em 2000. Paiva (2002) fez uma comparação entre ele e o OP, que a prefeitura petista de Goiânia criou em 2001. O programa peessedebista era mais enxuto, limitado e centralizado, e o Executivo conduzia o processo com menos interferência de participantes nos encontros; por sua vez, no OP havia mais reuniões, participantes e a presença de delegados representantes.

<sup>124</sup> Em Araraquara, o percentual destinado ao OP variou anualmente mas, em média, ficou entre quatro e cinco por cento do orçamento municipal.

maior participação de Conselhos, associações, entre outros grupos organizados, passou a integrar experiências administrativas. Alguns governos de partidos com viés ideológico oposto<sup>125</sup> aos de perfil conservador oriundos do período militar trabalharam neste sentido. Além disso, havia o aumento de recursos financeiros disponíveis aos municípios. A ação de movimentos sociais na esfera local estabeleceu uma relação político-institucional em que havia o reforço do viés democrático<sup>126</sup>.

Souza (2001) cita os OPs de Porto Alegre e Belo Horizonte<sup>127</sup>, foco de várias análises, em boa parte positivas. Estudos indicam que estes modelos de gestão participativa aumentaram a capacidade dos grupos sociais excluídos de participarem na alocação de recursos públicos, ampliando o acesso da população de baixa renda aos serviços básicos de infra-estrutura. Estes grupos, anteriormente à margem das decisões, passaram a ter mais representação e a se verem realmente como cidadãos, ainda que para isso tivessem que empregar muito mais força do que as classes médias e altas que já possuem tal acesso. Outro ponto abordado foi a diminuição de práticas patrimonialistas e clientelistas, e o OP revelou uma maior credibilidade e *accountability*. Mesmo assim, é bom lembrar que nem todas experiências de OP tiveram este êxito ou interromperam tais práticas negativas.

O OP não pode ser visto – como sugerem algumas análises – como o único fator responsável por gerar ativismo político nos excluídos e na sociedade desorganizada, ou

---

<sup>125</sup> PMDB e PDT, por exemplo.

<sup>126</sup> Costa (1997) analisa gestões participativas de três cidades mineiras governadas pelo PMDB nos anos 80. Setores sociais organizados intermediavam políticas aproximando os governos dos moradores, e o acesso da população não se restringia aos vereadores e políticos influentes. Associações de bairro e conselhos comunitários agiam como porta-vozes da população, e, quando não havia organização, a própria Prefeitura providenciava técnicos no assunto para ordenarem estes grupos. O problema, veio da ação destes governos no sentido de selecionarem interesses e demandas que privilegiassem exclusivamente, ou na maioria das vezes, bases ligadas aos Prefeitos e seus grupos de apoio. Por este motivo, estas organizações, mesmo próximas das pessoas não constituíam um ganho real de poder ao cidadão comum. Após o término destes governos, o foco de interlocução dos cidadãos voltou para os vereadores, e as únicas associações que permaneceram foram as melhor organizadas internamente e mais eficazes em cobrar atendimento às suas demandas.

<sup>127</sup> O OP de Porto Alegre foi implantado em 1989 e o de Belo Horizonte em 1993. O êxito destas administrações, que se reelegeram por diversas vezes, em parte se deveu à aceitação ao programa.

em ser fruto político da vontade política da esquerda. Ele é parte de um processo de mobilização histórica e não a política única de acesso aos menos favorecidos (há os programas de distribuição de renda, outros projetos de prefeituras petistas neste sentido ou feitas por outros partidos). A análise de qualquer OP é passível de ser feita sob diversas ópticas, como bem demonstra Souza: há o terreno político, o da educação, o de gestão, o papel político, o de mudança social, a questão burocrática e a representação política.

Nesta pesquisa sobre a Câmara Municipal de Araraquara se aborda a questão do OP – implantado no município em 2001 pela administração de Edinho – de forma breve, sem focar seus mecanismos internos, decisões, ou seu grau de eficiência nas políticas públicas do município. Julgou-se como importante entender as avaliações dos vereadores sobre o programa e como ele se coadunou com os trabalhos diários da CMA.

A principal questão levantada sobre o OP em relação aos trabalhos legislativos, foi se o programa modificou a atuação do vereador e no que ajudou ou dificultou os trabalhos parlamentares; e se retirou parte do poder de decisão dos vereadores e da CMA. Há opiniões que revelam relutância e contrariedade em relação ao programa, questionando seu suposto caráter de decisão democrática e popular, e afirmando ser forte e exclusiva a interferência do Executivo petista nas ações do OP:

Essa participação popular pra mim é uma piada. Na verdade, é um grupo que coordenam o OP, ligado ao prefeito. E, na maioria das vezes, a população não participa dessas reuniões e esse grupo acaba decidindo pra onde vai a verba. Na verdade prejudica, e muito, o trabalho do vereador. No passado, os vereadores que levantavam os problemas dos bairros. Faziam abaixo-assinado, a população participava muito mais. Você ia num bairro com abaixo assinado, a população pedia asfalto, pedia melhoria, comparecia em peso, não pra decidir, mas pra apoiar o vereador naquela reivindicação junto ao Executivo. Hoje é decidido no OP, muitas vezes pelo grupo que trabalha nele e pelo Executivo. (Vereador - PSDB).

Constata-se a reclamação de que o vereador perde sua força nos bairros, diante do OP, por ter reduzido sua possibilidade de levantar os problemas da população. A

insatisfação maior dos parlamentares com o OP é em relação à suposta diminuição de sua percepção junto a demandas específicas da população. As visitas aos bairros e outros meios de aproximação com as pessoas, de modo assistencialista ou não, é a principal via de exposição de vários vereadores. Outros depoimentos, não tão contrários ao OP, também deixam transparecer esta queixa:

Interfere realmente, o Executivo tira um pouco daquele trabalho que o vereador tem em função do seu cargo. É claro que ele bem implantado e em sintonia com o Legislativo, tem resultado positivo. Mas o que eu vejo nesta discussão do OP é que a população espera sempre uma resposta muito rápida das ações que pedem. E no governo não há, cria uma desilusão na comunidade. Vai ter que resolver isso, porque a distância entre aquilo que se discute e a realização daquele sonho é muito grande...Mesmo implantando a reivindicação, como o período é muito longo acaba revertendo em descrédito. (Vereador - PFL).

Para o vereador foi uma faca de dois gumes, atrapalhou muito, porque o OP é aquilo que o vereador fazia anteriormente, tirou autoridade do vereador e suas atribuições. O OP tem delegados nos bairros e o delegado hoje tem mais força que o vereador, prejudicou muito o Legislativo. (Como resolver) Contornar com visitas aos bairros, fazer com que o prefeito cumpra...A única coisa que o vereador tem feito é exigir que o prefeito, no OP, cumpra o que prometeu. (Vereador - PSB).

Atrapalhou o trabalho. Não porque é um projeto que não tem valia, o OP é muito bom. Mas foi criado nesta administração, então as pessoas ainda não estavam capacitadas para trabalhar com ele. Começaram a ultrapassar os limites e entraram na área dos vereadores. Agora já estão se acertando melhor e com mais responsabilidade. Então ele passou a ser útil na Câmara ao invés de atrapalhar. (Vereador - PPS).

Os comentários favoráveis ao OP afirmam que o programa não interfere negativamente nos trabalhos legislativos, porque não retira do vereador sua função fiscal e legisladora.

Achei muito positivo, é uma visão de futuro, uma coisa que pra mim não pode ter volta. Porque quem tem que opinar o que precisa realmente para aquele bairro é a população que mora ali. Eu sempre discordei de outros tipos de comportamento, o objetivo do vereador tem que ser: o melhor pra comunidade, fiscalizar o Executivo e fazer leis para abranger um todo. (Vereadora - PMDB).

Depende. Se o trabalho do vereador é ser porta-voz de um bairro e como é que se entende ser porta-voz, se usava isso pra capitalizar votos, então acho que isso enfraqueceu por causa do OP. De outro lado, também acho que não fortaleceu, vejo o OP ainda sendo aperfeiçoado, cria pra bancada da situação problemas muito sérios porque as prioridades escolhidas não são executadas e cabe a gente explicar por que. É um processo extremamente importante, tem que ser trabalhado de maneira mais continuada, não só no momento de escolher prioridades de investimento, porque aí ele cai em escolhas que podem ser trabalhadas de maneira clientelista. Em geral o trabalho legislativo é muito pouco valorizado, existe muita pressão da mídia, muitas críticas: 'a Câmara não faz', 'a Câmara não é qualificada', é tudo assim no genérico e a gente enfrenta muitos problemas deste tipo. (Vereadora - PT).

Para o prefeito Edinho, o OP é um instrumento que liga o vereador à sociedade e a CMA deve aprender a utilizar este mecanismo. Ele discorda das opiniões negativas dos parlamentares sobre o programa, ou que o OP é restrito às ações do Executivo e do PT, e até critica a pouca atuação dos vereadores do seu partido no programa:

É um pouco essa concepção que o vereador tem do parlamento, muitas vezes de balcão de atendimento, não é o legislador, não é aquele que cumpre funções constitucionais. Então ele acha que o OP esvazia suas funções, e não é verdade. Agora, tem outros que são espertos, vereador que vai pra plenária do OP e ao invés de eleger ele como um concorrente usa como mecanismo de organização de bairro. E não é vereador do PT não, é de outros partidos tradicionalmente mais conservadores. É correto, tem uma demanda no bairro, ao invés dele achar que ou ele é o interlocutor ou se esvazia, ele organiza a comunidade, isso é muito interessante...Acho que os vereadores do PT usam pouco o espaço, deveria ir, porque é um instrumento de gestão que o PT foi o principal divulgador, então temos tradição. O do PT tinha que ir mais, acompanhar mais, mobilizar mais a comunidade; mas não faz, são raras as vezes que se mobilizam pelo OP. (Prefeito Edson Antonio da Silva - PT).

A despeito das críticas à forma de execução do Orçamento Participativo e ao risco que a alta carga de expectativas do programa gera – e que podem frustrar a população se não forem atendidas –, concluiu-se que, em relação à atuação do vereador o OP não prejudicou a ação da CMA. As visitas aos bairros, comunidades e setores locais do município não deixaram de ser feitas. Porém, quanto a algumas práticas negativas, como o assistencialismo, o OP reduziu o campo de atuação do vereador, e de forma positiva pode contribuir, ao menos em parte, à redução da ação clientelista.

Ainda que não tenha retirado força e responsabilidade dos vereadores, o OP é um recurso a mais do Executivo petista, uma força institucional extra da administração nas finanças, pois parte do orçamento se destina à execução do programa. Mas a CMA também pode fazer do OP seu instrumento. Por isso, a importância dos parlamentares compreenderem os mecanismos do programa, a questão orçamentária, debaterem a transferência de recursos, as implementações e como isto é passado ao conhecimento da sociedade. O vereador não pode propor projeto que acarrete mais despesas ao município, mas pode e deve fiscalizar a feitura e prática do orçamento. É seu papel observar a execução do OP, se o programa não é utilizado de maneira demagógica pelo governo, se atende às promessas que faz. Por fim, garantir que ele não seja um espaço restrito às ações de membros do governo e do PT.

#### **4.7 – A AUTO-IMAGEM DO VEREADOR EM RELAÇÃO AO SEU TRABALHO E AO RELACIONAMENTO ENTRE A CMA E O EXECUTIVO**

O vereador comumente é lembrado como o ator político que faz leis. Mas, mais do que participar das sessões legislativas, ou propor e votar leis, ele tem, entre outras funções: fiscalizar o Executivo, participar de Comissões de Estudo, requerer informações, debater temas que digam respeito à vida dos munícipes. O Legislativo municipal é uma instituição política que, juntamente com o Executivo, é um elo dos interesses da população.

Alguns depoimentos trouxeram questionamentos a respeito da pouca possibilidade de interferência do vereador no orçamento, quanto ao aspecto da produção legal, o que foi lembrado por alguns deles para justificar uma relação mais próxima com a comunidade. O contato com bases eleitorais específicas e de bairros é muito difundido na Câmara Municipal. Mas dependendo do modo como é feito este contato, ele pode resultar em

uma distorção do papel do parlamentar e em um clientelismo. É difícil medir o grau de assistencialismo e das práticas que visam aos interesses particulares. No entanto, ao se observar as opiniões dos vereadores sobre suas atividades, é possível delimitar diferenças de atuação em relação ao contato que eles estabelecem com a população.

O vereador tem papel importante neste equilíbrio de forças entre o Executivo e o Legislativo. Busca na sua campanha o contato com a comunidade, ver suas necessidades, tem aquela função de fiscalizador do Executivo e também um contato direto com a população. (Utiliza este contato?) Seguidamente. Todo fim de semana e durante a semana, e talvez aí esteja a fórmula de estar no quinto mandato consecutivo, neste contato constante com as bases. (Vereador - PFL).

Meu trabalho se volta não só à fiscalização do governo, passa por muitos projetos de interesse da comunidade. Fico mais de 10, 11 horas por dia na Câmara, atendendo muito a parte social, o que não é um dever do vereador, mas é impossível não atender uma pessoa que nos procura. O vereador tem autoridade limitada. Não tem condições de fazer projetos autorizativos, que trazem pro município e pra prefeitura encargos monetário, isso prejudica muito a atribuição do vereador... Faço visitas aos eleitores, atendo eles aqui na Câmara e na prefeitura. No dia a dia, eu faço contatos permanentes com meus eleitores. (Vereador - PSB).

Há casos em que o vereador julga essa relação mais direta como um atendimento ou mesmo uma consulta à população, e para tanto ele dedica a maior parte do seu tempo a receber pessoas e a ouvir reclamações e pedidos. Muitos vereadores têm noção do trabalho amplo e abrangente que podem realizar, e das várias atribuições de seu mandato; no entanto, alguns classificam esta relação como “despachante”, citando os problemas pelos quais passam as pessoas de baixa renda.

Dou atendimento às pessoas aqui no meu gabinete todos os dias, de manhã e de tarde. Tenho uma rotina de visitas nos bairros, nas comunidades e nas igrejas evangélicas, esse é meu dia a dia. A verdadeira e principal função do vereador é fiscalizar o Executivo. Hoje nem só isso, porque as pessoas têm dificuldades, então eu, homem público, auxílio com diálogo, encaminhamento e em passar uma esperança para elas. Estão difíceis as coisas, o desemprego, falta dinheiro às vezes até pra comer, e as pessoas ficam desesperadas; então você tem que auxiliar. [...] é um bom atendimento que a gente dá aqui no gabinete, com respeito às pessoas, não enganando ninguém, não pregando sonhos impossíveis e falando a verdade. Então este trabalho repercute nas pessoas e elas levam pro seus bairros. Lá comentam: ‘no gabinete de fulano de tal, eu fui e ele me atendeu assim e assim’, e dali a pouco começam a aparecer outras, passaram estas informações pras pessoas. (Vereador - PPS).



A ação do “vereador despachante” reforça em parte da população a imagem de que esta é a função do Legislativo, principalmente com a dificuldade de obtenção de emprego e a marginalização de segmentos da sociedade, como os da periferia. Este tipo de vereador se aproveita até de medidas que melhoram a informação do legislativo, como é o caso do cadastro de visitantes que foi implantado na CMA. Para ilustrar melhor estas questões, seguem-se notas extraídas do Jornal Primeira Página (São Carlos), de 17 de maio de 2005:

Mesmo Araraquara apresentando nos últimos anos crescimento das taxas de emprego formal, persiste o problema do alto desemprego na periferia. Um vereador do PTB, em apenas três meses contabilizou mais de três mil pedidos de emprego, principalmente de jovens e adolescentes sem instrução adequada ou qualquer experiência profissional. Muitos pedem passes de ônibus para ir ao centro da cidade, dinheiro para pagamento de contas de luz e água, etc. Segundo o assessor do vereador, a medida tomada foi encaminhar alguns currículos e solicitações a outros órgãos competentes.

[...]o cidadão preenche um cadastro (de visitantes) com vários dados pessoais. A assessoria da CMA justifica a medida como uma forma de saber o que o visitante deseja do vereador. Em três semanas, a recepção registrou mais de mil cadastrados. Um funcionário, que não quis se identificar, diz que isso acarretará nas famosas “cartinhas” de vereadores enviadas em aniversários e períodos eleitorais. Outro funcionário, diz que o procedimento de cadastro simplesmente segue uma medida já tomada por empresas, pelo setor privado e pelas instituições públicas

Não se pode negar que as visitas a bairros e a conversa com a população são valiosos instrumentos no trabalho dos vereadores, que desta forma verificam a percepção das ações do Executivo e podem assim levantar problemas municipais e debatê-los. No entanto, esta aproximação estreita com a população carrega consigo o risco de resultar em meio de atendimento assistencialista e eleitoral, e às demandas e interesses particulares.

O meu trabalho é voltado pro geral, pra toda população de Araraquara. Na minha sala eu deixo uma lei que fala da não distribuição de remédio e de cesta básica. (Sobre o contato com a população): Tenho bastante, participando de cultos e de igrejas, fazendo palestras nas escolas e fiscalizando. Nas reuniões dos pais dá pra conversar com a população. Ou senão, quando eu chego em um bairro pra ver um problema, se foi atendida uma solicitação. Todas manhãs eu chego pra levantar estes problemas de bairro. E, neste momento, você interfere junto à secretaria de trânsito com a lei de segurança, etc. (Vereadora - PMDB).

Em outros depoimentos, é possível identificar as diversas percepções dos vereadores quanto ao trabalho de atendimento às bases específicas do município. De se salientar, ainda, os tipos de projetos apresentados mais frequentemente, como os de parcelamento do solo e de zoneamento urbano, e em que campo de iniciativa o vereador procura atuar mais.

Faço contato mais com a minha base do movimento sindical, tenho mais sustentação nos trabalhadores de transporte. O vereador, com relação à população, é um cargo muito limitado porque não pode fazer projeto de lei que traz custo para o município. Então o vereador fiscaliza as contas do prefeito, tudo aquilo que ele faz, mas não pode gerar custo. Na verdade, o vereador faz leis para disciplinar a cidade, ou seja, uma mudança de zoneamento... E tudo aquilo que o prefeito manda pra Casa, aí sim, se beneficia diretamente a população o vereador pode ter uma posição muito importante. Porque tem projetos sociais, e tem que passar pela Câmara, e aí o vereador tem que votar, mas tem que partir do Executivo e nunca do Legislativo. (Vereador - PSDB).

Priorizo as atividades na presidência da Comissão de Justiça e de membro da Mesa. Não faço na semana um trabalho de atendimento em bairros, eu às vezes marco reuniões com grupos, e fico mais no gabinete. O vereador tem que ter um trabalho qualificado, não pode simplesmente fazer leis que atendam alguns grupos ou interesses, como estas leis de mudança de zoneamento, olhado como o grande 'quebra-galho' que vai resolver na base de favores, de trocas e de solicitações. O vereador tem um duplo trabalho, acompanhando o Executivo e fiscalizando o uso do dinheiro público, e fazendo esta ponte com a população, que tem muito enraizada esta postura do 'é dando que se recebe', a postura do favor, de que o vereador é feito pra pagar conta de luz e água. Não tem que ser representante de um único bairro, tem que ser interlocutor qualificado entre sociedade e Executivo, pra isso tem que saber o que está votando, se empenhar em compreender peças mais difíceis, checar se os serviços são bons e se há um atendimento regular. Não só informar, mas também ver se há denúncia. Eu priorizo no meu mandato eixos que dizem respeito aos servidores públicos municipais e ao atendimento de segmentos de minoria, como portadores de deficiência. (Vereadora - PT).

Destaca-se a definição sobre as leis que “disciplinam a cidade”, entre elas, as de zoneamento (de áreas de comércio, industriais, etc.). Não se pode definir claramente qual o interesse dos vereadores nestes projetos, pois há uma infinidade de casos, cada um com características próprias. Porém, é certo que este tipo de proposição foi feita em demasia na CMA, na maioria das vezes atendendo a segmentos particulares. Tal procedimento prejudica a produção mais qualificada do Legislativo, e o fato de o prefeito ter regimentalmente mais

atribuições legais, não justificaria o uso indiscriminado dessas proposições pelos parlamentares.

Depoimentos criticam e cobram mudanças no papel do vereador e nos trabalhos legislativos da CMA. São vários pontos levantados, revelando diferentes graus de interesses. Alguns demonstram a convicção dos meios que devem ser seguidos para atingir estes objetivos; outros são explicados de forma vaga e imprecisa.

Há os que criticam o poder federal e suas leis, cobrando a atribuição de mais funções aos vereadores: “O que precisa é o poder em Brasília, os deputados federais e senadores, darem mais atribuições aos vereadores” (Depoimento de vereador - PSB). Há vereadores que cobram da CMA uma fiscalização e cobrança mais severa em relação ao Executivo. Outros vêem como essencial que ela assuma um viés mais popular e de participação efetiva da sociedade.

Uma participação popular na Câmara, porque, toda vez que é um projeto de interesse e a população não participa e não fica sabendo, os vereadores acabam cedendo pro prefeito porque o povo não fiscaliza. Se tivesse um fiscal do vereador acho que o vereador seria punido nas eleições. Aqueles que se beneficiam com favores não querem nem saber, nem olham e nem lêem o projeto. Basta o Executivo dizer vota aí, que eu voto aqui...é um grande prejuízo pra cidade. (Vereador - PSDB).

A rejeição ao modelo assistencialista, de atendimento individual e de grupos, também foi citada como um ponto relevante para a melhoria da CMA. Foi destacada, ainda, a importância de uma especialização mais eficiente do vereador, uma busca pela informação quanto às suas atribuições. Portanto, as opiniões revelam diferentes visões sobre o que o vereador pensa que pode ser feito para melhorar seu trabalho e a atividade da CMA.

[...] não é mudança regimental, tem que fazer um trabalho de conscientização do papel.... É mudando a concepção da população do que é ser vereador, esta política de trocar voto por favor. É resgatar a cultura dos direitos, são mudanças demoradas... sempre aqueles que estão de fora criticam, e vai entrar também a questão do financiamento da campanha, quem vai fazer campanha mais cara e mais profissionalizada. Ainda está precisando de muito chão pra gente andar. Não vejo com muita esperança essa mudança, tem que ter muito investimento pra conscientizar a população de que ser vereador não é ser despachante, não é ser quebra-galho que vai conseguir um emprego. (Vereadora - PT).

[...] a Câmara muitas vezes reflete a sociedade. Não dá pra achar que uma sociedade que tem, por exemplo, escolaridade de oitava série, vai ter todos vereadores com curso superior. Então tem o vereador articulador, legislador e fiscalizador. Tem o que é de comunidade, de bairro, um pouco o síndico daquela região e que faz gestão junto ao Executivo pra resolver problemas. E tem o que representa um movimento social, setor de classe e categoria profissional; geralmente este tem vida curta, se ele se elege com esse perfil e não amplia, ele é de um mandato só. Muitas vezes aquele que é de uma região muitas vezes se qualifica e amplia, mas também é difícil. É aquela velha idéia de que não existe e é muito difícil a ascensão de classe. Difícil você ser eleito, por exemplo, representante dos caminhoneiros e virar o articulador, o vereador com formação de fato e que cumpre a função legislativa. [...] uma atuação mais qualificada significa que a sociedade também tem que estar muito mais consciente e ter mais formação. Agora, acho que é uma visão pouco democrática achar que a Câmara só tem que ter perfil legislador. Significa que a sociedade e setores não se sentem representados por aquele vereador que tem papel mais articulador do que o que vai a bairro. O ideal é, que o vereador articulador também construa relações nos bairros, relações mais orgânicas na cidade pra também representar setores sociais...E na Câmara ter mecanismos que possam, não mudar, mas dar instrumentos para que o vereador desempenhe sua função. Eu não acho ruim a Câmara ter um vereador semi-alfabetizado, o que eu acho é que tem muita gente semi-alfabetizada na cidade, é que é importante estas pessoas serem representadas. O que não dá é o vereador se eleger representando um bairro e depois ele não tem relação e tenta criar outras, ou seja, acaba sendo cooptado. Isso é ruim. (Prefeito Edson Antonio da Silva - PT).

A maioria dos vereadores compartilha uma mesma visão sobre o Regimento Interno da CMA: ele determina a força do Executivo nas questões econômicas e de orçamento, diminuindo espaço de produção legal do vereador, mas, ainda assim, não impede a ação do Legislativo. Apesar da polêmica da restrição aos tipos de projetos dos vereadores, a maioria dos parlamentares não questiona o RI e julga que ele tem sido um instrumento de equilíbrio entre a CMA e Executivo, não prejudicando a autonomia do Legislativo. Em dezembro de 2003, houve a consolidação do RI, uma reorganização aprovada em plenário. Ainda assim, há o lembrete da necessidade permanente de reformulação das regras da Casa, para contornar “vícios” instrumentais.

O RI de Araraquara tem um certo privilegio ao Executivo. Mas contemplou de forma ampla a divisão de poderes, e nestes anos houve modificações – não substanciais, o essencial permaneceu –, e este equilíbrio existe. A gente tem sentido um equilíbrio muito bom e não tem visto nada de imposições, de ambos os lados. (Vereador - PFL).

Em minha gestão – 2001/2002 – como presidente da Câmara, eu encaminhei para que este regimento fosse reformulado, e terminou agora... Ele tinha alguns vícios que foram sanado, e hoje existe uma uniformidade entre os poderes. Trouxe várias melhorias, e não vou dizer pra você que não tem que ser melhorado, mas ele tem se adequado à legislação. (Vereador - PSB).

O RI foi atualmente sistematizado, revisto, tem inúmeras falhas e as constatamos. Neste caso último da CEI, a gente viu que bastavam sete assinaturas pra ela ser constituída sem que o plenário se manifestasse. Então essa reforma passou e a gente não viu, e está tentando modificar o Regimento com muita dificuldade, porque é algo que há oposição, são nessas fronteiras que aparece oposição organizada. Agora que precisaria fazer um trabalho de reformulação. (Vereadora - PT).

Uma questão importante nos estudos legislativos, mas que não foi objetivo da pesquisa, é a percepção dos atores políticos a respeito da formulação e implementação de políticas públicas. Aplicando questionários a prefeitos e presidentes de Câmaras Municipais paulistas, Kerbauy (2002) aponta que, para eles, o Executivo ainda é a figura central na formulação de políticas, por sua maior mobilidade no espaço legal e orçamentário. A autora sustenta que o Legislativo, para ter efetiva participação nas negociações e na intermediação das decisões, deve se inteirar melhor com outros setores (conselhos municipais, sociedade civil), fazê-los perceptíveis aos atores e integrá-los ao espaço decisório. Hoje aumenta a necessidade de uma melhor organização das secretarias municipais. A pesquisa de Kerbauy aponta que Câmara e Executivo têm visões semelhantes sobre a responsabilidade local, em assuntos como saúde, saneamento básico e emprego<sup>128</sup>. No entanto, o Legislativo vê mais atores e meios externos que possam auxiliá-los em tais soluções, enquanto prefeitos querem

---

<sup>128</sup> Outra pesquisa, de Almeida e Carneiro (2002), aplicou questionários para medir opiniões de setores de elites locais (pertencentes ou não a governos municipais) sobre temas relacionados à democracia, interesses municipais e à implementação de políticas públicas. A maioria dos entrevistados concordou que o município tem responsabilidade nas políticas de bem-estar. No entanto, a maioria também acredita que, em temas vitais, como combate ao desemprego e à pobreza, há pouco o que se fazer localmente, e a maior responsabilidade é do Estado. Segundo os autores, as respostas indicam um não-convencimento das elites locais da capacidade do município em lidar com problemas mais preocupantes, delegando ao nível federal a responsabilidade de alta intervenção.

buscá-las no seu próprio espaço. E ambos concordam com a importância da adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal. O desafio é viabilizar investimento e desenvolvimento municipal, em um processo que integre as instituições políticas e não afaste a sociedade, ainda que a adequação orçamentária traga impasses ao Executivo e centralize o processo decisório em algumas questões.

Os vereadores divergem quanto à pressão do Executivo e o grau de equilíbrio que há entre os poderes em Araraquara. Alguns vêem posturas diferentes entre os governos. A maioria, no entanto, não vê diferenças marcantes e julga que a CMA tem tido autonomia, equilíbrio e poder fiscal, ainda que menos prerrogativas do que o Executivo.

Tem muita diferença, acredito que a Câmara passada (governo De Santi), foi muito mais autônoma, decidia, derrubava vetos, fazia emendas, substitutivos e tudo aquilo que um vereador fazia era aprovado. Hoje não se aprova nada. Nós temos 3, 4 votos só, e, do resto, quem consegue aprovar é a bancada do prefeito, com interesse do Executivo. A autonomia está prejudicada, e o poder de fiscalização fica muito prejudicado, porque você não consegue aprovar uma CEI, nada... aquele projeto que é bom pra população, eu acredito que todos vereadores votam, mesmo o da oposição não vai votar contra o povo. Agora, este governo, tem projeto totalmente voltado pra se fortalecer. (Vereador - PSDB).

O vereador que não concorda com determinado projeto do prefeito – porque entende que ele é prejudicial pra cidade e favorece o governo –, fica limitado. Hoje a maior barganha que existe na Câmara é o favor, o quebra-galho. O vereador que apóia o governo e pede um caminhão de terra, tem; pede pra tapar o buraco da rua, o prefeito manda tapar; pede pra cortar uma árvore, cortam. Aqueles que não dão apoio, este vereador é cortado. Por isso a maioria se coloca em favor do prefeito, não importando aquilo que está votando. Ou seja, não é nem dono do seu voto pra poder ter benefícios, pra fazer o quebra-galho do munícipe individualmente. Vota sem sequer discutir o projeto, sem fazer avaliação se é bom. Os projetos até devem partir do Executivo, que sabe onde o calo aperta e que está com o dinheiro pra distribuir. O que é difícil na Câmara são questões do Executivo, que barram projetos dos vereadores e não deixam o parlamentar crescer politicamente. (Vereador - PSDB).

Não alterou não. Pode ter mudado alguns pontinhos, mas, de forma geral permanece a mesma situação e pressão, não vejo mudanças radicais. Tem tido equilíbrio; é claro que, como a política municipal é muito próxima da comunidade e do Executivo, a coisa acaba encaminhando de uma forma muito mais harmônica. (Vereador - PFL).

A maioria dos vereadores não viu problemas ou dificuldades do Legislativo em fiscalizar o Executivo nas duas administrações, a despeito de algumas polêmicas. No entanto,

concorda sobre a quase total ausência de oposição na CMA. Uma parlamentar petista até critica a fraqueza da oposição no governo de Edinho, lembrando que o próprio prefeito já foi um atuante vereador de oposição em legislaturas anteriores.

Aqui tem bom relacionamento entre Câmara e prefeitura, todos os prefeitos não tivemos polêmicas ou problemas... temos acesso a tudo na prefeitura, só não tem acesso o vereador que não quiser. Tudo que quiser ver de documentação é só ir lá, não tem problema, a equipe mostra tudo, unificação, notas e o que você pedir, e teve fiscalização boa da Câmara. Todo projeto que chega do Executivo pra Câmara e que é o melhor pra cidade é aprovado. O único que deu problema, na legislação passada, foi o da construção da FEBEM e do Centro de Ressocialização. Não era pra ser onde é, mas aí a população interviu e deu certo, deu muita dor de cabeça, mas, junto com o prefeito, achamos outra área. (Vereadora - PMDB).

Eu acho que na questão da fiscalização no governo De Santi, o PT... o PT não, o Edinho, o PT era o próprio Edinho. Ele tinha uma ação muito denunciante, de ir atrás, propor investigações. E agora, você não tem um parlamentar de bancada de oposição que tenha este comportamento, então talvez isto nivele, por isto” (Vereadora - PT).

Para o prefeito Edinho, existe poder fiscal dos vereadores em relação ao Executivo e seu governo sofre oposição. Mas ele julga que a fiscalização, às vezes, não se estabelece adequadamente por dois motivos: pelo êxito do Executivo em fazer valer suas políticas e em prestar informações apuradas, e pela incapacidade de alguns vereadores demonstrarem um caráter técnico e informacional nas denúncias e pedidos de fiscalização que apresentam. Essas denúncias podem cair no vazio em razão desta ausência de cuidado.

Fiscaliza, poderia até ser mais eficiente, mas o instrumento – falo com tranquilidade porque fui vereador que investiu muito na fiscalização – requer muita dedicação. Fiscalizar com eficiência, se não o vereador levanta um assunto e, se é tiro n’água, a segunda vez a Câmara já não acredita. Tem que ser eficiente, ter fundamento, acompanhar cotidianamente os atos do Executivo, ter conhecimento profundo da legislação, da jurisprudência, das normatizações do ministério público e do tribunal de contas. Isso requer muito tempo e dedicação. As vezes o vereador fala ‘olha, aqui tem problema’, o Executivo vai lá e responde com convicção que não tem, e a segunda vez que ele levanta a Câmara já recua, porque ela também não gosta de sofrer desgaste com o Executivo[...] minha maior preocupação quando era vereador, era levantar um assunto que o Executivo pudesse vir e me desmoralizar, porque isso te arreventa na cidade e com os interlocutores. A fiscalização é um grande trunfo, uma arma muito potente, você não pode usar toda hora, tem que acompanhar e saber usar... Hoje, eu sou fiscalizado pelo Legislativo e não acho isso ruim, quando você governa sem oposição, a sociedade desconfia... Tem que ter oposição, até pra que a sociedade possa acreditar que a sua gestão é honesta, transparente. (Prefeito Edson Antonio da Silva - PT).

Ficou demonstrado que os vereadores adotam diferentes posturas de trabalho. Concordam que a restrição que sofrem em alguns temas na produção legal faz com que tenham menos espaço nos projetos de lei diante das propostas do Executivo. Muitos estreitam o contato com a sociedade, bairros e segmentos específicos, mas, neste comportamento, alguns partem para uma ação negativa, do vereador “despachante” e clientelista. Há os que não são claramente assistencialistas, mas contemplam grupos e interesses particulares com projetos específicos, como nas proposições sobre parcelamento e uso do solo urbano.

As opiniões sobre o equilíbrio dos poderes municipais convergem; os parlamentares, na maioria das vezes, julgam que não há problemas graves ou que impeçam o equilíbrio institucional. Quanto à fiscalização do Executivo, acreditam que ela é feita, porém, que de certa forma é prejudicada pela fraqueza da oposição nas duas administrações: não somente pelo pequeno número de opositoristas, mas também pela fraca atuação e pouca qualificação de alguns deles, que são os que mais levantam problemas do Executivo.

As propostas dos parlamentares para que a CMA tenha um ganho de qualidade também revelam diferentes visões. Uns julgam que o problema está em Brasília, que as leis precisam mudar para aumentar os poderes dos vereadores. Outros vêem como principal meta uma maior força e rigor na fiscalização do Executivo. Há os que almejam uma maior aproximação com a sociedade.

Dois reclamações que reivindicam a melhoria dos trabalhos da CMA, são as que mais se aproximam de um papel mais eficiente e relevante do vereador. Primeiramente, não permitir a ação de práticas assistencialistas e de clientelismo, que ainda persistem em certos setores da Casa. Em segundo lugar, a busca constante de maior especialização técnica e qualificada em suas propostas e trabalhos; além disso, a importância da qualidade da CMA



em informar e dar conta de seus trabalhos à sociedade. Todas essas ações podem contribuir para um melhor equilíbrio entre os poderes, para a autonomia da CMA e para a fiscalização do Executivo; são instrumentos que dão sentido democrático e qualificado às atividades dos vereadores no processo decisório e na discussão de temas essenciais ao município.

## CONCLUSÕES FINAIS

Cuidou-se, aqui, da interação entre os poderes Legislativo e Executivo em Araraquara em dois períodos: o primeiro, entre 1997 e 1999, durante a administração de Waldemar De Santi (PPB); o segundo entre 2001 e 2003, na administração de Edson Antonio da Silva (PT). Foram analisados os resultados do processo legislativo da Câmara Municipal, o grau de equilíbrio político-institucional alcançado e o comportamento adotado pelos vereadores neste processo. Levou-se, ainda, em conta, a entrada do PT no governo e como o Executivo se comportou em relação ao processo decisório, analisando seu comportamento no sentido de identificar mudanças ou manutenção de padrões pré-existentes.

As conclusões aqui apresentadas são frutos das análises das estatísticas da produção legal da Câmara Municipal, do entendimento dos mecanismos legais da Casa e das entrevistas com atores políticos. Análises estas que partiram do embasamento teórico advindo da leitura de conceitos da linha neo-institucional e do entendimento de diversos estudos legislativos relativos às três esferas governamentais.

Durante as duas legislaturas em questão o Executivo obteve ampla maioria de apoio na CMA e apresentou um predomínio nas decisões. A oposição, além de pequena, se fez mais presente nos discursos, se fazendo notar menos nas votações. Além de pouca força, não demonstrou suficiente qualificação técnica para sua atividade oposicionista. Por sua vez, os vereadores que se apresentam como os de postura dita independente, também não representaram obstáculos ao êxito dos projetos do Executivo.

A atuação dos vereadores não sofreu influência significativa dos partidos políticos. Ao contrário do Congresso Nacional, na CMA os parlamentares assumem posições na maioria das vezes individuais; a exceção foi o PT, que conseguiu melhor pré-determinar à

sua bancada diretrizes e posicionamentos fechados. A vulnerabilidade de alguns partidos pode ser avaliada na alta migração partidária, além da parca produção em termos de propostas de programas em suas plataformas políticas, o que reforçou o comportamento parlamentar individual. A ação dos líderes partidários também não se revelou à altura de sua relevância, ainda que o prefeito Edinho reivindique que tenha aberto em seu governo mais espaço de interlocução com os atores políticos e partidos.

Na iniciativa dos projetos de lei, o Executivo petista aumentou em aproximadamente 15% a participação na CMA e apresentou 70 projetos a mais do que o Executivo anterior. Os projetos de vereadores caíram sensivelmente: foram 134 a menos. Essa mudança fez com que o Executivo, entre 2001 e 2003, fosse responsável pela iniciativa de 40% dos projetos de lei da CMA, o que reforçou seu poder de pauta e agenda na Casa e aproximou o número de proposições dos dois poderes.

Houve, notadamente, uma mudança nos temas do Executivo. Na função dos projetos, praticamente metade dos projetos de lei do governo De Santi foi de matérias de cunho administrativo e político institucional, enquanto a outra metade de suas propostas se dividiu em matérias sociais e de homenagem; por sua vez, no governo Edinho a maior incidência de projetos foi de cunho social – quase metade das iniciativas – e as homenagens não chegaram a 10%. Quanto à relevância das matérias – estabelecendo uma comparação entre os dois governos – os projetos de alta relevância de menos da metade passaram para quase 3/4 das iniciativas e os de baixa relevância diminuíram para 8%, menos de 1/3 das iniciativas de homenagem do Executivo anterior.

Diante dos dados apresentados, conclui-se que há indícios de que, a despeito da força do Executivo em formular e aprovar a pauta mais urgente e relevante na Câmara Municipal, o Executivo não se restringe, necessariamente, somente a esses temas. Nos dois

períodos, a maior parte da agenda do Executivo foi relevante, mas isto não impediu que o poder, na gestão De Santi, propusesse um alto número de homenagens e de questões organizacionais e burocráticas internas da administração. Já na gestão de Edinho a percentagem da produção relevante do Executivo aumentou, sua agenda política foi mais abrangente ao município e utilizou com mais eficiência os mecanismos de pressão e de urgência em prol da aprovação dos projetos do governo petista.

Na iniciativa legal dos vereadores não houve grandes alterações em sua função e relevância. Nas duas legislaturas a maioria dos projetos – em torno de 60% – foi de média relevância. A única alteração mais significativa está no percentual de projetos sociais: eles triplicaram, indo a 27%. Não há indícios claros dos motivos que determinaram esse aumento; o mais provável é que, a partir de 2001, a postura propositiva do Executivo e os trabalhos das Comissões interferiram na pauta dos vereadores.

Os projetos do Executivo tiveram uma aprovação de quase 100% nos dois períodos. Quanto aos projetos de vereadores (descontados os projetos de homenagem), o índice de aprovação caiu de 70% para 60% na legislatura petista. O número de leis de cada poder se aproximou: as dos vereadores caíram significativamente, de 398 para 254; e as do Executivo aumentaram de 165 para 233. Se excluídas as homenagens, entre 2001 e 2003 o Executivo fez mais leis que os vereadores, 214 a 173, enquanto no período anterior as leis de vereadores foram mais do que o dobro das do Executivo.

A postura do Executivo na apreciação de projetos de vereadores que passavam pelo plenário também mudou sensivelmente. O prefeito De Santi em 161 casos utilizou a sanção tácita (ou seja, silenciou quanto ao projeto e passou a responsabilidade de promulgação para a CMA); já o prefeito Edinho nunca utilizou tal recurso. Nos vetos, houve menos iniciativa do prefeito petista: De Santi vetou 25,5% dos projetos de média e alta

relevância dos vereadores, ao passo que Edinho 15%. Mas não foi um sinal de maior condescendência do Executivo com o Legislativo após 2001, mas sim um reflexo da forte queda das iniciativas de vereadores e do maior rigor das Comissões, que forçou o aumento da retirada de projetos e fez dessa a maior causa de arquivamentos no período. Por isso tudo, menos projetos passaram pelo plenário e foram à apreciação do prefeito. Na resposta aos vetos também houve uma diferença: mais de um terço dos vetos de De Santi foram rejeitados, enquanto praticamente todos os de Edinho foram acatados; isto significa que o prefeito petista emitiu menos vetos que seu antecessor, mas teve mais força para sustentá-los, e, assim, evitar *veto institucional players*.

Descontadas as homenagens, as sanções tácitas de Waldemar De Santi e seus 28 vetos rejeitados fizeram com que 188 (75%) das leis de vereadores fossem promulgadas pela Câmara. De 2001 a 2003, a CMA promulgou apenas duas leis, relativas a dois vetos rejeitados do prefeito Edinho. De Santi teve uma atuação que beirou à indiferença em relação às matérias dos vereadores; mas, ainda que ele tenha sofrido alguns revezes (vetos rejeitados), não significou que tenham sido afetadas sua governabilidade e a aprovação de suas propostas. Mas é certo que a força do Executivo cresceu ainda mais no governo Edinho.

Revelou-se importante avaliar os trabalhos das Comissões de estudo da CMA. A partir de 2001 houve uma mudança de atuação da Comissão de Justiça, que aumentou o índice de seus pareceres negativos aos projetos de vereadores para quase 20%, índice que não chegou a 10% entre 1997 e 1999. Este maior rigor induziu à diminuição da percentagem de segundos pareceres de outras Comissões, feitos em demasia pela Comissão de Obras na gestão De Santi, versando, majoritariamente, sobre projetos de normas de uso e parcelamento do solo urbano que eram aprovados indiscriminadamente.

Nos dois períodos analisados as Comissões tiveram maioria de membros da base governista, constituindo uma extensão da força do Executivo; por isso é razoável afirmar que o governo petista interferiu na mudança de comportamento da Comissão de Justiça. No entanto, o maior indício, entretanto, é de que esta mudança partiu mais dos próprios integrantes da Comissão, principais responsáveis pela adoção de uma postura de apreciação mais técnica e embasada nos pareceres. Depoimentos indicam que esta ação foi responsável por diminuir o número de projetos dos vereadores e os pressionou a retirá-los em razão da maior dificuldade para aprová-los.

Relevante se destacar a questão da qualidade dos pareceres<sup>129</sup>. Obteve-se como resultado, por amostragem, que na legislatura do governo De Santi foram emitidos dezenas de pareceres “padronizados”<sup>130</sup> que tinham a seguinte lógica: a Comissão de Justiça, em um rápido texto e discussão, decidia pela legalidade da proposta; a segunda Comissão (normalmente a de Obras) avaliava o parecer anterior e nada objetava, passando a matéria para plenário sem discutir seu mérito. A legislatura seguinte trouxe elevação de qualidade e do embasamento técnico dos pareceres; recorrendo mais vezes aos pareceres externos de órgãos como o IBAM, CEPAM e órgãos municipais.

Quanto ao aumento de rigor na Comissão de Justiça, embora encontre-se críticas de vereadores, tem-se tal rigor como positivo, pois que, em virtude dos pareceres mais técnicos ocorreu parcimônia na elaboração de projetos e conseqüentemente contribuição para a diminuição de matérias inconstitucionais e autorizativas, além de frear parte dos interesses

---

<sup>129</sup> Apresenta-se como uma questão de certa subjetividade em razão da dificuldade em se aferir se um parecer é qualificado ou não. Há uma infinidade de temas propostos, dos mais variados e complexos.

<sup>130</sup> Uma estratégia feita inúmeras vezes e que facilitava a tramitação e aprovação do projeto em plenário. A partir de então o ônus da rejeição passava ao Prefeito e, curiosamente, a maioria destes vetos era acatado pelo plenário. Nas palavras de um vereador: “aprovamos aqui, mas se vetar aceitamos”.

particulares e de pequenos grupos que circulam na CMA – como em casos de má utilização de projetos de zoneamento urbano e parcelamento de solo<sup>131</sup>. O vereador se vê mais envolvido na necessidade de qualificar suas propostas, com cuidado fiscal, de viabilidade de execução e da importância de seu embasamento legal.

O que elevou a qualidade dos trabalhos não foi o aumento de pareceres negativos, mas sim a maior responsabilidade das Comissões, mesmo que esta mudança tenha sido mais significativa apenas na de Justiça e no biênio 2003-2004. Ao mesmo tempo em que há o risco de um favorecimento ao desequilíbrio entre Legislativo e Executivo em favor do segundo, houve na CMA uma manifestação no sentido de um aperfeiçoamento e uma melhora técnica e informativa.

Quanto aos pareceres em projetos do Executivo, sempre foram favoráveis. Mas depoimentos indicam que no governo De Santi havia uma homologação quase automática de suas matérias; as assinaturas das Comissões eram feitas rapidamente em plenário e sem uma leitura apurada. O governo petista manteve esta prática, no entanto, nota-se um apuro, mesmo que sutil, quanto ao tempo e ao cuidado das Comissões na leitura dos temas, embora seja importante lembrar que não se alterou a postura de rápidas aprovações, mesmo porque a pauta do Executivo em boa parte tramita em regime de urgência.

Concluiu-se que no processo legislativo da CMA o aumento da força e da participação do Executivo na gestão petista resultou não só da mudança na divisão da iniciativa dos projetos, mas também do modo pelo qual se deu a tramitação legal em razão de

---

<sup>131</sup> Essas matérias envolvem sérias questões, mas que muitas vezes atendem demandas particulares. Às vezes são interesses de pequenos comércios, por exemplo; em outros, interesses econômicos mais evidentes, de indústrias, pedidos de abertura de postos combustíveis, etc. Isso pode acarretar conseqüências negativas e abrangentes a toda cidade, como: crescimento desordenado, especulação imobiliária, problemas de transporte, prejuízos ao meio-ambiente (rios, solos, etc) e à saúde pública. Os poderes municipais devem delinear cuidadosamente o modo como implementarão as políticas públicas de crescimento urbano, a jurisdição que lhes cabem e a efetivação de um plano diretor bem planejado que contemple um bom desenvolvimento nas décadas futuras e que não sirva a interesses pessoais ou que sejam bons apenas em um primeiro momento.

vários fatores: projetos de vereadores diminuíram e tiveram mais dificuldades, aumentou o número de iniciativas e leis do Executivo e caíram as dos vereadores; as Comissões de estudo – no caso a de Justiça –, agiram com mais rigor na apreciação de projetos; o maior motivo de arquivamento de projetos foi a retirada a pedido dos autores; e o prefeito Edinho apreciou e vetou menos projetos que seu antecessor, mas teve mais êxito em sustentá-los e não sofreu obstruções da CMA.

O êxito do Executivo na produção legal dos dois períodos não significou um clima de constante paz. Inúmeras matérias geraram polêmicas e debates mais acalorados na CMA, tais como temas importantes aos munícipes e que normalmente mobilizam mais os Legislativos, relacionados à saúde, à educação, ao transporte, às tributações, à segurança e ao comércio. No último ano de legislatura há maior demora do Executivo em discutir e aprovar suas propostas, em razão do período eleitoral e do conseqüente aumento das disputas entre os atores políticos.

A administração petista trouxe mais um debate ao Legislativo: o programa Orçamento Participativo. Criticado por vereadores que julgam que ele enfraquece as atribuições e responsabilidades da CMA, o OP na verdade é um foco de fiscalização a mais do Legislativo para com o governo. Por deter parte dos recursos orçamentários municipais, o OP deve ser fiscalizado em sua execução, para verificar se ele atende às expectativas e obras que propõe, evitando que suas ações se restrinjam a atender objetivos exclusivos do Executivo ou que essas ações se fechem em orientações partidárias – no caso, do PT.

Pode-se afirmar que o mecanismo de gestão petista é um braço do Executivo na tomada de decisões. No entanto, o maior prejuízo que o OP trouxe aos vereadores foi de tê-los privados de serem os únicos representantes em bairros e em setores do município; mas, considerando que parte deste atendimento parlamentar específico é realizado de forma



assistencialista e clientelista, o OP vem contribuir para diminuir o espaço no qual se proliferam essas práticas negativas, ainda que não tenha como encerrá-las.

A pauta participacionista – não só a do OP, mas principalmente a levantada por Conselhos Municipais e setores organizados – facilita a interlocução da Câmara Municipal com a sociedade, e faz com que o vereador procure ser mais atuante; do contrário, ele corre o risco de se isolar em importantes debates, principalmente em governos que adotam essa aproximação com a sociedade na elaboração e execução de políticas públicas<sup>132</sup>.

O prefeito de Araraquara tem prerrogativas semelhantes às que o Presidente da República tem no Congresso Nacional<sup>133</sup>, quanto à exclusividade na iniciativa orçamentária e no poder de compor setores do Legislativo. Na CMA, o predomínio e a força do Executivo no processo legislativo tiveram êxito nos dois períodos estudados, valendo-se, para isso, não só de suas prerrogativas regimentais, mas também do jogo da utilização de moedas de troca, negociações e cooptação de apoio à base governista.

Mas, em um cenário de poucas ações partidárias, o Executivo petista acabou tendo mais êxito em controlar e tomar decisões com características mais programáticas. Além disso, mudou a postura na qualidade das propostas e na força de aprovação, aumentando a relevância e a pressão da agenda do Executivo. Atualmente a CMA tem um melhor arranjo institucional para exercer seu trabalho, ainda que exista uma fragilidade na estrutura dos partidos e na atuação da oposição. As mudanças na produção legal durante a administração

---

<sup>132</sup>A atuação da governança local na feitura de políticas sociais é avaliada por Souza (2004). Há cada vez mais experiências participativas, entre elas, a atividade dos Conselhos Municipais na proposição e na fiscalização de políticas públicas, e o caso do OP. Há diferentes formas de inserção desses novos atores; há modelos em que essa participação se limita a dar voz às pessoas e, em outras experiências, a participação assume um poder maior e reordena essa divisão de atribuições aos segmentos sociais locais.

<sup>133</sup> É importante lembrar que o Prefeito de Araraquara pode emitir Medida Provisória. No entanto, não houve nenhum caso de utilização deste mecanismo no período em que se ateve esta pesquisa.

petista facilitaram o trabalho do prefeito Edinho, e a influência do partido mediu-se nas Comissões, nos trabalhos da Mesa-diretora e em sua base de apoio em plenário.

Mesmo que mudanças estruturais e comportamentais tenham acarretado melhor capacidade decisória das instituições políticas, ainda há uma submissão do Legislativo frente ao Executivo nas decisões. Ressaltam-se alguns pontos negativos: permanecem no dia-a-dia de parte dos vereadores as práticas assistencialistas, há uma alta parcela de proposições pouco relevantes – projetos, requerimentos, indicações –, ou que atendem interesses particulares e eleitorais, há uma fraca estrutura partidária e a oposição é pouco atuante e ineficiente.

Nas opiniões dos vereadores, verificaram-se algumas visões distintas do papel da vereança. Muitos estreitam a relação com suas bases de apoio, o que é importante no sentido do levantamento dos problemas e das demandas municipais. Por outro lado, muitas vezes se ramifica nesta aproximação o comportamento clientelista. Por sua vez, o menor espaço dos vereadores na produção legal não é o fator que os impede de exercer uma ação qualificada em suas propostas e na fiscalização dos atos e da execução do Executivo.

Conclui-se que são insuficientes as reclamações quanto às regras internas do Legislativo e sobre as leis federais que orientam estas ações. O Regimento Interno da CMA se dispõe de maneira a permitir o equilíbrio entre os poderes e a autonomia da Casa. O maior problema reside no próprio comportamento que o vereador adota como estratégia para atuar, na fraca estrutura partidária e no pouco incentivo à qualificação de seus trabalhos.

A CMA deve aperfeiçoar seus mecanismos de fiscalização do Executivo e de atuação nos debates municipais, não só na função propositiva. Há outras variantes no mandato do vereador e o projeto de lei toma uma dimensão parcial de sua relevância. A atividade bem

embasada tecnicamente e que mostra clara informação faz com que o espaço de atuação e de cobrança seja mais eficiente. Uma das dificuldades da CMA encontra-se na própria fragilidade da oposição em ter uma atuação firme e técnica, que não caia no lugar-comum dos discursos inflamados; esta atuação não é uma questão que dependa exclusivamente de resultados de votação. Tornar mais equilibrada e eficiente a interação entre as instituições políticas municipais não só ajuda na autonomia do Legislativo, mas também pode resultar na qualidade da produção legal da Câmara como um todo.

Disponibilizar os trabalhos e as informações da CMA de forma mais democrática à população<sup>134</sup> aproxima o Legislativo da sociedade e o integra às decisões municipais, abrindo um espaço de interlocução. Há o caráter público das sessões, dos trabalhos das Comissões e das reuniões com órgãos municipais em questões diretamente ligadas à vida dos cidadãos. Se a partir dos anos 80, a descentralização fiscal beneficiou e ao mesmo tempo dotou os municípios de uma responsabilidade econômica maior em estabelecer metas, a própria concepção democrática atual favorece meios de discussão mais ampla, aproximando sociedade e poder público<sup>135</sup>.

É vital o debate que aperfeiçoe as propostas municipais. O Estatuto da Cidade é uma das bases à implementação de políticas públicas essenciais. Destaca-se como um destes exemplos de políticas a discussão e implementação do Plano Diretor<sup>136</sup>, cujas diretrizes

---

<sup>134</sup> Já foram feitas iniciativas neste sentido. O sítio da CMA na Internet é bem explicativo sobre suas atividades e a dos vereadores. Tem sido feita também uma melhor organização interna da Casa (gabinetes, dependências dos funcionários, setor de imprensa, plenário e arquivo bem estruturado). Por sua vez, houve uma mudança no local da CMA: anteriormente ela ficava em um edifício histórico e com estrutura pequena e precária, e hoje se localiza em um edifício mais funcional; mas já há um projeto de mudança para um local mais adequado.

<sup>135</sup> São mudanças a descentralização, o Estatuto da Cidade e a Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como a maior participação e efetividade de Conselhos Municipais e audiências públicas. Para Kerbauy (2002), a entrada destes novos atores influencia no processo decisório local, em direção a uma nova capacidade governativa.

<sup>136</sup> Segundo Carvalho (2002), o Estatuto da Cidade é regulador jurídico e referência nas políticas básicas e de intervenção urbana, e engloba normas e instrumentos gerais de gestão, seguindo responsabilidades atribuídas pela Constituição Federal. Integrando o Estatuto da Cidade, há o Plano Diretor, instrumento de processo conjunto com as diretrizes orçamentárias municipais, planos plurianuais e de planejamento. É um instrumento por excelência de execução da política urbana na esfera local.

devem integrar a peça orçamentária municipal para permitir mais possibilidades de êxito, afirma Sônia N. Carvalho (2002), que ainda lembra que este Plano

“[...] integra-se ao processo municipal de planejamento, o qual inclui, ao lado dos instrumentos de gestão orçamentária, o disciplinamento do parcelamento, uso e ocupação do solo, o zoneamento ambiental, a gestão orçamentária participativa, planos, programas e projetos setoriais e os planos de desenvolvimento econômico e social” (p. 4).

O exemplo do Plano Diretor é relevante para exemplificar o grau de importância que um vereador pode assumir. Ainda que esta proposta seja de responsabilidade do Executivo<sup>137</sup>, ela passa por intensa discussão e aperfeiçoamento no Legislativo, que, afinal, é quem vai determiná-lo como Lei.

No âmbito municipal, torna-se vultuosa a necessidade de desenvolver localmente a ordenação de várias propostas e colocá-las em prática. A participação da sociedade civil, com o processo de redemocratização e a entrada de novos atores, passou a ser mais viável; há a atuação de Conselhos Municipais, de organizações, de setores da opinião pública.

Carlos E. Martins (1994) observa que o município, por ser o local em que a população e governo estão mais próximos e em que há mais informação e visibilidade das ações administrativas e das demandas populares, é o local em que se melhor permite a prática participativa nas decisões. Se esta participação tem-se revelado quase inexistente na maioria das cidades, é em razão dos diversos custos dados a uma alta parcela da população que tem poucos recursos econômicos, educativos, sociais e até de tempo para obter informações das ações políticas dos poderes públicos ou para demonstrar um ativismo neste sentido. Mas esta participação não é utópica, pois depende da capacidade das instituições interagirem de forma

---

<sup>137</sup> O poder público municipal – em cidades com mais de vinte mil habitantes – tem a obrigação legal de implementar um Plano Diretor.

democrática, e de fazerem valer o poder e a independência que têm nas ações que vão tomando ao se relacionarem e que constantemente as aperfeiçoa.

O risco de a participação prejudicar as relações institucionais, segundo Martins, tem pouco fundamento: deve haver um bom controle e qualificação desta participação, que, por sua vez, vai construindo e melhorando o sistema institucional e o ajuda progressivamente a diminuir erros. Também se faz urgente melhorar o sistema partidário e a informação que os partidos prestam a respeito de seus conteúdos programáticos e ideológicos e qual relação estabelecerão com os governos, como funciona sua estrutura interna e de que maneira vão interagir com a sociedade. Da mesma forma, o Judiciário, o Executivo e os vereadores devem agir neste fortalecimento institucional.

Nogueira (1994) também cita a necessidade de o Legislativo se reorganizar no atual desenho democrático-institucional, diante de novos desafios e de novas demandas, para mostrar sua força e atuação, atualmente na maioria das vezes submissa a um Executivo que decide indiscriminadamente. A população considera os parlamentares ineficientes e despreparados, além de vinculá-los a inúmeras práticas negativas e antidemocráticas. A sociedade tem papel atuante nesta retomada da importância parlamentar, não somente na eleição, mas cobrando, demonstrando ativismo, acompanhando os processos políticos. Ela está mais consciente em razão de seu constante ganho de informação. O Legislativo, por sua vez, deve investir no preparo técnico de seus quadros como um todo (parlamentares, funcionários, atividades), realizar parcerias com a sociedade organizada. E há a urgência de uma reforma política que possa contemplar toda essa participação.

As Câmaras Municipais após 1988 recuperaram prerrogativas, ao mesmo tempo em que abriram espaço às investigações, às Comissões de Inquérito e ao fortalecimento do Ministério Público. Gildo Marçal Brandão (2001) lembra que o Legislativo Municipal é

um espaço no qual muitas vezes a corrupção e os acordos espúrios proliferam. A sociedade cobra transparência nos atos políticos e a imprensa é de vital importância neste processo. Isso permitiu que muitos prefeitos fossem cassados e que casos de corrupção nos poderes municipais viessem à tona. Ainda assim esse processo é insuficiente, e precisa se fortalecer cada vez mais, pois a impunidade se revela a todo instante, e um exemplo ocorre quando políticos afastados por crimes retornam via voto.

Concluindo-se, de se lembrar que os estudos legislativos e a respeito da interação entre os poderes político-institucionais possuem um amplo espectro, e perpassam inúmeros temas – distintos ou próximos –, como: o Poder local, a descentralização fiscal, a governabilidade, os sistemas eleitorais e partidários, a implementação de políticas públicas, entre outros. Todas estas abordagens ampliam a possibilidade de entendimento dos processos decisórios, verificando hipóteses, padrões e trazendo à tona novas discussões.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. *Os Barões da federação: o poder dos governadores no Brasil pós-autoritário*. 1995. 253 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

\_\_\_\_\_. O ultrapresidencialismo estadual. In: ANDRADE, R. C. (Org.). *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo: Edusp; Fapesp, 1998. p. 87-116.

\_\_\_\_\_; TEIXEIRA, M. A. C.; COSTA, V. M. F. O papel institucional da Assembléia Legislativa paulista: 1995-1998. In: SANTOS, F. (Org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 219-246.

\_\_\_\_\_; SAMUELS, D. A nova política dos governadores. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 40/41, p. 137-166, 1997.

ALMEIDA, M. H. T.; CARNEIRO, L. P. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP), 3, 2002, Niterói, UFF. *Anais...* Rio de Janeiro: ABCP, 2002. p. 1-29.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

ANASTASIA, F. Transformando o legislativo: a experiência da Assembléia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, F. (Org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 23-83.

ANDRADE, R. C. Processos decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembléia Legislativa de São Paulo. In: ANDRADE, R. C. (Org.). *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo: Edusp; Fapesp, 1998. p. 15-40.

ARARAQUARA. *Emenda Organizacional n. 18*. Araraquara: Câmara Municipal, 2000.

\_\_\_\_\_. *Lei orgânica do município*. Araraquara, 1990. Atualizada até nov. 1999.

\_\_\_\_\_. *Regimento interno da Câmara*. Resolução n. 147. Araraquara, mai. 1998.

\_\_\_\_\_. *Regimento interno da Câmara*. Resolução n. 178 (estabelece o novo Regimento interno). Araraquara, 1992.

\_\_\_\_\_. *Regimento interno da Câmara*. Resolução n. 185. Araraquara, jun. 1993.

\_\_\_\_\_. *Regimento interno da Câmara*. Resolução n. 190. Araraquara, set. 1993.

\_\_\_\_\_. *Regimento interno da Câmara*. Resolução n. 201. Araraquara, mai. 1994.

\_\_\_\_\_. *Regimento interno da Câmara*. Resolução n. 219. Araraquara, out. 1995.

\_\_\_\_\_. *Regimento interno da Câmara*. Resolução n. 232. Araraquara, out. 1998.

\_\_\_\_\_. *Regimento interno da Câmara*. Resolução n. 236. Araraquara, dez. 1999.

\_\_\_\_\_. *Regimento interno da Câmara*. Resolução n. 245. Araraquara, dez. 2000.

\_\_\_\_\_. *Regimento interno da Câmara*. Resolução n. 260. Araraquara, out. 2001.

\_\_\_\_\_. *Regimento interno da Câmara*. Resolução n. 274. Araraquara, mai. 2002.

ARAÚJO, P. M. *Instituições políticas e democracia: processo e produção legislativos na Câmara Municipal de Belo Horizonte, 1989-1996*. 2001, 195 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2001.

ARRETCHE, M. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

\_\_\_\_\_. *Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana*. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, p.23-31, out./dez. 2001.

BRANDÃO, G. M. Prefácio. In: MALUF, R. T. *Prefeitos na mira: análise dos processos de afastamento dos prefeitos paulistas*. São Paulo: Ed. Biruta, 2001.

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

CARVALHO, S. N. Estatuto da cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 130-135, out./dez. 2001.

\_\_\_\_\_. O estatuto da cidade e as possibilidades políticas do plano diretor. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP), 3, 2002, Niterói, UFF. *Anais...*Rio de Janeiro: ABCP, 2002. p. 1-20.

COSTA, S. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 12, n. 35, p.121-134, fev. 1997.

COSTA, V. M. F.; OLIVEIRA, C. T. C. A fraqueza da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. In: ANDRADE, R. C. (Org.). *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo: Edusp; Fapesp, 1998. p. 117-148.

COUTO, C. G. Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação executivo-legislativo e o caso paulistano. In: ANDRADE, R. C. (Org.). *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo: Edusp; Fapesp, 1998. p. 41-72.

DINIZ, S. As migrações partidárias e o calendário eleitoral. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 15, p. 31-48, nov. 2000.

DOMINGUES, M. P. Espírito Santo: produção legal e relações entre os poderes executivo e legislativo entre 1995 e 1998. In: SANTOS, F. (Org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 85-111.

FELISBINO, R. A. *Processo de decisão política na XII legislatura (1997-2000) da Câmara Municipal de Mogi Mirim*. 2000, 115 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2000.

\_\_\_\_\_. *O Legislativo municipal em dois contextos democráticos (1946-1964 e pós-1988): o caso da Câmara Municipal de Mogi Mirim (SP)*. 2003, 233 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2003.

FEREJOHN, J.; PASQUINO, P. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 16, n. 45, p.5-24, fev. 2001.

FERNANDES, A. S. A. *Path dependency e os estudos históricos comparados*. *BIB*, São Paulo, n. 53, p. 79-102, 2002.



FERREIRA, G. N.; PRALON, E. M. Centralidade da Câmara Municipal de São Paulo no processo decisório. In: ANDRADE, R. C. (Org.). *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo: Edusp; Fapesp, 1998. p. 73-86.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

\_\_\_\_\_. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998.

\_\_\_\_\_. Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 10, n. 29, p.175-200, 1995.

\_\_\_\_\_. Os partidos políticos na Câmara dos deputados: 1989-94. *Dados Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p.497-526, 1996.

\_\_\_\_\_. O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação? *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 47, p. 127-153, 1997.

\_\_\_\_\_. Reforma da previdência e instituições políticas. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 51, p. 63-90, 1998.

GROHMAN, L. G. M. O processo legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998. In: SANTOS, F. (Org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 113-161.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM). *Processo e técnica legislativa: programa de educação à distância*. Rio de Janeiro: IBAM, 1997.

JORNAL PRIMEIRA PÁGINA. São Carlos, p. 4, 17 mar. 2005.

KERBAUY, M. T. M. Descentralização, formulação e implementação de políticas públicas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP), 3, 2002, Niterói, UFF. *Anais...*Rio de Janeiro: ABCP, 2002. p. 1-17.

KINZO, M. D. G. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 23-40, fev. 2004.

\_\_\_\_\_. Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 57, p. 65-81, fev. 2005.

LAMOUNIER, B. Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 9-25, 1991.

\_\_\_\_\_. A democracia brasileira de 1985 à década de 90: a síndrome da paralisia hiperativa. In: VELOSO, J. P. R. (Org.). *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994. p. 25-64.

\_\_\_\_\_; MENEGUELLO, R. *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

LESSA, C. A. Racionalidade estratégica e instituições. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 13, n. 37, p. 129-148, jun. 1998.

LIMA JUNIOR, O. B. *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Loyola, 1993.

\_\_\_\_\_. (Org.). *O sistema partidário brasileiro: diversidades e tendências (1982-1994)*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

LIMONGI, F. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *BIB*, São Paulo, n. 37, p. 3-38, 1994.

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 Política*, Curitiba, n. 22, p.153-177, jun. 2004.

MAINWARING, S. Multipartism, robust federalism, and presidentialism in Brazil. In: MAINWARING, S.; SHUGART, M. *Presidentialism and democracy in Latin América*. Cambridge: Cambridge University press, 1997. p. 55-109.

MALUF, R. T. As câmaras municipais e a reforma tributária de 1989: O caso do município de São Paulo. *Cadernos Cepam*, São Paulo, n. 3, 1991.

\_\_\_\_\_. *A Câmara Municipal de São Paulo na IX Legislativa e o Processo Decisório do IPTU*. 1993. 60 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade de Campinas, Campinas, 1993.

MARTINS, C. E. *O circuito do poder: democracia, participação, descentralização*. São Paulo: Entrelinhas, 1994.

MELO, C. R. F. Partidos e migração partidária na câmara dos deputados. *Dados Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 2, v. 43, p. 207-239, 2000.

MORAES, F. A dinâmica legislativa na assembléia do estado do Ceará: 1995 a 1998. In: SANTOS, F. (Org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 189-218.

NOGUEIRA, M. A. O legislativo em transformação. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 10 mar. 2004.

OLIVEIRA, O. F. *O Legislativo municipal no contexto democrático brasileiro: um estudo sobre a dinâmica legislativa da Câmara Municipal de Nova Iguaçu*. 1999, 184 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1999.

PAIVA, D. Orçamento participativo X Orçamento democrático: partidos diferentes, tradições e práticas divergentes? In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP), 3, 2002, Niterói, UFF. *Anais...*Rio de Janeiro: ABCP, 2002. p. 1-14.

PALERMO, V. Como se governa o Brasil? Debate sobre as instituições políticas e gestão de governo. *Dados Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PEREIRA, A. R. Sob a ótica da delegação: governadores e assembléias no Brasil pós-1989. In: Santos, F. (Org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 247-287.

\_\_\_\_\_; LEMOS, A. M.; GUIMARÃES, A. Governos de coalizão no Espírito Santo. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP), 3, 2002, Niterói, UFF. *Anais...*Rio de Janeiro: ABCP, 2002. p. 1-33.

- PERES, P. S.; ROMA, C. Programa partidário e ação estratégica das lideranças: PT e PSDB em perspectiva comparada. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP), 3, 2002, Niterói, UFF. *Anais...*Rio de Janeiro: ABCP, 2002. p. 1-59.
- POLANY, K. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- PUTNAM, R. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- REIS, F. W. Identidade, política e a teoria da escolha racional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 3, n. 6, p. 26-38, fev. 1998.
- RICCI, P. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas parciais? *Dados Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.
- \_\_\_\_\_. Conexão eleitoral e estratégias legislativas: hipóteses e evidências para o caso brasileiro. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP), 3, 2002, Niterói, UFF. *Anais...*Rio de Janeiro: ABCP, 2002. p. 1-39.
- SAMUELS, D. A economia política da reforma macroeconômica do Brasil, 1995-2002. *Dados Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 805-835, 2003.
- SANTOS, F. *O poder legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.
- \_\_\_\_\_. A dinâmica legislativa no estado do Rio de Janeiro: análise de uma legislatura. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 163-187.
- SÃO PAULO (Estado). *Constituição do Estado de São Paulo*. São Paulo, 1989.
- SARTORI, G. Nem presidencialismo, nem parlamentarismo. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 35, p. 3-14, 1993.
- SKOCPOL, T. *Estados e revoluções sociais: análise comparativa da França, Rússia e China*. Tradução Fátima Muirta. Lisboa: Presença, 1980.
- SOUZA, C. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.15, n. 4, p.84-97, out./dez. 2001.
- \_\_\_\_\_. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.18, n. 2, p.27-41, abr./jun. 2004.
- \_\_\_\_\_. Brazil: the prospects of a center-constraining federation in a fragmented polity. *Publius, The Journal of Federalism*, v. 32, n. 2, p.23-48, 2002.
- \_\_\_\_\_. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.10, n. 3, p.38-52, jul./set. 1996.
- SOUZA, M. T. O processo decisório na constituição de 1988: práticas institucionais. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 58, p. 37-59, 2003.
- TSEBELIS, G. *Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: Edusp, 1998.
- \_\_\_\_\_. Processo decisório em sistema políticos: *veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 89-117, jun. 1997.

## ANEXO I

### BASE DE DADOS

1 – Descrição do Projeto (título ou resumo da ementa)

2 – Número do Projeto

3 – Nome do Autor

4 – Ano do Projeto

1 – 1997	3 – 1999	5 – 2001	7 – 2003
2 – 1998	4 – 2000	6 – 2002	8 – 2004

5 – Iniciativa do projeto

1 – Vereador	3 – Mesa da Câmara	5 – Iniciativa Popular
2 – Prefeito	4 – Grupo	

6 – Partido

1 – PMDB	5 – PSD	9 – PPB	13 – Sem Partido
2 – PFL	6 – PDT	10 – PP	88 – Não se aplica
3 – PT	7 – PSB	11 – PTB	99 – Dado perdido
4 – PSDB	8 – PL	12 – PPS	

7 – Bloco do vereador

1 – Situação	5 – Indefinido
2 – Oposição	88 – Não se aplica (prefeito, mesa)
3 – Migrou da situação para a oposição	99 – Dado perdido
4 – Migrou da oposição para a situação	

8 – Função do projeto

1 – Econômico /Orçamentário	3 – Administrativo / Político-Institucional
2 – Social	4 – Homenagens

9 – Relevância do Projeto

1 – Baixa Relevância	3 – Alta Relevância
2 – Média Relevância	

10 – Regime de tramitação

1 – Ordinária	3 – Extraordinária	99 – Dado perdido
2 – Urgência	88 – Não se aplica	

### 11 – Comissão

1 – Comissão de Justiça, Legislação e Redação  
 2 – Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento  
 3 – Comissão de Obras, Serviços, Bens Públicos e Desenvolvimento Econômico  
 4 – Comissão de Ordem Social  
 5 – Comissão de Transporte, Habitação e Meio Ambiente  
 88 – Não se aplica  
 99 – Dado perdido

### 12 – Número de Comissões por quais o projeto passou

1 – Uma	3 – Três	5 – Cinco	99 – Dado perdido
2 – Duas	4 – Quatro	88 – Não se aplica	

### 13 – Parecer da Comissão

1 – Favorável	88 – Não se aplica
2 – Legalidade parcial	99 – Dado perdido
3 – Contrário	
4 – Conflitantes (ao menos um foi contrário)	

### 14 – Discussão e votação

1 – Turno único	2 – Dois turnos
-----------------	-----------------

### 15 – Número de emendas

1 – Uma	3 – Três	5 – Nenhuma	99 – Dado perdido
2 – Duas	4 – Mais que três	88 – Não se aplica	

### 16 – Emendas Aprovadas

1 – Uma	3 – Três	5 – Nenhuma	99 – Dado perdido
2 – Duas	4 – Mais que três	88 – Não se aplica	

### 17 – Teve substitutivo proposto?

1 – Sim	2 – Não	88 – Não se aplica	99 – Dado perdido
---------	---------	--------------------	-------------------

### 18 – Autoria do substitutivo

1 – Vereador	3 – Outros	99 – Dado perdido
2 – Prefeito	88 – Não se aplica	

### 19 – Resultado do substitutivo

1 – Aprovado (Lei)	88 – Não se aplica
2 – Rejeitado	99 – Dado perdido
3 – Rejeitado após veto do prefeito aceito em plenário	
4 – Outros (retirado, não deliberou, projeto não aprovado, etc)	

## 20 – Forma de votação prevista

1 – Simbólica    2 – Nominal                      88 – Não se aplica                      99 – Dado perdido

## 21 – O projeto foi aprovado (virou lei)?

1 – Sim                      2 – Não                      88 – Não se aplica (tramitando)                      99 – Dado perdido

## 22 – Motivo de não aprovação

1 – Rejeitado na entrada (pela Mesa)	6 – Retirado pelo autor
2 – Rejeitado pelo plenário	7 – Outros (não deliberou, etc)
3 – Rejeitado pelo plenário seguindo veto do prefeito	88 – Não se aplica
4 – Em andamento	99 – Dado perdido
5 – Arquivado em fim de legislatura	

## 23 – O prefeito, quanto ao projeto:

1 – Aprovou	3 – Vetou parcialmente	88 – Não se aplica
2 – Vetou	4 – Silenciou (sanção tácita)	99 – Dado perdido

## 24 – O plenário, quanto ao veto do prefeito:

1 – Acatou                      2 – Rejeitou                      88 – Não se aplica                      99 – Dado perdido

## 25 – Lei promulgada pelo:

1 – Prefeito                      2 – Câmara Municipal                      88 – Não se aplica                      99 – Dado perdido

### Amostragem

## 26 – Projeto utilizado na amostragem

1 – Sim                      2 – Não

## 27 – Tipo de parecer da Comissão de Justiça

1 – Analisa mérito, com teor técnico ou aprofundado	3 – Não passou por ela
2 – Dá parecer sem aprofundamento	88 – Não se aplica

## 28 – A Comissão de Justiça solicitou pareceres externos de outro órgão?

1 – Sim	3 – Não passou por esta Comissão
2 – Não	88 – Não se aplica

## 29 – Tipo de parecer, excluído o da Comissão de Justiça

1 – Analisa mérito, com teor técnico ou aprofundado	3 – Não houve outros pareceres
2 – Dá parecer sem aprofundamento	88 – Não se aplica

## 30 – Esta outra Comissão solicitou parecer externo de outro órgão?

1 – Sim                      2 – Não                      3 – Não foi a mais Comissões                      88 – Não se aplica

## ANEXO II

### ROTEIRO DE ENTREVISTA COM VEREADORES

- Como é seu dia-a dia de trabalho e de que forma o divide? Como o Sr(a) avalia o papel do vereador e em que medida ele representa a população?
- Explique seu processo de formulação e proposição de projetos. De que maneira tenta obter apoio aos mesmos, seja em relação ao seu partido, aos outros vereadores e à prefeitura?
- O Sr(a) tem contato com suas bases eleitorais, associações de bairro e moradores? Como ele ocorre?
- Nos trabalhos de seu partido político (e se for o caso, dos anteriores), são sempre tomadas decisões fechadas em suas principais orientações? Ele tem lhe dado liberdade para elaborar suas proposições? Quando a limitou?
- Nos trabalhos legislativos o Sr (a) vê mais posições individuais ou determinações partidárias e de bancadas? Tem observado espaço para as orientações ideológicas e programáticas neste processo?
- Nos trabalhos das Comissões, o Sr (a) vê influência de algum setor (partidos, bancadas, Executivo) nos estudos e pareceres? O que acha destes trabalhos? Vê diferença entre esta legislatura e a anterior?
- Nos projetos de lei há uma preponderância na aprovação dos propostos pelo Executivo? Por que? A Câmara encontra dificuldades para aprovar projetos dos vereadores?
- Em relação aos vetos do prefeito, eles ocorrem em demasia? Como a Câmara tem apreciado estes vetos? Vê diferença entre a atual administração e a anterior nesta questão?

- No caso da sanção tácita, é um recurso político?
- Como o Sr (a) analisa as opiniões de que os vereadores apresentam projetos com baixa relevância e que pouco interferem nas decisões municipais?
- Cabe ao prefeito a responsabilidade por projetos de maior relevância, como orçamentários e tributários? O que acha disso?
- O Regimento Interno de Araraquara tem sido um instrumento de equilíbrio entre os poderes Executivo e Legislativo ou privilegia um deles? O Regimento consolidado de dezembro de 2003 trouxe mudanças expressivas para a melhoria dos trabalhos legislativos?
- Emendas, subemendas e substitutivos: quem as propõe mais? As leis promulgadas com estas alterações não acabam deformando o projeto original e danificando sua autoria? O que o Sr (a) acha disso?
- Em sua opinião, o programa Orçamento Participativo, da atual administração, interfere positivamente ou negativamente nos trabalhos da Câmara? Como o trabalho dos vereadores tem lidado com este instrumento administrativo?
- Na tramitação de projetos de lei, como o Sr (a) avalia a atual administração municipal e a anterior nas negociações feitas para se obter aprovações e vetos? Para obter base parlamentar houve diferenças no processo de remediar conflitos e buscar cooperação? Qual foi o grau de governabilidade durante estes períodos?
- Comparando a atual legislatura e a anterior, os vereadores obtiveram equilíbrio com o Executivo na implementação de políticas municipais? E quanto à autonomia da Câmara e seu poder de fiscalização?
- Para o Sr (a), como melhorar o trabalho do vereador no município a fim de ter um papel mais eficiente? Mudanças no Regimento ajudariam? Como deve ser o comportamento do vereador no dia-a-dia de seus trabalhos?



### **ANEXO III**

## **VEREADORES AUTORES DE PROJETOS, E TRAJETÓRIA PARTIDÁRIA**

### **GOVERNO WALDEMAR DE SANTI – 1997-2000**

Eduardo Lauand – Eleito pelo PMDB. Em 1999 deixa o partido e migra para o PSDB.

Helenita Turci – Eleita pelo PMDB, em 1997 deixa o partido e fica sem legenda, e volta em 1999.

Jurandi Reis de Oliveira – Eleito pelo PMDB. Em 1999 deixa o partido e migra para o PPS.

Ronaldo Napeloso – Eleito pelo PMDB. Em 1999 deixa o partido e migra para o PPS.

Omar de Souza e Silva – Eleito pelo PMDB. Em 1999 deixa o partido emigra para o PPS.

José Alberto Gonçalves – Eleito pelo PSDB.

Amador Perez Bandeira – Eleito pelo PSDB.

Carlos Roberto Marques – Eleito pelo PSDB. Em 1999 deixa o partido e migra para o PPB.

Vanildo Santos Teixeira Trindade – Eleito pelo PSDB.

Flavio Ferraz de Carvalho – Eleito pelo PPB.

Elias Damus – Eleito pelo PPB.

Mario Joel Malara – Eleito pelo PPB.

Carlos Alberto Manço – Eleito pelo PPB. Assume o cargo apenas em 2000, após exercer função de Secretário de uma das pastas do Governo.

José Carlos Porsani – Eleito pelo PFL. Em 1997 deixa a Câmara, assumindo função de Secretário.

Valderico Jõe – Eleito pelo PFL.

Mario Thuyosi Hokama – Eleito pelo PFL. Em 1997 deixa o partido e migra para o PPB; em 1999 migra para o PPS.

Gildo Merlos – Eleito pelo PSD.

José Adevair Torrezan – Eleito pelo PSD. Em 1999 deixa o partido e migra para o PTB.

Edson Antonio da Silva – Eleito pelo PT.

Domingos Casuscelli Neto – Eleito pelo PT. Em 1997 deixa o partido e migra para o PPB; em 1999 migra para o PTB.

Paulo Marques – Eleito pelo PL.

João Luiz Ultramari – Suplente do PFL, assume função de vereador em 1997. No mesmo ano deixa a Câmara, para ser Secretário. Em 2000 volta às atividades de vereador.

José Roberto Cardoso – Suplente do PPB.

João Luiz Fodra – Suplente do PFL.

Oacyr Antonio Ellero – Suplente do PPB, legisla por curto período.

Pedro Antonio Baptistini – Suplente do PMDB, legisla por curto período.

Edmilson de Nola Sá – Suplente do PT, legisla por curto período.

Samuel Brasil Bueno – Suplente do PFL, legisla por curto período.

#### **GOVERNO EDSON ANTONIO DA SILVA – 2001-2004**

Vera Lucia Silveira Botta Ferrante – Eleita pelo PT.

Edmilson de Nola Sá – Eleito pelo PT.

Edna Sandra Martins – Eleita pelo PT.

Carlos Alberto do Nascimento – Eleito pelo PT.

Deodata Leopoldina Toledo do Amaral – Eleita pelo PMDB.

Elias Chediek Neto – Eleito pelo PMDB.

Helenita Turci – Eleita pelo PMDB. Em 2001 deixa o partido e migra para o PTB; em 2003 volta para o PMDB.

Raimundo Martins Bezerra – Eleito pelo PMDB. Em 2003 deixa o partido e migra para o PP.

Ronaldo Napeloso – Eleito pelo PPS.

Jurando Reis de Oliveira – Eleito pelo PPS.

Mario Thuyosi Hokama – Eleito pelo PPS. Em 2001 deixa o partido e migra para o PFL.

Carlos Alberto Manço – Eleito pelo PPB. \*(a partir de 25/9/03, passa a ser denominado PP).

Anuar de Oliveira Lauar – Eleito pelo PPB. Em 2001 deixa o partido e migra para o PPS.

Juliana Andrião Damus – Eleita pelo PPB \*(a partir de 25/9/03 passa a ser denominado PP).

Eduardo Lauand – Eleito pelo PSDB. Em 2003 deixa o partido e migra para o PMDB.

Amador Perez Bandeira – Eleito pelo PSDB.

Edno Pacheco – Eleito pelo PTB.

Idelmo Pereira da Silva – Eleito pelo PTB.

Valderico Jõe – Eleito pelo PFL. Em 2001 deixa o partido e migra para o PSB.

Marcos José Rodrigues – Eleito pelo PL.

Anderson Haddad – Eleito pelo PSD.

Francisco de Lima Paiva Neto – Suplente do PT, legisla por curto período.

Marcos Augusto Bispo – Suplente do PMDB, legisla por curto período.

Mario Joel Malara – Suplente do PPB, legisla por curto período.

## ANEXO IV

### PARECERES DE COMISSÕES DE ESTUDO

#### PARECER EM PROJETO DE NOMEAÇÃO DE RUA

Parecer nº 123/97 - CJ (ao projeto de lei nº 104/97).....	211
---	-----

#### PARECERES SEM DISCUSSÃO DE MÉRITO

Pareceres nº 13/97 - CJ, e nº 03/97 - CTRI (ao projeto de lei nº 14/97).....	212
Pareceres nº 124/97 – CJ, e nº 30/97 - COBR (ao projeto de lei nº 16/97).....	214
Pareceres nº 243/99 – CJ, e nº 63/99 - COBR (ao projeto de lei nº 192/99).....	216
Pareceres nº 16/03 – CJ, e nº 01/03 - COBR (ao projeto de lei nº 09/03).....	218

#### PARECERES COM DISCUSSÃO DE MÉRITO

Pareceres nº 24/01 – CJ, e nº 07/01 - COBR (ao projeto de lei nº 20/01).....	220
Pareceres nº 49/01 – CJ, e nº 12/01 - COBR (ao projeto de lei nº 38/01).....	222
Pareceres nº 63/01 – CJ, e nº 17/01 - COBR (ao projeto de lei nº 49/01).....	224
Pareceres nº 77/02 - CJ, e nº 04/02 -COBR (ao projeto de lei nº 57/02).....	226
Parecer nº 224/03 - CJ (ao projeto de lei nº 21/03).....	228
Parecer nº 120/03 CJ (ao projeto de lei nº 24/03).....	229
Parecer nº 202/03 - CJ (ao projeto de lei nº 39/03).....	230
Parecer nº 394/02 - CJ, e nº 28/02 - COBR (ao projeto de lei nº 236/02).....	232

**Câmara Municipal de Araraquara**  
**Comissão de Justiça, Legislação e Redação**

**Parecer 123/97**

Processo nº

Projeto de Lei nº 104/97

Autor: Vereador XXXXXXXX

Assunto: Denomina Avenida Paulo Antonietto, a via pública da sede do Município, conhecida como Rua “B” do Loteamento Jardim Acapulco.

Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, denominar próprios, vias e logradouros públicos (art. 16, inciso XIII, da Lei Orgânica deste Município).

Está a proposição elaborada de conformidade com o disposto no artigo 108 e seus incisos, do Regimento Interno.

Deverá ser submetido a uma única discussão e votação, nos termos do artigo 3º, da Resolução nº 147/88.

Sua aprovação dependerá do voto favorável, da maioria simples dos membros da Câmara (artigo 48, da Lei de Organização municipal).

Pela legalidade.

Quanto ao mérito, o plenário decidirá.

É o parecer, s.m.j.

Sala de reuniões das comissões, 23 de junho de 1997.

(seguem assinaturas do Presidente, do Relator e dos outros membros)

**Câmara Municipal de Araraquara**  
**Comissão de Justiça, Legislação e Redação**

**Parecer nº 13/97**

O presente projeto de lei nº 14/97, do vereador XXXXXXXX, dispõe sobre a concessão de prazo para regularização de edificações sem licença ou em desacordo com o projeto aprovado e dá outras providências.

Sua elaboração atendeu as disposições regimentais vigentes.

A Comissão de Finanças e Orçamento e a Comissão de Obras, Serviços, Bens Públicos e Desenvolvimento Econômico, deverão manifestar-se sobre a matéria.

Pela legalidade.

É o parecer, s.m.j.

Sala de reuniões das comissões, 20 de fevereiro de 1997.

(Seguem as assinaturas do Presidente, Relator e dos outros membros).

**Câmara Municipal de Araraquara**  
**Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento**

**Parecer 03/97**

Processo nº 22/97

Proposição: Projeto de Lei nº 14/97

Autor: Vereador XXXXXXXX

Assunto: Concede prazo para Regularização de edificações sem licença ou em desacordo com o projeto aprovado e dá outras providências.

Ao apreciar a presente proposição, a douta Comissão de Justiça, Legislação e Redação, concluiu pela legalidade.

No que diz respeito a sua competência, esta Comissão nada tem a objetar.

Cabe ao plenário soberanamente decidir.

É o parecer, s.m.j.

Sala de reuniões das comissões, 10 de março de 1997.

(Seguem as assinaturas do Presidente, Relator e dos outros membros).

**Câmara Municipal de Araraquara**  
**Comissão de Justiça, Legislação e Redação**  
**Parecer nº 124/97**

O presente Projeto de Lei nº 16/97, de iniciativa do vereador XXXXXXXX, visa conceder prazo de regularização de edificações sem licença ou em desacordo com o projeto aprovado e dá outras providências.

A matéria é de competência municipal.

Sua elaboração atendeu as normas regimentais vigentes.

A Comissão de Obras, Serviços, Bens Públicos e Desenvolvimento Econômico, deverá manifestar-se sobre o assunto.

Pela legalidade.

É o parecer, s.m.j.

Sala de reuniões das comissões, 04 de agosto de 1997.

(Seguem as assinaturas do Presidente, Relator e dos outros membros).



**Câmara Municipal de Araraquara****Comissão de Obras, Serviços, Bens Públicos e Desenvolvimento Econômico****Parecer nº 30/97**

Processo nº  
Projeto de Lei nº  
Autor: XXXXXXXX

Ao apreciar o presente projeto de lei, a douta Comissão de Justiça, Legislação e Redação, concluiu pela legalidade.

No que diz respeito a sua competência, esta Comissão nada tem a objetar.

Cabe ao plenário decidir.

É o parecer, s.m.j.

Sala de reuniões das comissões, 04 de agosto de 1997.  
(Seguem as assinaturas)

**Câmara Municipal de Araraquara**  
**Comissão de Justiça, Legislação e Redação**

**Parecer nº 243/99**

Processo nº 260/99

Projeto de Lei nº 192/99

Autor: Vereador XXXXXXXX

Assunto: Introduz alteração na Lei nº 3.297, de 03 de junho de 1986, modificada pela Lei nº 3.469, de 15 de junho de 1988 (Normas para uso do solo urbano), transformando em ZCM-2 a Rua Castro Alves entre as Avenidas Francisco Sampaio Peixoto e Doutor Bernardino Arantes de Almeida, desta cidade.

Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, legislar sobre ordenamento, parcelamento, uso e ocupação do solo (artigo 16, inciso XV, da Lei Orgânica do Município).

Sua iniciativa cabe a qualquer vereador, nos termos do artigo 50, da Lei Orgânica, uma vez que não está incluída entre aquelas matérias que são de competência privativa do Prefeito, previstas no artigo 70, inciso I, do mesmo diploma legal.

Está a proposição elaborada de conformidade com as disposições vigentes do Regimento Interno.

A Comissão de Obras, Serviços, Bens Públicos e Desenvolvimento Econômico, deverá manifestar-se sobre o assunto.

Pela legalidade.

Quanto ao mérito, o plenário decidirá.

É o parecer, s.m.j.

Sala de reuniões das comissões, 20 de setembro de 1999.

(Seguem as assinaturas do Presidente, Relator e dos outros membros).

**Câmara Municipal de Araraquara****Comissão de Obras, Serviços, Bens Públicos e Desenvolvimento Econômico.****Parecer nº 63/99**

Processo nº 260/99

Projeto de Lei nº 192/99

Autor: Vereador XXXXXXXX

Assunto: Introduz alteração na Lei nº 3.297, de 03 de junho de 1986, modificada pela Lei nº 3.469, de 15 de junho de 1988 (Normas para uso do solo urbano), transformando em ZCM-2 a Rua Castro Alves entre as Avenidas Francisco Sampaio Peixoto e Doutor Bernardino Arantes de Almeida, desta cidade.

Ao apreciar o presente projeto de Lei, a douta Comissão de Justiça, Legislação e Redação, concluiu pela sua legalidade.

No que diz respeito a sua competência, esta Comissão nada tem a objetar.

Cabe ao plenário decidir.

É o parecer, s.m.j.

Sala de reuniões das comissões, 20 de setembro de 1999.

(Seguem as assinaturas do Presidente, Relator e dos outros membros).

**Câmara Municipal de Araraquara**  
**Comissão de Justiça, Legislação e Redação**

**Parecer nº 16/03**

Assunto: Permite a instalação e funcionamento de estabelecimento com o ramo de atividade de Fábrica de sorvetes e distribuição por atacado, na Avenida Jorge Haddad, entre as ruas Antonio Rodrigues de Carvalho e Engenheiro Agrimensor Nivaldo Leite, desta cidade, alterando conseqüentemente a legislação sobre “Normas para uso do solo urbano”.

Autor: XXXXXXXX

Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, legislar sobre ordenamento, parcelamento, uso e ocupação do solo (artigo 16, inciso XV, da Lei Orgânica do Município).

Sua iniciativa cabe a qualquer vereador, nos termos do artigo 50, da Lei Orgânica, uma vez que não está incluída entre aquelas matérias que são de competência privativa do Prefeito, previstas no artigo 70, inciso I, do mesmo diploma legal.

Está a proposição elaborada de conformidade com as disposições vigentes do Regimento Interno.

A Comissão de Obras, Serviços, Bens Públicos e Desenvolvimento Econômico, deverá manifestar-se sobre o assunto.

Pela legalidade.

Quanto ao mérito, o plenário decidirá.

É o parecer, s.m.j.

Sala de reuniões das comissões, 03 de fevereiro de 2003.

(Seguem as assinaturas do Presidente, Relator e dos outros membros).

**Câmara Municipal de Araraquara****Comissão de Obras, Serviços, Bens Públicos e Desenvolvimento Econômico****Parecer nº 01/03**

Assunto: Permite a instalação e funcionamento de estabelecimento com o ramo de atividade de Fábrica de sorvetes e distribuição por atacado, na Avenida Jorge Haddad, entre as ruas Antonio Rodrigues de Carvalho e Engenheiro Agrimensor Nivaldo Leite, desta cidade, alterando conseqüentemente a legislação sobre “Normas para uso do solo urbano”.

Autor: XXXXXXXX

Ao apreciar o presente projeto de lei, a douta comissão de Justiça, Legislação e Redação, concluiu pela sua legalidade.

No que diz respeito a sua competência, esta Comissão nada tem a objetar.

Cabe ao plenário decidir.

É o parecer, s.m.j.

Sala de reuniões das comissões, 04 de fevereiro de 2003.

(Seguem as assinaturas do Presidente, Relator e dos outros membros).

**Câmara Municipal de Araraquara**  
**Comissão de Justiça, Legislação e Redação.**

**Parecer nº 24/01**

Processo nº 036/01

Projeto de Lei nº 020/01

Autor: Vereador XXXXXXXX

Assunto: Introduz alteração na Lei nº 3.297, de 03 de junho de 1986, modificada pela Lei nº 3.469, de 15 de junho de 1988 (Normas para uso do solo urbano), transformando em ZCM-1 a Rua Dona Maria Janasi Biagioni, entre Avenidas Mário Ybarra de Almeida e cônego Jerônimo Cesar, desta cidade.

Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, legislar sobre ordenamento, parcelamento, uso e ocupação do solo (artigo 16, inciso XV, da Lei Orgânica do Município).

Sua iniciativa cabe a qualquer vereador, nos termos do artigo 50, da Lei Orgânica, uma vez que não está incluída entre aquelas matérias que são de competência privativa do Prefeito, previstas no artigo 70, inciso I, do mesmo diploma legal.

Está a proposição elaborada de conformidade com as disposições vigentes do Regimento Interno.

A Comissão de Obras, Serviços, Bens Públicos e Desenvolvimento Econômico, deverá manifestar-se sobre o assunto.

Pela legalidade.

Quanto ao mérito, o plenário decidirá.

É o parecer, s.m.j.

Sala de reuniões das comissões, 08 de março de 2001.

(Seguem as assinaturas do Presidente, Relator e dos outros membros).

**Câmara Municipal de Araraquara****Comissão de Obras, Serviços, Bens Públicos e Desenvolvimento Econômico****Parecer nº 007/01**

O presente projeto de Lei nº 020/01, de iniciativa do Vereador XXXXXXXX, introduz alteração na Lei nº 3.297, de 03 de junho de 1986, modificada pela Lei nº 3.469, de 15 de junho de 1988 (Normas para uso do solo urbano), transformando em ZCM-1 a Rua Dona Maria Janasi Biagioni, entre Avenidas Mário Ybarra de Almeida e cônego Jerônimo Cesar, desta cidade.

Ao apreciar o presente projeto de lei, a douta Comissão de Justiça, Legislação e Redação, concluiu pela sua legalidade.

No que diz respeito a sua competência, esta comissão também nada tem a objetar.

No entanto, feitas tais considerações, esta Comissão de Obras observa o mérito da lei:

Entendemos que nestes casos o proponente deverá justificar os motivos de alteração do zoneamento de tal forma a facilitar a compreensão do pedido pela comissão de análise, bem como pelos próprios vereadores em suas reflexões sobre o assunto.

Achamos oportuno ainda, que se inclua na apresentação da proposta de Lei, manifestação de concordância dos vizinhos.

Entendemos que tal modificação poderia aguardar mais um prazo, tendo em vista a reorganização do Plano Diretor que está previsto para análise desta casa em outubro deste ano.

Sala de reuniões das comissões, 23 de março de 2001.

(Seguem as assinaturas do Presidente e dos outros membros).

**Câmara Municipal de Araraquara**  
**Comissão de Justiça, Legislação e Redação.**

**Parecer nº 49/01**

Processo nº 065/01

Projeto de Lei nº 038/01

Autor: Vereador XXXXXXXX

Assunto: Introduz alteração na Lei nº 3.297, de 03 de junho de 1986, modificada pela Lei nº 3.469, de 15 de junho de 1988 (Normas para uso do solo urbano), de modo a subdividir os tipos de comércio, constante do inciso IV, do artigo 5º - CM4 – Comércio Diversificado de Grande Porte em: Porte Pequeno, Porte Médio e Grande Porte.

Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, legislar sobre ordenamento, parcelamento, uso e ocupação do solo (artigo 16, inciso XV, da Lei Orgânica do Município).

Sua iniciativa cabe a qualquer vereador, nos termos do artigo 50, da Lei Orgânica, uma vez que não está incluída entre aquelas matérias que são de competência privativa do Prefeito, previstas no artigo 70, inciso I, do mesmo diploma legal.

Está a proposição elaborada de conformidade com as disposições vigentes do Regimento Interno.

A Comissão de Obras, Serviços, Bens Públicos e Desenvolvimento Econômico, deverá manifestar-se sobre o assunto.

Pela legalidade.

Quanto ao mérito, o plenário decidirá.

É o parecer, s.m.j.

Sala de reuniões das comissões, 25 de abril de 2001.

(Seguem as assinaturas do Presidente, Relator e dos outros membros).



**Câmara Municipal de Araraquara****Comissão de Obras, Serviços, Bens Públicos e Desenvolvimento Econômico****Parecer nº 12/01**

O presente projeto de lei nº 038/01 de iniciativa do vereador XXXXXXXX propõe alteração de zoneamento urbano e dá outras providências.

Ao apreciar o presente projeto de lei, a douta Comissão de Justiça, Legislação e Redação, concluiu pela sua legalidade.

No que diz respeito a sua competência, esta comissão nada tem a objetar.

No entanto, a Comissão de Obras, diante da abrangência de mudanças propostas pelo presente projeto, encaminhou pedido de análise para a Secretaria de Desenvolvimento Urbano do município. Tal Secretaria manifestou-se contrária ao projeto como pode ser averiguado em parecer anexo.

Ainda, ressaltamos que uma mudança da natureza a que propõe o projeto é inadequada na medida em que o município passa pelo processo de reformulação de seu plano diretor.

Assim sendo, o parecer desta Comissão é contrário ao projeto.

Cabe ao plenário decidir.

É o parecer, s.m.j.

Sala de reuniões das comissões, 07 de maio de 2001.

(Seguem as assinaturas do Presidente, Relator e dos outros membros).

**Câmara Municipal de Araraquara**  
**Comissão de Justiça, Legislação e Redação.**

**Parecer nº 63/01**

Processo nº 083/01

Projeto de Lei nº 49/01

Autor: Vereadora XXXXXXXX

Assunto: Introduz alteração na Lei nº 3.297, de 03 de junho de 1986, modificada pela Lei nº 3.469, de 15 de junho de 1988 (Normas para uso do solo urbano), transformando em ZR-3, a Rua José Marques Pinheiro Filho, entre as Avenidas Orestes Pieroni Gobbo e Benito Barbieri, desta cidade.

Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, legislar sobre ordenamento, parcelamento, uso e ocupação do solo (artigo 16, inciso XV, da Lei Orgânica do Município).

Sua iniciativa cabe a qualquer vereador, nos termos do artigo 50, da Lei Orgânica, uma vez que não está incluída entre aquelas matérias que são de competência privativa do Prefeito, previstas no artigo 70, inciso I, do mesmo diploma legal.

Está a proposição elaborada de conformidade com as disposições vigentes do Regimento Interno.

A Comissão de Obras, Serviços, Bens Públicos e Desenvolvimento Econômico, deverá manifestar-se sobre o assunto.

Pela legalidade.

Quanto ao mérito, o plenário decidirá.

É o parecer, s.m.j.

Sala de reuniões das comissões, 10 de maio de 2001.

(Seguem as assinaturas do Presidente, Relator e dos outros membros).

**Câmara Municipal de Araraquara****Comissão de Obras, Serviços, Bens Públicos e Desenvolvimento Econômico****Parecer nº 17/01**

Processo nº 083/01

Projeto de Lei nº 49/01

Autor: Vereadora XXXXXXXX

Assunto: Introduz alteração na Lei nº 3.297, de 03 de junho de 1986, modificada pela Lei nº 3.469, de 15 de junho de 1988 (Normas para uso do solo urbano), transformando em ZR-3, a Rua José Marques Pinheiro Filho, entre as Avenidas Orestes Pieroni Gobbo e Benito Barbieri, desta cidade.

Os membros da Comissão de Obras, Serviços, Bens Públicos e Desenvolvimento Econômico, estiveram em visita ao local conversando com os moradores da região mencionada e esclarecendo aos mesmos o que é permitido instalar dentro da ZR-3. Concluiu que esta alteração é prejudicial aos moradores locais, pois permite a instalação de diversos tipos de comércio e serviços de vizinhança, instituições, residências germinadas e até conjuntos residenciais agrupados verticalmente, o que descaracterizaria totalmente a região.

É bom salientar que próximo ao local existem as Ruas Henrique Lupo (ZEC-1) e a Domingos Barbieri (ZR-3), que permitem entre outras coisas comércio de vizinhança.

Estamos anexando um abaixo-assinado dos moradores do local contra a alteração pretendida, esclarecendo que alguns já haviam assinado uma outra relação favorável, porém alegaram que não haviam sido informados de todas as conseqüências da alteração.

No que diz respeito a sua competência, esta Comissão nada tem a objetar.

Cabe ao plenário decidir.

É o parecer, s.m.j.

Sala de reuniões das comissões, 04 de junho de 2001.

(Seguem as assinaturas do Presidente, Relator e dos outros membros).

**Câmara Municipal de Araraquara**  
**Comissão de Justiça, Legislação e Redação.**

**Parecer nº 77/02**

Assunto: Dispõe sobre o cadastramento de terrenos com área não inferior a 125 m<sup>2</sup> e dá outras providências.

Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, legislar sobre ordenamento, parcelamento, uso e ocupação do solo (artigo 16, inciso XV, da Lei Orgânica do Município).

Sua iniciativa cabe a qualquer vereador, nos termos do artigo 50, da Lei Orgânica, uma vez que não está incluída entre aquelas matérias que são de competência privativa do Prefeito, previstas no artigo 70, inciso I, do mesmo diploma legal.

Está a proposição elaborada de conformidade com as disposições vigentes do Regimento Interno.

A Comissão de Obras, Serviços, Bens Públicos e Desenvolvimento Econômico, deverá manifestar-se sobre o assunto.

Pela legalidade.

Quanto ao mérito, o plenário decidirá.

É o parecer, s.m.j.

Sala de reuniões das comissões, 21 de março de 2002.

(Seguem as assinaturas do Presidente, Relator e dos outros membros).

**Câmara Municipal de Araraquara****Comissão de Obras, Serviços, Bens Públicos e Desenvolvimento Econômico****Parecer nº 04/02**

Processo nº 0082/02

Projeto de Lei nº 057/02

Autor: XXXXXXXX

Assunto: Dispõe sobre o cadastramento de terrenos com área não inferior a 125 m<sup>2</sup> e dá outras providências.

Ao apreciar o presente projeto de lei, a douta comissão de Obras, Serviços, Bens Públicos e Desenvolvimento Econômico, sugere que seja acrescido na lei dois dispositivos que condicione a subdivisão nesses termos:

“O proprietário deve comprovar que é dono do imóvel por pelo menos um ano”

“Só poderão se beneficiar dessa lei os proprietários que apresentarem projeto de construção de residência em pelo menos um dos lotes subdivididos”

Tais dispositivos se faziam necessários para impedir que os imóveis abrangidos por essa lei passem a ser comercializados já com o intuito de serem subdivididos.

Além do que, a subdivisão de lotes em frações mínimas a moradia é prejudicial ao desenvolvimento e ao processo de urbanização da cidade. Se a busca por uma cidade sustentável é um compromisso de todos nós cidadãos e muito mais nosso, representantes da população araraquarense, é primordial que limitemos na medida do possível exceções que vão contra esse princípio. A permissão ora dada por essa lei, deve se resguardar de utilizações indevidas, como a venda e compra de imóveis com o intuito da subdivisão o que levaria a uma sobrevalorização dos imóveis das regiões abrangidas por essa autorização. A propriedade urbana como preceitua a Constituição Federal no seu art. 182, tem função social e assim, não deve se prestar a interesses puramente econômicos e particulares.

Assim sendo, entendemos estar perfeitamente em conformidade com a lei maior e com o compromisso do desenvolvimento sustentável os dispositivos ora sugerido, limitando dentro do possível essa exceção e prevenindo-se de que seja instrumento de interesses particulares contrários a coletividade.

Cabe ao plenário decidir.

É o parecer, s.m.j.

Sala de reuniões das comissões, de 2002.

(Seguem as assinaturas do Presidente, Relator e dos outros membros).

**Câmara Municipal de Araraquara  
Comissão de Justiça, Legislação e Redação.**

**Parecer nº 224/03**

O presente projeto de lei nº 021/03, de iniciativa do Vereador XXXXXXXX, dispõe sobre normas contra a prática de “assédio moral” nas dependências da administração Pública Municipal Direta e Indireta, Autárquicas e Fundacionais por servidores públicos municipais e dá outras providências.

Preliminarmente solicitamos que fosse ouvido o Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM sobre a matéria.

O parecer nº 1083/03, emitido pelo referido Instituto, tem a seguinte ementa:

“Projeto de Lei. Autoria parlamentar. Servidor público. Normas contra a prática de assédio moral. **Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal**”.

Destacamos do referido parecer os seguintes trechos:

“A Constituição Federal, conjunto de normas fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro, disciplina a respeito da competência legislativa dos entes federados, e por força do princípio da simetria, disposto em seu artigo 29, caput, estabelece que os Municípios tem poder de auto organização, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e Estadual, entre os quais se encontram os relacionados ao processo legislativo”.

“Art. 61 - .....

1º - São de iniciativa privativa do Presidente da república as leis que:

II – disponham sobre:

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria.”

“Nesse sentido, por simetria ao disposto no artigo supracitado, pode-se observar que as normas que disciplinam o vínculo jurídico dos servidores públicos com a Administração Pública Municipal devem constar de lei de iniciativa do Prefeito municipal, comumente conhecida como Estatuto dos Servidores Municipais”.

“Embora seja louvável a intenção do projeto de lei de iniciativa parlamentar, observa-se a ocorrência de violação às regras constitucionais de elaboração de leis, uma vez que a matéria objeto de disciplinamento por lei é de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo”.

Saliente-se, por oportuno, que o referido entendimento se encontra pacificado na **jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal** que tem, reiteradamente, declarado a **inconstitucionalidade de leis que desobedecem à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo**, para o encaminhamento de Projeto de Lei sobre o provimento de cargos e matérias afetas aos servidores públicos...”.

Conclui o parecer:

“Diante do exposto, conclui-se pela **inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei nº 021/03**, não devendo a sua aprovação prosperar. Resta, por conseguinte, sugerir na esta respeitável casa de Leis o **encaminhamento do texto em questão ao Prefeito Municipal, sob a forma de indicação**, para que este tenha a iniciativa do projeto”.

Isto posto, manifestamo-nos pela inconstitucionalidade e ilegalidade da proposição submetida ao nosso exame.

É o parecer, s.m.j.

Sala de reuniões das comissões, 30 de julho de 2003.

(Seguem as assinaturas do Presidente, Relator e dos outros membros)

**Câmara Municipal de Araraquara**  
**Comissão de Justiça, Legislação e Redação.**

**Parecer nº 120/03**

O presente projeto de lei nº 024/03, de iniciativa do Vereador XXXXXXXX, dispõe sobre a educação ambiental; institui a Política Municipal de Educação Ambiental e dá outras providências.

Preliminarmente solicitamos que fosse ouvido o Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, através de sua Consultoria Jurídica. O parecer nº 0467/03, emitido pelo referido Instituto, tem a seguinte ementa:

“Ação Municipal. Educação. Projeto de Lei. Processo Legislativo”.

Destacamos do referido parecer os seguintes trechos:

“Preliminarmente, cumpre-nos tecer alguns comentários a respeito do Texto Constitucional, mais especificamente dos artigos referentes à educação. O artigo 211 da CF/88, esclarece que **os entes federados organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino**. Entretanto, no §2º está determinado:

“Art 211 /.../ **§2º** – Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”.

“Ainda em sede constitucional, é importante lembrar que cabe à União, privativamente, editar normas acerca das diretrizes e bases da educação nacional, conforme prevê o artigo 22, XXIV”.

“Nessa esteira, vê-se que a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei Federal nº 9.394, de 20/12/96, permite que os Municípios complementem a parte diversificada do currículo do ensino fundamental, como se depreende dos seguintes dispositivos:

“**Artigo 8º** - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

**§2º** - Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta lei.

**Art.11** – Os Municípios incumbir-se-ão de:

**Artigo 26** – Os currículos do ensino fundamental e médio devem ter uma base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela”.

Destacamos ainda:

“Porém, embora louvável e condizente com preceitos constitucionais, o projeto apresenta vícios insanáveis”.

“Em relação a iniciativa do Projeto Legislativo, cumpre-nos esclarecer que **a matéria não é de competência da Câmara de Vereadores**, uma vez que cria despesas para o Município e estabelece obrigações para o Poder Executivo e seus órgãos, o que esbarra nos artigos 61, §1º, II, alínea “e” e no artigo 65, parágrafos e incisos da Constituição Federal”.

“Os artigos 2º, 7º, 8º, 12, 13, 16 e 17 do projeto em comento ferem frontalmente o princípio da separação de poderes previsto no artigo 2º da Carta Magna”

“Ademais, ressaltamos que é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo as leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da Administração Pública, conforme exaurida no artigo 61, §1º, II, e”.

Conclui o parecer:

“Sendo assim, **não cabe à Câmara Municipal invadir a competência da Prefeitura** para designar atribuições aos órgãos específicos desta esfera de poder”.

Pela Ilegalidade.

**Câmara Municipal de Araraquara**  
**Comissão de Justiça, Legislação e Redação.**

**Parecer nº 202/03**

O presente projeto de lei nº 039/03, de iniciativa da Vereadora XXXXXXXX, dispõe sobre aplicação de sanções administrativas a fornecedores da administração direta, fundacional ou autárquica do Município de Araraquara e dá outras providências.

Preliminarmente solicitamos que fossem ouvidos o Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM e a Fundação Prefeito Faria Lima CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal sobre a matéria.

O parecer nº 0765/03, emitido pelo IBAM, tem a seguinte ementa:

“Projeto de Lei. Licitação e contratos. Competência privativa da União para legislar sobre normas gerais. Inconstitucionalidade”.

Destacamos do referido parecer os seguintes trechos:

“O artigo 37, inciso XXI, da Carta Magna, estabelece a obrigatoriedade das contratações da Administração Pública serem precedidas de processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos concorrentes, sendo certo também que segundo o comando insculpido no citado dispositivo constitucional, somente são toleradas exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis a garantia do cumprimento das obrigações”.

“No âmbito da competência constitucional privativa para legislar sobre normas gerais de licitações e contratações públicas, conferidas pelo inciso XXVII do **artigo 22 da Carta Política de 1988**, a União editou a **Lei nº 8.666/93** – Regulamenta o **artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal**”.

“É de se inferir, portanto, que aos Estados, Distrito Federal e Municípios, é dada a competência legislativa para editar normas específicas de licitações e contratos a fim de atender as peculiaridades de cada ente, desde que, por óbvio, não colidam com as normas gerais editadas pela União”.

Destacamos ainda:

“É de se rememorar, por fim, que ao caso se aplica a consagrada regra de hermenêutica, segundo a qual as normas legais que impõe restrições ao exercício de direitos devem ter interpretação restrita, evitando-se a aplicação das restrições a hipóteses não previstas. Portanto, é de se concluir que **ao legislador municipal não foi conferida a competência para estabelecer outras restrições ao direito de participar de licitações públicas não previstas na legislação federal**”.

Conclui o parecer:

“Ante tudo o quanto foi exposto, e sem desmerecer as nobres intenções que ensejam a propositura em apreço. É de se concluir forçosamente pela sua **inconstitucionalidade, por indevida invasão da seara legislativa da União**”.

O parecer CEPAM nº 22.353, emitido pelo mencionado Centro de Estudos, tem a seguinte ementa:

“Município. Competência. Inconstitucionalidade, Projeto de Lei que dispõe sobre aplicação de sanções administrativas a fornecedores da administração direta, fundacional ou autárquica do Município (...). Competência privativa da União para legislar sobre a matéria”.

Destacamos do parecer os seguintes trechos:

“Ainda que a matéria fosse de competência do Município – e demonstrado ficou que não é -, o projeto de Lei nº 039/03 padeceria de inconstitucionalidade por vício de iniciativa, uma vez que **não cabe ao Poder Legislativo a propositura de lei que determine a**



**aplicação de sanções administrativas a fornecedores da Administração**, o que constitui competência exclusiva do Chefe do Executivo”.

“Tal invasão de competência fere o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, disciplinado no **artigo 2º da Constituição Federal e no artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo**”.

Conclui o parecer:

“Assim sendo, o **Projeto de Lei em análise padece de inconstitucionalidade por invadir matéria de competência privativa da União** e, ainda que a competência para legislar fosse do Município, o Projeto afrontaria o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, em razão do vício de iniciativa”.

Isto posto, manifestamo-nos pela inconstitucionalidade e ilegalidade da proposição submetida ao nosso exame.

É o parecer, s.m.j.

Sala de reuniões das comissões, 11 de julho de 2003.

(Seguem as assinaturas do Presidente, Relator e dos outros membros).

**Câmara Municipal de Araraquara**  
**Comissão de Justiça, Legislação e Redação.**

**Parecer nº 394/02**

Assunto: Permite a instalação e funcionamento de estabelecimento com o ramo de atividade de Comércio Varejista de Gás Liquefeito de Petróleo (GLP) – Classe II, na Rua Edgard Pinto Machado, entre as Avenidas José Roberto Fabiano e Adelaide Ferraz de Carvalho, desta cidade.

Autor: Vereador XXXXXXXX

Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, legislar sobre ordenamento, parcelamento, uso e ocupação do solo (artigo 16, inciso XV, da Lei Orgânica do Município).

Sua iniciativa cabe a qualquer vereador, nos termos do artigo 50, da Lei Orgânica, uma vez que não está incluída entre aquelas matérias que são de competência privativa do Prefeito, previstas no artigo 70, inciso I, do mesmo diploma legal.

Está a proposição elaborada de conformidade com as disposições vigentes do Regimento Interno.

A Comissão de Obras, Serviços, Bens Públicos e Desenvolvimento Econômico, deverá manifestar-se sobre o assunto.

Pela legalidade.

Quanto ao mérito, o plenário decidirá.

É o parecer, s.m.j.

Sala de reuniões das comissões, 29 de outubro de 2002.

(Seguem as assinaturas do Presidente, Relator e dos outros membros).

**Câmara Municipal de Araraquara****Comissão de Obras, Serviços, Bens Públicos e Desenvolvimento Econômico****Parecer nº 236/02**

Autor: Vereador XXXXXXXX

Assunto: Permite a instalação e funcionamento de atividade comercial em via pública que indica, alterando conseqüentemente a legislação sobre “Normas para uso do solo urbano”.

O projeto de lei ora proposto visa permitir a instalação e funcionamento de atividade comercial com o ramo de atividade de Comércio Varejista de Gás Liquefeito de Petróleo (GLP) – Classe II, na Rua Edgard Pinto Machado, entre as Avenidas José Roberto Fabiano e Adelaide Ferraz de Carvalho, no Jardim das Estações.

O autor do projeto teve o cuidado de fazer uma ampla consulta a população (abaixo assinado anexo ao projeto) passiva de sofrer o impacto dessa alteração no zoneamento, que por sua vez se pronunciou favorável a mudança.

A Comissão de Obras foi até o local verificar a área na qual se pretende instalar o depósito e consultou a população constatando a veracidade do abaixo assinado. O local no qual se pretende instalar o depósito é anexo a um açougue, tendo condições para tanto.

Porém não se justifica a necessidade de ser Classe II, tendo em vista que o objetivo do proprietário do estabelecimento (açougue) é apenas aumentar a diversidade de produtos no seu comércio e não trabalhar com dois estabelecimentos. Dessa forma, recomendamos que se altere a Classe II para Classe I, atendendo assim a necessidade que se apresenta.

Buscando sempre manter uma postura alicerçada na legalidade e na proteção do bem estar dos munícipes araraquarenses, a Comissão de Obras, Serviços, Bens Públicos e Desenvolvimento Econômico se pronuncia favorável ao projeto, observada a alteração proposta.

Cabe ao plenário decidir.

É o parecer, s.m.j.

Sala de reuniões das comissões, 18 de novembro de 2002.

(Seguem as assinaturas do Presidente, Relator e dos outros membros).