

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Antonio Kevan Brandão Pereira

**EXECUTIVO E LEGISLATIVO NOS MUNICÍPIOS: UMA ANÁLISE DA
PRODUÇÃO LEGAL EM CAPITAIS BRASILEIRAS**

Brasília-DF
2022

Antonio Kevan Brandão Pereira

**EXECUTIVO E LEGISLATIVO NOS MUNICÍPIOS: UMA ANÁLISE DA
PRODUÇÃO LEGAL EM CAPITAIS BRASILEIRAS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Lucio Remuzat Rennó Junior

**Brasília-DF
2022**

Antonio Kevan Brandão Pereira

**EXECUTIVO E LEGISLATIVO NOS MUNICÍPIOS: UMA ANÁLISE DA
PRODUÇÃO LEGAL EM CAPITAIS BRASILEIRAS**

Tese apresentada como
requisito parcial para a obtenção
do título de Doutor em Ciência
Política pela Universidade de
Brasília e avaliada pela seguinte
banca examinadora:

PROFESSOR DOUTOR LUCIO REMUZAT RENNÓ JUNIOR
(Universidade de Brasília)

PROFESSOR DOUTOR PABLO HOLMES CHAVES
(Universidade de Brasília)

PROFESSORA DOUTORA MARCELA MACHADO
(Companhia de Planejamento do Distrito Federal – Codeplan)

PROFESSOR DOUTOR RICARDO DE JOÃO BRAGA
(CEFOP – Câmara dos Deputados)

PROFESSOR DOUTOR CARLOS AUGUSTO MELLO MACHADO (SUPLENTE)
(Universidade de Brasília)

**Brasília-DF
2022**

*À minha família, pelo amor
incondicional.*

*Aos meus professores e professoras,
do passado e do presente, de perto ou
de longe, de diversas áreas e
disciplinas, por me inspirarem a
seguir o belo e gratificante caminho
da atividade docente.*

AGRADECIMENTOS

A conclusão de um curso de doutorado representa um momento importante e significativo na carreira de um pesquisador. Ao meu sentir, trata-se do encerramento de um ciclo vida e, conseqüentemente, do início de um novo momento pessoal e profissional. Ao chegar até aqui, é praticamente inevitável não olhar para trás e lembrar todo o percurso traçado e o esforço que foi empreendido.

Ao longo dos últimos seis anos, desde o início dos meus estudos no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (IPOL-UnB), foram muitas as dificuldades enfrentadas. Entre decolagens e aterrissagens e várias horas de voo entre Fortaleza e Brasília, foi necessário lutar constantemente para dar conta das habituais e necessárias exigências de um programa de pós-graduação. Porém, no meu caso, o maior desafio foi superar um problema de saúde que me afetou enormemente e quase me fez abandonar o curso, daí a conclusão desta etapa adquirir um significado especial e representar para mim bem mais do que um título acadêmico.

Felizmente, tive o privilégio de ter, em toda essa caminhada no IPOL, a companhia e o apoio de algumas pessoas que não me deixaram desistir, as quais me ajudaram de maneira decisiva a finalizar todos os créditos exigidos e a redigir o presente trabalho. Desse modo, é com enorme satisfação que eu gostaria de agradecer formalmente a todas e todos, a começar pelo Prof. Dr. Lucio Rennó, meu orientador, que mesmo à distância, no complicadíssimo momento marcado pela pandemia da Covid-19, compreendeu a difícil situação pela qual eu passava e aceitou gentilmente a minha proposta de pesquisa. Professor Lucio, obrigado por seus ensinamentos e por ter me apoiado em todos os momentos durante a elaboração desta pesquisa; quero deixar aqui registrado o meu sincero reconhecimento e admiração por sua brilhante carreira como professor e pesquisador.

Agradeço também aos professores André Borges, Carlos Machado, Danusa Marques, Débora Rezende, Denilson Bandeira, Pablo Holmes, Paulo Calmon, Ricardo Caldas e demais docentes do IPOL, pelas proveitosas contribuições e interlocuções ao longo das disciplinas cursadas. Registro igualmente o meu agradecimento aos professores Dr. Ricardo Braga, Dr. Pablo Holmes e Dra. Marcela Machado, por terem aceitado o convite para compor a banca examinadora e por todas as críticas e contribuições apontadas para o aperfeiçoamento desta tese.

Com alegria e satisfação, agradeço igualmente aos colegas com quem tive o prazer de estudar e aprender na UnB, especialmente Jackson Luiz, Flávio Badaró, Ana Carol, Silvio Cascione e Daniel Bogéa. Outrossim, agradeço à coordenação da pós-graduação, à secretaria e aos funcionários do IPOL, pelo profissionalismo, competência e atenção para com todas e todos. Também sou grato à Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAPDF), pela bolsa de estudo concedida durante uma parte do curso.

Além do suporte daqueles com quem convivemos no ambiente acadêmico, sabemos que o apoio das pessoas que estão mais próximas a nós é fundamental em todo esse percurso. Assim, agradeço inicialmente à Cris, que tem me ajudado a não desistir desta carreira, demonstrando carinho e amor em tudo o que fala e faz. Quero mencionar igualmente os meus irmãos de caminhada, Ozean Gomes e Victor Breno; entre um cafezinho e outro, juntamente com Kelsey Brandão, temos a alegria constante de trabalhar naquilo que verdadeiramente importa. Agradeço também ao meu tio e professor de inglês, Eduardo Azevedo, por sua fundamental contribuição antes e durante os meus estudos no doutorado, e aos meus queridos amigos e amigas do “TC”, que me acompanharam com entusiasmo nesse processo.

De maneira especial e singular, agradeço imensamente à minha família, que sempre esteve ao meu lado. Aos meus pais, Antonio José e Janilda Brandão, por todo amor, carinho e incentivo em todos os instantes; esta conquista é indiscutivelmente de vocês. Aos meus irmãos, Karla, Karine e Kelsey, e aos meus cunhados, Rodolfo e Jéssica, pelo apoio e pela força de sempre, com a alegria de agora citar também os membros mais novos da nossa família, os meus sobrinhos, Gustavo e Henrique, e minha sobrinha, Laura!

Finalmente, e mais importante, agradeço a Deus. Não posso deixar de reconhecer a minha total dependência e de expressar a minha sincera gratidão a Deus por Sua fidelidade em minha vida. No decorrer deste doutoramento, isso ficou cada vez mais claro para mim. Nos últimos anos, mesmo nos dias mais escuros e nos momentos mais difíceis, Ele abriu um caminho onde parecia não haver um, e fez com que todas as coisas cooperassem para o meu bem. *Soli Deo Gloria.*

*Se queres ser universal,
começa por pintar a tua aldeia.*

Liev Tolstói

RESUMO

Este trabalho analisa as relações entre os poderes Executivo e Legislativo na produção legal no âmbito dos municípios brasileiros. Delimitando doze capitais, a saber, São Paulo-SP, Salvador-BA, Fortaleza-CE, Belo Horizonte-MG, Manaus-AM, Curitiba-PR, Recife-PE, Porto Alegre-RS, Campo Grande-MS, João Pessoa-PB, Aracaju-SE e Vitória-ES, procura-se investigar mais especificamente o desempenho dos prefeitos na atividade legislativa. Considerando o debate da ciência política sobre o arranjo institucional estabelecido pela Constituição Federal de 1988, verifica-se que também foram conferidas amplas prerrogativas legislativas ao Executivo municipal. Todavia, em decorrência da autonomia concedida pelo próprio texto constitucional, existem peculiaridades no que tange aos elementos institucionais que dizem respeito ao processo legislativo no contexto local. Desse modo, almeja-se compreender, levando em conta as variações existentes, como se dá a participação do Executivo na produção legal dos municípios e quais fatores favorecem o seu desempenho nessa atividade. Com amparo na literatura especializada, delimita-se como variáveis independentes os poderes de agenda, as regras do processo decisório no Legislativo e o apoio político no parlamento. Tomando as primeiras, classificam-se os municípios de acordo com as suas características institucionais, pelo que se constata que em alguns casos os poderes de agenda são mais concentrados que em outros, e que o processo decisório é centralizado em todas as capitais. Para avaliar o desempenho dos prefeitos, recorre-se a uma pesquisa empírica no formato de painel, onde se apresenta a quantidade de proposições iniciadas pelos governos entre os anos de 2013 e 2020, o que corresponde a duas legislaturas. Considerando o cenário político, analisam-se os resultados de cada período, indicando as taxas de sucesso percentual que representam o número de projetos que se transformam em leis em relação ao total submetido. Os achados confirmam a hipótese de que, assim como no plano federal, os chefes do Executivo municipal aprovam a maior parte dos projetos enviados às Câmaras, porém não se denotou na presente investigação taxas de sucesso mais elevadas onde os prefeitos dispõem de poderes de agenda mais concentrados. Ao final, salienta-se o peso do fator institucional, mas também se destaca o impacto de variáveis políticas que se inserem nas relações entre os poderes.

Palavras-chave: Municípios; Relações Executivo-Legislativo; Processo legislativo; Produção legal.

ABSTRACT

This work analyzes the relationship between the Executive and Legislative powers in legal production within Brazilian municipalities. Delimiting twelve capitals, namely, São Paulo-SP, Salvador-BA, Fortaleza-CE, Belo Horizonte-MG, Manaus-AM, Curitiba-PR, Recife-PE, Porto Alegre-RS, Campo Grande-MS, João Pessoa- PB, Aracaju-SE and Vitória-ES, seeks to investigate more specifically the performance of mayors in the legislative activity. Considering the political science debate on the institutional arrangement established by the Federal Constitution of 1988, it appears that extensive legislative prerogatives were also conferred on the municipal Executive. However, as a result of the autonomy granted by the constitutional text itself, there are peculiarities with regard to institutional elements that concern the legislative process in the local context. In this way, the aim is to understand, taking into account the existing variations, how the Executive is involved in the legal production of municipalities and which factors favor its performance in this activity. Based on the specialized literature, the agenda powers, the rules of the decision-making process in the Legislative and the political support in the Parliament are defined as independent variables. Taking the former, municipalities are classified according to their institutional characteristics, which shows that in some cases agenda powers are more concentrated than in others, and that the decision-making process is centralized in all capitals. To assess the performance of mayors, empirical research is used in the form of a panel, which presents the number of proposals initiated by governments between the years 2013 and 2020, which corresponds to two legislatures. Considering the political scenario, the results of each period are analyzed indicating the percentage success rates that represent the number of projects that become laws in relation to the total submitted. The findings confirm the hypothesis that, just as at the federal level, the heads of the municipal Executive approve most of the projects sent to the chambers, but this investigation did not show higher success rates where mayors have more concentrated agenda powers. At the end, the weight of the institutional factor is highlighted, but the impact of political variables that are inserted in the relations between the powers is also highlighted.

Keywords: Counties; Executive-Legislative Relations; Legislative process; Legal production.

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

FIGURAS

Figura 1. Sucesso do Executivo na produção legal.....	62
---	----

TABELAS

Tabela 1. Classificação dos municípios de acordo com a tipologia.....	95
Tabela 2. São Paulo – Fragmentação partidária (2013-2016)	100
Tabela 3. São Paulo – Poder Executivo (2013-2016)	100
Tabela 4. São Paulo – Fragmentação partidária (2017-2020)	101
Tabela 5. São Paulo – Poder Executivo (2017-2020)	102
Tabela 6. Salvador – Fragmentação partidária (2013-2016)	103
Tabela 7. Salvador – Poder Executivo (2013-2016)	104
Tabela 8. Salvador – Fragmentação partidária (2017-2020)	104
Tabela 9. Salvador – Poder Executivo (2017-2020)	105
Tabela 10. Fortaleza – Fragmentação partidária (2013-2016)	107
Tabela 11. Fortaleza – Poder Executivo (2013-2016)	108
Tabela 12. Fortaleza – Fragmentação partidária (2017-2020)	108
Tabela 13. Fortaleza – Poder Executivo (2017-2020)	109
Tabela 14. Belo Horizonte – Fragmentação partidária (2013-2016)	110
Tabela 15. Belo Horizonte – Poder Executivo (2013-2016)	111
Tabela 16. Belo Horizonte – Fragmentação partidária (2017-2020)	112
Tabela 17. Belo Horizonte – Poder Executivo (2017-2020)	112
Tabela 18. Manaus – Fragmentação partidária (2013-2016)	114
Tabela 19. Manaus – Poder Executivo (2013-2016)	115
Tabela 20. Manaus – Fragmentação partidária (2017-2020)	115
Tabela 21. Manaus – Poder Executivo (2017-2020)	116
Tabela 22. Curitiba – Fragmentação partidária (2013-2016)	117
Tabela 23. Curitiba – Poder Executivo (2013-2016)	118
Tabela 24. Curitiba – Fragmentação partidária (2017-2020)	118
Tabela 25. Curitiba – Poder Executivo (2017-2020)	119
Tabela 26. Recife – Fragmentação partidária (2013-2016)	120
Tabela 27. Recife – Poder Executivo (2013-2016)	121
Tabela 28. Recife – Fragmentação partidária (2017-2020)	122
Tabela 29. Recife – Poder Executivo (2017-2020)	123
Tabela 30. Porto Alegre – Fragmentação partidária (2013-2016)	124
Tabela 31. Porto Alegre – Poder Executivo (2013-2016)	125
Tabela 32. Porto Alegre – Fragmentação partidária (2017-2020)	125
Tabela 33. Porto Alegre – Poder Executivo (2017-2020)	126
Tabela 34. Campo Grande – Fragmentação partidária (2013-2016)	127
Tabela 35. Campo Grande – Poder Executivo (2013-2016)	128
Tabela 36. Campo Grande – Fragmentação partidária (2017-2020)	129
Tabela 37. Campo Grande – Poder Executivo (2017-2020)	130
Tabela 38. João Pessoa – Fragmentação partidária (2013-2016)	131
Tabela 39. João Pessoa – Poder Executivo (2013-2016)	132
Tabela 40. João Pessoa – Fragmentação partidária (2017-2020)	132
Tabela 41. João Pessoa – Poder Executivo (2017-2020)	133
Tabela 42. Aracaju – Fragmentação partidária (2013-2016)	134
Tabela 43. Aracaju – Poder Executivo (2013-2016)	135
Tabela 44. Aracaju – Fragmentação partidária (2017-2020)	135

Tabela 45. Aracaju – Poder Executivo (2017-2020)	136
Tabela 46. Vitória – Fragmentação partidária (2013-2016)	137
Tabela 47. Vitória – Poder Executivo (2013-2016)	138
Tabela 48. Vitória – Fragmentação partidária (2017-2020)	138
Tabela 49. Vitória – Poder Executivo (2017-2020)	139
Tabela 50. Desempenho do Executivo dos municípios na produção legal.....	141

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

CMA – Câmara Municipal de Aracaju
CMBH – Câmara Municipal de Belo Horizonte
CMC – Câmara Municipal de Curitiba
CMCG – Câmara Municipal de Campo Grande
CMFOR – Câmara Municipal de Fortaleza
CMJP – Câmara Municipal de João Pessoa
CMM – Câmara Municipal de Manaus
CMPA – Câmara Municipal de Porto Alegre
CMR – Câmara Municipal de Recife
CMS – Câmara Municipal de Salvador
CMSP – Câmara Municipal de São Paulo
CMV – Câmara Municipal de Vitória
CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil
DEM – Democratas
LOM – Lei Orgânica Municipal
NOVO – Partido Novo
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PEN – Partido Ecológico Nacional
PHS – Partido Humanista da Solidariedade
PL – Partido Liberal
PMB – Partido da Mulher Brasileira
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN – Partido da Mobilização Nacional
PP – Partido Progressista
PPL – Partido da Pátria Livre
PPS – Partido Popular Socialista
PR – Partido da República
PRB – Partido Republicano Brasileiro
PROS – Partido Republicano da Ordem Social
PRP – Partido Republicano Progressista
PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro

PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC – Partido Social Democrata Cristão
PSL – Partido Social Liberal
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PTC – Partido Trabalhista Cristão
PTdoB – Partido Trabalhista do Brasil
PTN – Partido Trabalhista Nacional
PV – Partido Verde
REDE – Rede Sustentabilidade
RI – Regimento Interno
RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF – Regimento Interno do Senado Federal
SD – Solidariedade
TRE – Tribunal Regional Eleitoral
TSE – Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 – AS RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO: O DEBATE NA CIÊNCIA POLÍTICA	23
1.1 – O contexto federal.....	23
1.2 – O contexto subnacional.....	26
1.3 – Variações institucionais e resultados legislativos.....	32
1.4 – Resumo do capítulo.....	42
2 – O SUCESSO DO EXECUTIVO NA PRODUÇÃO LEGAL: VARIÁVEIS EXPLICATIVAS	43
2.1 – Elementos institucionais: o processo legislativo.....	44
2.1.1 – Etapa de iniciativa.....	46
2.1.2 – Etapa constitutiva.....	49
2.1.3 – Etapa de eficácia.....	52
2.1.4 – Procedimentos extraordinários.....	54
2.2 – Elementos políticos.....	57
2.2.1 – Apoio majoritário no Legislativo.....	57
2.2.2 – Fragmentação partidária.....	59
2.2.3 – Outros fatores explicativos.....	60
2.3 – Resumo do capítulo.....	62
3 – O DESENHO INSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS	65
3.1 – São Paulo-SP.....	66
3.2 – Salvador-BA.....	68
3.3 – Fortaleza-CE.....	71
3.4 – Belo Horizonte-MG.....	73
3.5 – Manaus-AM.....	76
3.6 – Curitiba-PR.....	78
3.7 – Recife-PE.....	80
3.8 – Porto Alegre-RS.....	82
3.9 – Campo Grande-MS.....	85
3.10 – João Pessoa-PB.....	87
3.11 – Aracaju-SE.....	90
3.12 – Vitória-ES.....	92

3.13 – Resumo do capítulo.....	94
4 – A PRODUÇÃO LEGISLATIVA DO EXECUTIVO NOS MUNICÍPIOS (2013-2020)	97
4.1 – Aspectos metodológicos.....	97
4.2 – O desempenho dos prefeitos na produção legal.....	99
4.2.1 – São Paulo-SP.....	99
4.2.2 – Salvador-BA.....	102
4.2.3 – Fortaleza-CE.....	106
4.2.4 – Belo Horizonte-MG.....	110
4.2.5 – Manaus-AM.....	113
4.2.6 – Curitiba-PR.....	117
4.2.7 – Recife-PE.....	120
4.2.8 – Porto Alegre-RS.....	123
4.2.9 – Campo Grande-MS.....	127
4.2.10 – João Pessoa-PB.....	130
4.2.11 – Aracaju-SE.....	134
4.2.12 – Vitória-ES.....	137
4.3 – Resumo do capítulo.....	140
CONSIDERAÇÕES FINAIS	143
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	149

INTRODUÇÃO

No Brasil, sobretudo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, surgiram diversas pesquisas no meio acadêmico com o objetivo de explicar o funcionamento do sistema político brasileiro. Ao tratar do cenário político da nova fase democrática, indagou-se, principalmente, se o país seria ou não governável, em virtude das características institucionais consagradas na nova Constituição. Alguns trabalhos forneceram diferentes interpretações, chegando-se mesmo à afirmação de que, dadas as condições institucionais – entendendo-se aqui a combinação entre sistema presidencialista, federalismo e multipartidarismo – o sistema político nacional estaria fortemente ou inevitavelmente condenado à paralisia decisória, o que geraria um quadro de instabilidade e ingovernabilidade (MAINWARING, 1993; LAMOUNIER, 1994; SAMUELS, 2003).

Por outro lado, apareceram investigações que trataram de avaliar as relações entre os poderes Executivo e Legislativo, com o intuito de verificar se as condições institucionais relatadas ocasionariam de fato entraves à governabilidade e à estabilidade política, comprometendo, assim, a tomada de decisões por parte do governo. Dessa forma, tomando a participação dos dois poderes na produção legislativa, demonstrou-se um quadro distinto daquele que fora esboçado pelos primeiros analistas. Pesquisas quantitativas comprovaram que o Executivo conseguia implementar seus objetivos, porquanto possuía um amplo poder de agenda capaz de influenciar decisivamente os rumos do processo legislativo. Some-se a isso a centralização do processo decisório no âmbito do Congresso Nacional, só podendo esta ser compreendida quando se considera a existência de algumas variáveis dispostas nas normas regimentais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

A combinação desses dois elementos, quais sejam, amplos poderes de agenda nas mãos do presidente da República e centralização do processo decisório no Congresso, possibilita que as naturais dificuldades atinentes ao presidencialismo, ao federalismo e ao sistema multipartidário sejam contornadas, proporcionando, assim, a tomada concreta de decisões, não havendo razões para se falar em paralisia ou ingovernabilidade. Na abordagem dessas relações, ficou também demonstrada a predominância do poder Executivo brasileiro na produção de normas (SANTOS, 1997; PEREIRA; MUELLER,

2000), ficando o Legislativo com o papel de ratificador, o qual raramente desaprova as propostas do governo.

Ainda que em escala reduzida, o plano subnacional também foi considerado após a entrada em vigor da atual Constituição. Alguns trabalhos, em diferentes momentos, dispuseram-se a interpretar as relações entre os poderes Executivo e Legislativo em âmbito estadual, levando em conta nessa empreitada as consequências decorrentes do arranjo institucional posto na Carta de 1988. Em comum, esses esforços apontaram a forte influência desse arranjo – especialmente no que se refere às prerrogativas concedidas aos governadores e à repartição de competências entre a união e as unidades federativas – para a atividade dos dois poderes. Desse modo, quando se observa a produção legislativa no contexto estadual, constata-se a prevalência do Executivo nesta atividade, visto que a ação dos legisladores se encontra acentuadamente limitada pelas próprias regras institucionais (ABRUCIO, 1998; SANTOS, 2001; TOMIO, 2011; TOMIO; RICCI, 2018).

No presente trabalho, a proposta é investigar o desempenho do Executivo na produção legal nos municípios. No já extenso debate institucional, denota-se que o âmbito municipal ainda é o menos abordado pelos pesquisadores, especialmente no que toca à relação entre Executivo e Legislativo no contexto do processo legislativo, sendo oportuno, portanto, a elaboração de novas análises que forneçam explicações relevantes sobre as instituições políticas no ente local.

Ao abordar os municípios, é interessante atentar para o fato de a Constituição Federal vigente ter os alçado à categoria de entes federativos, no mesmo patamar dos estados e do Distrito Federal, algo inédito em nossa história constitucional. Desse modo, é possível afirmar que, a partir da Carta de 1988, o município tornou-se autônomo, sendo tal autonomia expressa por meio de quatro capacidades básicas, a saber: a) capacidade de auto-organização – poder de se auto-organizar mediante documento próprio, qual seja, a Lei Orgânica, e não mais através de documento editado pelos Estados-membros, que produziam uma única lei de organização para todos os municípios que estivessem dentro de seus limites territoriais; b) capacidade de autogoverno – poder de dispor sobre os seus poderes Legislativo e Executivo; c) capacidade de autolegislação – poder para editar suas próprias normas jurídicas, dentro das competências conferidas pela Constituição; d) capacidade de autoadministração – competência para administrar seus interesses (MAURANO, 2010).

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o município detém uma competência que lhe é privativa, não havendo, assim, a ingerência de outras entidades políticas na mesma matéria. O atual texto constitucional pôs fim à antiga previsão de que caberia aos Estados-membros organizarem e definirem as competências dos municípios (ROCHA, 1997). Nesse sentido, dentre as capacidades mencionadas há pouco, destaca-se a prerrogativa desses últimos elaborarem suas próprias Leis Orgânicas (LOM), em que são estabelecidas e consagradas, dentre outras coisas, as normas relativas à sua organização política, administrativa, financeira e fundiária. Diante dessas competências, as quais são direcionadas obrigatoriamente para o interesse local, percebe-se que, na interação entre os poderes Executivo e Legislativo na produção legal, os vereadores possuem um maior leque de atribuições, se comparados com os deputados estaduais, haja vista as limitações impostas pela Lei Maior aos estados.

Tratando especificamente sobre o processo de produção legislativa, constata-se que o Executivo municipal também dispõe de amplos poderes de agenda, os quais são estabelecidos na legislação. Em decorrência desse fato, é possível inferir que os prefeitos também são bem-sucedidos na atividade legislativa, repetindo, assim, os altos índices verificados dos planos federal e estadual. Dentre tais poderes, podemos citar a prerrogativa privativa de iniciativa legislativa em assuntos primordiais, tais como orçamento e administração pública, poder de vetar as matérias elaboradas pelos vereadores, a faculdade para requerer urgência para a apreciação de suas proposições e, em alguns casos, a possibilidade de mobilizar espécies normativas exclusivas. Acrescente-se a isso o fato de que, a partir de outros recursos, tais como a estruturação de secretarias e órgãos municipais – o que se encontra disciplinado pelas leis orgânicas –, o Executivo tem a capacidade de mobilizar diferentes atores políticos e, assim, angariar apoio para a implementação de seus objetivos.

Em decorrência da mencionada autonomia prevista no texto constitucional, existem diferenças entre as leis orgânicas dos municípios no que tange àquilo que aqui nos interessa mais de perto, o processo de produção legislativa. Isso provavelmente resulta em uma notória variedade e diversidade entre os casos, fato este que indubitavelmente se constitui como um fecundo campo de investigação para todos os interessados no debate institucional.

Diante do extenso número de municípios no Brasil¹, impreterivelmente tivemos que direcionar a investigação para alguns casos. Inicialmente, decidimos investigar o desempenho do Executivo nas capitais de todos os estados, porquanto são os municípios mais importantes do ponto de vista político e socioeconômico, sendo indubitavelmente o centro do poder em cada unidade da federação. Infelizmente, por conta da fragilidade ou mesmo da ausência de dados, não foi possível abarcar a totalidade delas. Apesar de contarem com sistemas informatizados, apenas recentemente a maior parte das Câmaras desses municípios começaram a disponibilizar os dados referentes à produção legal de maneira ordenada, abarcando e contemplando o extenso conjunto de matérias que são inerentes ao processo legislativo. Também não conseguimos as informações requeridas por meios administrativos, a despeito das solicitações formais pelos canais apropriados. Mesmo com essas dificuldades, conseguimos as informações referentes à produção legislativa dos prefeitos em doze capitais espalhadas pelas cinco regiões do Brasil, a saber, São Paulo-SP, Salvador-BA, Fortaleza-CE, Belo Horizonte-MG, Manaus-AM, Curitiba-PR, Recife-PE, Porto Alegre-RS, Campo Grande-MS, João Pessoa-PB, Aracaju-SE e Vitória-ES.

Ao observarmos a legislação dessas capitais, constatamos que há variações em seus desenhos institucionais no tocante à regulamentação dos poderes de agenda do Executivo, bem como nas regras afins ao processo decisório nas casas legislativas. Ao nos debruçarmos sobre esses casos, observamos, por exemplo, diferenças marcantes no tocante à previsão das espécies normativas que podem ser mobilizadas pelo Executivo, na positivação de outros recursos e prazos disponíveis aos chefes desse poder, bem como em disposições condizentes ao funcionamento do próprio Legislativo, como no caso das comissões parlamentares.

Entendemos que essa realidade permeada por diferenças deve ser tomada como algo vantajoso, na medida em que ela nos interpela a avaliar a atividade legislativa dos prefeitos nos municípios tendo em vista essas variações. Desse modo, uma pergunta central contribuiu decisivamente para a delimitação do nosso objeto de estudo: considerando as especificidades do desenho institucional, como se dá a participação do poder Executivo na produção legal nos municípios e quais fatores favorecem o seu desempenho em tal atividade?

¹ De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), existem atualmente 5.570 municípios no Brasil.

Para respondermos ao questionamento colocado, delimitaremos como variáveis independentes os poderes de agenda do Executivo e as regras do processo decisório nas Câmaras Municipais, elementos esses que estão previstos nas leis orgânicas e nos regimentos internos dos parlamentos locais. A outra variável explicativa que será considerada é o apoio político nas casas legislativas.

Para avaliarmos o desempenho do Executivo municipal nesse processo, tomaremos como variável dependente a participação dos prefeitos no resultado final da produção legal. É oportuno fazermos a observação de que consideraremos apenas os projetos apresentados e aprovados de lei ordinária, lei complementar e de emenda à lei orgânica. A determinação dessas três espécies normativas explica-se pelo fato de que os dois poderes possuem competência comum para mobilizá-las. Vale dizer que as leis ordinárias aprovadas, especificamente, comportam o resultado do uso de instrumentos exclusivos do prefeito, tais como leis delegadas e medidas provisórias, os quais estão previstos em alguns dos municípios que aqui serão analisados. Diante dessas delimitações, não consideraremos outros tipos normativos relativos ao processo legislativo, como projetos de indicações, requerimentos e decretos legislativos, que são de iniciativa exclusiva dos parlamentares.

Por meio de um estudo de painel, avaliaremos a quantidade de proposições apresentadas e aprovadas pelos prefeitos entre os anos de 2013 e 2020. De acordo com Babbie (2005), estudos desse tipo envolvem a coleta de dados da mesma amostra ao longo do tempo, o que, no nosso caso, são os projetos de lei ordinária, lei complementar e de emendas à lei orgânica. Analisando os resultados de cada ano, apresentaremos posteriormente as taxas de sucesso alcançadas em cada legislatura. Esse é um indicador bastante utilizado nos estudos legislativos (SAIEGH, 2009), sendo apropriado para o nosso caso, pois indica a quantidade de proposições aprovadas em relação ao total apresentado. Através desse resultado, portanto, poderemos compreender a performance do Executivo.

Levando em conta as variações institucionais existentes, observaremos os níveis de sucesso do poder Executivo na produção legal nos municípios selecionados para verificarmos a validade das seguintes hipóteses: H1. Assim como no plano federal, por possuir poderes de agenda concentrados, o poder Executivo municipal é o protagonista na produção legal, alcançando elevadas taxas de sucesso. H2. O apoio de uma coalizão aliada é fundamental para o êxito dos prefeitos na atividade legislativa.

Procuraremos investigar, sempre atentando para as especificidades entre os casos, como as condições anotadas pela literatura sobre o êxito do poder Executivo na atividade legislativa estão presentes e se desenrolam no plano municipal, bem como quais os seus impactos para o sucesso dos prefeitos nesse processo.

Para isso, dividimos a presente tese em quatro capítulos. No primeiro, adentraremos no rico debate realizado pela ciência política em torno das relações entre Executivo e Legislativo no Brasil. Observaremos as considerações dos analistas sobre o arranjo institucional consolidado pela Constituição Federal de 1988 atentando para os seus efeitos sobre a participação dos dois poderes na produção legal e, mais especificamente, sobre o sucesso do Executivo, não apenas no âmbito federal, mas também no contexto subnacional. Em face das peculiaridades existentes entre os municípios, dialogaremos ainda com uma literatura especializada que procura apontar os efeitos de variações institucionais sobre resultados legislativos.

No segundo capítulo, discutiremos, de maneira mais pormenorizada, as variáveis institucionais e políticas destacadas pela literatura especializada para a explicação do sucesso do Executivo na atividade legislativa. Dadas as peculiaridades do ente local e a impossibilidade do recolhimento dos dados, delimitaremos àquelas que se apresentam como as mais apropriadas para a presente investigação dos municípios brasileiros. No que tange às variáveis políticas, proporemos uma tipologia que abrange as duas dimensões centrais, quais sejam, os poderes de agenda do Executivo e as regras do processo decisório, o que nos ajudará a classificar os casos selecionados.

O terceiro capítulo será o momento no qual nos debruçaremos sobre o desenho institucional das capitais escolhidas. Seguindo o roteiro proposto no capítulo precedente, observaremos os poderes de agenda concedidos ao chefe do Executivo e aspectos referentes ao processo decisório no âmbito do Legislativo a partir daquilo que está estabelecido na legislação orgânica e nos regimentos internos das Câmaras Municipais. Esse exame é oportuno, pois através dele será possível constatar as variações existentes entre os casos. Cientes das características institucionais, ao final classificaremos os municípios de acordo com a tipologia proposta.

No quarto e último capítulo, com base na metodologia adotada, realizaremos uma análise empírica da produção legislativa dos chefes do Executivo nos municípios selecionados entre os anos de 2013 e 2020, o que corresponde a duas legislaturas. Em posse das informações discutidas nos capítulos anteriores e levando em conta a

classificação estabelecida, apresentaremos o contexto político dos períodos demarcados para considerarmos as variáveis políticas e, assim, avaliaremos o desempenho dos prefeitos na atividade legislativa. A partir dos resultados encontrados, destacaremos a peculiaridades e os pontos convergentes e divergentes entre as capitais.

Por fim, discutiremos a performance dos chefes do Executivo na atividade legislativa considerando o peso das variáveis institucionais e o impacto que variáveis políticas podem exercer nesse processo. Ao realçar as relações entre os dois poderes, o ponto central que chamaremos a atenção a partir dos achados é que também no nível local os fatores institucionais – independentemente das variações existentes – são certamente importantes para o sucesso do Executivo, porém, eles não explicam toda a realidade, pelo que questões políticas devem ser observadas para a explicação desse fenômeno. Almeja-se, assim, apresentar uma contribuição para as investigações no campo de estudos legislativos ao evidenciar o funcionamento das instituições e a ação dos atores políticos nos municípios, âmbito ainda pouco abordado pela literatura especializada. Finalmente, como numa espécie de incentivo e encorajamento, encerraremos a discussão apontando a pertinência e a desejabilidade da consolidação de uma agenda de estudos na ciência política brasileira que amplie a investigação de outros fenômenos que dizem respeito às instituições e aos atores políticos locais.

1 – AS RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO: O DEBATE DA CIÊNCIA POLÍTICA

Para verificarmos o desempenho do Executivo municipal na produção legal, é importante dialogarmos com a literatura especializada que investiga as relações entre os poderes no processo de formação de leis. É interessante discutirmos aqui, especialmente, com aqueles trabalhos que realçam de maneira mais direta as influências dos aspectos institucionais, como as prerrogativas do poder Executivo e as regras relativas ao processo decisório nos parlamentos, nas três esferas de governo no Brasil. Com isso, será possível entendermos, dentre outras coisas, quais são os diversos e distintos recursos à disposição dos atores políticos, bem como os limites legais que estes devem observar. Visando avaliar o desempenho do poder Executivo municipal no referido processo, nos depararemos com diferentes desenhos institucionais, daí ser interessante dialogarmos também com uma literatura que enfoca os efeitos de variações institucionais sobre resultados legislativos. Veremos que esta é mais restrita, sendo praticamente encontrada apenas em trabalhos acadêmicos internacionais, mas que será de grande valia para a nossa investigação.

Dito isto, iniciaremos a nossa discussão adentrando no debate institucional que vem sendo realizado pela ciência política no Brasil, o qual aborda, em maior ou menor escala, as relações entre os poderes Executivo e o Legislativo nos âmbitos federal, estadual e municipal. Em virtude da maior difusão e notoriedade das análises centradas nas interações entre o Congresso Nacional e a Presidência da República, daremos maior ênfase às discussões de âmbito subnacional, porquanto o nosso objetivo é averiguar a esfera dos municípios. Contudo, é imprescindível que observemos inicialmente as investigações que se debruçaram sobre os desdobramentos do arranjo institucional delineado pela Constituição Federal de 1988. Isso nos possibilitará compreender, sobretudo, os fatores que contribuem para o sucesso do Executivo na atividade legislativa, sendo este o aspecto que queremos explorar, levando em conta a variação institucional nos municípios.

1.1 – O contexto federal

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, iniciou-se uma intensa discussão sobre o arranjo institucional da “Nova República”. Não apenas no contexto acadêmico, mas também no meio político propriamente dito e da imprensa especializada, o desenho institucional disposto na Carta constitucional despertou o interesse analítico. Desse modo, foram desenvolvidas explicações que convergiam em muitos de seus aspectos ou que destoavam completamente em seus pressupostos.

Uma concepção de grande repercussão foi aquela que afirmava ser o Brasil, tomando as características definidoras de seu sistema político, provavelmente ingovernável. Não haveria como o governo empreender as mudanças que o país tanto precisava e almejava a partir de um quadro que conjuga instituições notadamente incompatíveis, o que fatalmente resultaria em um conflito entre os atores e conseqüentemente em paralisia decisória. Nessa linha, seria deveras complicado, de acordo com os pontos levantados pelas análises de Mainwaring (1993), Lamounier (1994), Stepan (1999) e Ames (2003), alcançar a governabilidade em um arranjo institucional que contempla presidencialismo, representação proporcional de lista aberta e sistema multipartidário, somando-se a isso, como agravante, a cultura política de uma sociedade marcada pela diversidade social e por desigualdades econômicas. Em decorrência desse fatores citados, o chefe do Executivo no Brasil seria obrigado a empreender intensas e custosas negociações com diferentes partidos políticos para obter o apoio da maioria no Congresso, tarefa essa muitas vezes tênue, intrincada e melindrosa, em um sistema que pode ser classificado como “presidencialismo de coalizão”, o qual consistiria em um dilema institucional (ABRANCHES, 1988).

Com os desdobramentos políticos após o advento da Constituição de 1988, outros pesquisadores passaram a questionar as conclusões que associavam ao sistema político brasileiro a marca da ingovernabilidade. No intuito de compreender as relações entre os poderes Executivo e Legislativo a partir de 1988, e tomando o tema da produção legal para apreender as especificidades do processo decisório, Figueiredo e Limongi (1999) afirmam que é preciso que se considere a interdependência de três fatores essenciais. O primeiro deles consiste nas amplas prerrogativas, especialmente as de caráter legislativo, de que dispõe o presidente. O segundo relaciona-se com a centralidade dos trabalhos no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Finalmente, a disciplina partidária é outro fator que se deve levar em consideração. Através de uma investigação empírica da produção legislativa no Congresso Nacional, os autores

concluíram que, para se compreender adequadamente as relações entre os poderes, é imperativo considerar que essa interação ocorre entre um Executivo dotado de amplas prerrogativas e importantes recursos políticos, e um Legislativo no qual o processo decisório é concentrado, sendo essa concentração uma decorrência das regras regimentais que possibilitam o controle dos líderes. Dessa forma, tem-se um Executivo que possui atributos favoráveis e consistentes para agir estrategicamente e assim consolidar uma base de apoio no Legislativo. No controle e no exercício de suas faculdades, o governo negocia e consegue desenvolver meios que torna possível a cooperação dos parlamentares – que tendem a votar disciplinadamente – para a implementação de sua agenda política, não havendo, portanto, razões para se falar em uma ingovernabilidade decorrente do sistema delineado pela Constituição.

Nesse debate institucional, chama a atenção a ênfase dada pelos pesquisadores aos poderes de agenda do poder Executivo estabelecidos na Carta de 1988. Trabalhos acadêmicos em épocas distintas ressaltaram o protagonismo do presidente na produção legal, respaldados em análises empíricas (CASTRO SANTOS, 1997; PALERMO, 2000; PEREIRA; MULLER, 2000; PESSANHA, 2004; CINTRA et al., 2015; HIROI; RENNÓ, 2016). Denota-se uma espécie de consenso entre as teorias explicativas de que o arranjo institucional da Constituição Federal possibilita ao Executivo obter êxito na implementação de sua agenda. Isso se deve ao fato de o presidente dispor de amplas prerrogativas constitucionais, as quais conferem a esses mecanismos decisivos que servem para influenciar os rumos do processo legislativo e também recursos de natureza administrativa e distributiva que contribuem para a formação e a manutenção de uma coalizão de apoio no Congresso.

Discutindo mais detalhadamente essa questão, o sucesso do chefe do Executivo acontece a partir da mobilização de seus amplos poderes legislativos e de variados recursos administrativos e distributivos que estão à sua disposição. Sobre o primeiro aspecto, destaca-se, por exemplo, o substancial leque de matérias de iniciativa privativa do presidente e a capacidade deste para a implementação de sua agenda, atuando muitas vezes unilateralmente por meio da edição de medidas provisórias com força de lei que versam praticamente sobre todas as áreas de política pública. Além disso, o poder Executivo ainda conta na elaboração legislativa com outros recursos diretos ou indiretos de notória influência, tais como o pedido de urgência e o poder regulamentar, e também

a urgência urgentíssima, que é alcançada por meio da intervenção de suas lideranças no Legislativo.

Sobre os recursos administrativos e distributivos, o presidente os utiliza para captar o maior apoio possível na formação de sua base de sustentação no Congresso. Desse modo, para citar o exemplo mais corriqueiro, as pastas ministeriais são distribuídas entre os partidos que compõem a coalizão, ficando obviamente com àquelas de maior expressão o partido do próprio presidente e os partidos com maior representatividade nas casas legislativas. Com isso, consegue-se estabelecer uma aliança que possibilitará o suporte necessário para a implementação da agenda do governo. Eis, portanto, os principais fatores que explicam as altas taxas de sucesso do Executivo na atividade legislativa².

De fato, o debate institucional realizado pela ciência política brasileira sobre o plano federal é bastante rico e contempla diferentes aspectos dentro dessa esfera (INÁCIO; RENNÓ, 2009). Claramente extenso e profícuo, comentar os seus pressupostos e avaliar as suas conclusões vai além dos nossos objetivos neste trabalho. O nosso interesse, contudo, foi demonstrar os desdobramentos do arranjo institucional da Constituição de 1988 sobre as relações Executivo-Legislativo. Tais considerações nos interessam diretamente, na medida em que o contexto subnacional reverbera muitas das disposições que acabamos de comentar. Isto fica claro quando nos deparamos com análises que procuraram averiguar o desempenho dos chefes do Executivo no âmbito dos estados e dos municípios.

² Sem desconsiderar essa constatação, outros autores trataram de abordar a participação do Legislativo nesse processo, questionando a afirmação de que esse poder cumpre apenas um papel homologatório, sendo até mesmo subserviente às demandas do governo. Nesse sentido, Gomes (2012) considerou, por exemplo, a iniciativa legislativa dos congressistas e os tipos de matérias que são mais apresentadas, demonstrando haver diferenças no que tange ao conteúdo destas, se tomarmos separadamente a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Por sua vez, Cruz (2011) ressaltou a importância de se observar as etapas do processo legislativo, e não apenas o seu resultado final, apresentando, assim, com base em dados empíricos, uma efetiva participação dos parlamentares brasileiros em alterar – muitas vezes acentuadamente – os projetos de iniciativa do Executivo. Carneiro (2011) e Amaral (2011) enfatizaram em seus trabalhos o papel das comissões parlamentares, realçando, sobretudo, o poder conclusivo desses órgãos, o que de fato contribuiu para o aumento da elaboração de normas legais cuja origem se deu eminentemente no Poder Legislativo. Almeida (2015) também ressaltou o crescimento da participação de deputados e senadores na produção legal, especialmente a partir de meados da década de 2000, destacando que o aumento denotado não pode ser atribuído apenas à aprovação de leis de caráter condecorativo ou simbólico, porquanto os achados apontam um número relevante de projetos aprovados de autoria dos parlamentares que versavam sobre temas substantivos.

1.2 – O contexto subnacional

Inegavelmente, a maior parte dos pesquisadores direcionou a atenção para o âmbito nacional, não havendo, por isso, uma grande variedade de trabalhos que abordem o contexto subnacional (RICCI; ZULINI, 2020, p. 203). Objetivando investigar o desempenho do Executivo no municípios, é indispensável que tomemos algumas das principais contribuições desenvolvidas que tratam as relações entre os poderes Executivo e Legislativo no plano subnacional, sobretudo aquelas que ressaltam o êxito do Executivo a partir das imposições estabelecidas na Constituição Federal de 1988 para estados e municípios.

Nesse sentido, sobre a esfera estadual, é interessante mencionarmos inicialmente o trabalho de Abrúcio (1998), o qual almejou compreender o desempenho das instituições em quinze estados brasileiros tomando como referência a produção legal dos poderes Executivo e Legislativo. Em decorrência das próprias determinações constitucionais, tais como as repartições de competências, ressaltou-se que o poder nesses entes federados se concentrava nas mãos dos governadores, sendo estes os responsáveis pela criação da legislação substancial, restando aos membros das Assembleias Legislativas a edição de normas secundárias, de baixo alcance e de reduzido impacto social. Cunhando o termo “ultrapresidencialismo”, Abrúcio (1998, p. 110-111) realça a preponderância do Executivo e a subserviência dos parlamentares estaduais no processo legislativo. Desse modo, “não há equipotência entre os poderes, mas sim uma hipertrofia do Executivo”, o que pode ser entendido como um sistema ultrapresidencial. Para o autor, isso resultava no fato de que os governadores controlavam os parlamentos e aprovavam facilmente os projetos de seus interesses, pelo que restava aos deputados estaduais homologarem essas matérias. Com isso, tinha-se que o protagonismo na produção de normas jurídicas era do Executivo, que nitidamente predominava nessa atividade.

Análises posteriores identificaram resultados semelhantes. Investigando o contexto do processo legislativo na Assembleia do estado do Espírito Santo, Domingues (2001) constatou, entre os anos de 1995 e 1998, aquele quadro pintado por Abrúcio, ou seja, de submissão dos parlamentares frente ao Executivo. O autor verificou que, na Assembleia Legislativa capixaba, os parlamentares produziram, no período abordado, majoritariamente projetos de pouca importância social e, por conta da conjuntura política da época, limitaram-se a homologar as demandas do governador. Morais (2001), ao

averiguar a produção legal na Assembleia Legislativa do Ceará entre os anos de 1995 e 1998, também salientou o sucesso do Executivo em aprovar as matérias de sua iniciativa. O referido autor enfatizou em sua discussão o aspecto constitucional da repartição de competências que claramente centraliza no Executivo a autorização para a edição de normas substanciais. Tal fato, juntamente com as prerrogativas legislativas que lhes são concedidas, faz com que esse poder prepondere na produção legal, restando aos deputados a elaboração de normas secundárias, de baixo impacto social.

Considerando igualmente o notável sucesso do Executivo em sua empreitada legislativa, outros estudos de âmbito estadual procuraram demonstrar, contudo, o papel dos deputados nesse processo. Santos (2001), ao analisar a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro na legislatura de 1994-1998, demonstra, por exemplo, que naquele Estado os deputados tinham a capacidade de estabelecer e implementar uma agenda própria, não havendo, desse modo, uma relação de submissão ao Executivo, naquilo que poderia ser chamado de “ultrapresidencialismo estadual”. Ressaltando também o sucesso do Executivo na atividade legislativa, mas destacando o nível de participação dos parlamentares estaduais na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, Anastasia (2001) salienta que, apesar do êxito do governo em aprovar as matérias de sua autoria, não é possível falar em preponderância legislativa por parte do Executivo estadual, sendo a volumosa produção por parte dos deputados o motivo para esse fato.

Estudos mais recentes voltaram a abordar as relações entre Executivo e Legislativo no contexto subnacional. Realizando uma abordagem comparativa entre os estados do Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, Tomio (2011) compartilha das conclusões que atribuem o sucesso do Executivo às prerrogativas decorrentes do arranjo institucional posto na Constituição de 1988 – que são consolidadas nas constituições estaduais –, mas afirma a existência de uma agenda própria dos deputados. Buscou-se evidenciar, especialmente, o nível de participação dos parlamentares na produção legal na tentativa de confrontar mais uma vez a tese de submissão às demandas do governador e de baixa criação de normas jurídicas relevantes. Posteriormente, através de uma extensa e complexa pesquisa que também considerou dados do período democrático anterior a 1964, Tomio e Ricci (2012) demonstram o sucesso do Executivo na aprovação de seus projetos de lei, todavia, asseveraram que, mesmo diante das condições institucionais dispostas na Constituição Federal de 1998, é possível denotar uma produção relevante por parte dos membros das Assembleias

Legislativas. De acordo com eles, a compreensão dos dados aferidos com base na atuação legislativa dos deputados estaduais não permite a afirmação sobre o controle político do processo decisório local por parte dos governadores.

A partir desses trabalhos, percebemos que o sucesso do Executivo no plano estadual também é atribuído ao desenho institucional, o qual confere amplos poderes de agenda aos governadores. Resta-nos, assim, examinarmos a ocorrência deste fenômeno na esfera municipal, sendo essa a circunscrição de nosso interesse.

Em consonância com o que colocamos, no que diz respeito à investigação do plano municipal, verifica-se uma quantidade ainda menor de pesquisas em relação ao contexto dos estados. É importante, ainda, dizer que a maior parte deles enfoca os municípios do sudeste brasileiro, daí a necessidade de novas investigações que abarquem outros municípios das diferentes regiões do Brasil, o que sem dúvidas enriquecerá esse campo de pesquisas. Não obstante, é válido mencionarmos aqui alguns relevantes trabalhos que abordaram – uns de maneira direta, outros se atendo mais especificamente às atividades do Legislativo – o sucesso do Executivo na produção legal no âmbito dos municípios, os quais fornecem relevantes contribuições para a presente investigação.

Tendo por base os estudos realizados sobre a esfera federal, alguns cientistas políticos passaram a averiguar a interação entre os poderes no plano local, mobilizando as estratégias metodológicas, variáveis e conceitos empreendidos nos trabalhos sobre a atividade legislativa no âmbito nacional (RANGEL, 2013). Dessa forma, o interesse passou a ser compreender, por exemplo, o nível de predominância do Executivo na atividade legislativa, a formação de maiorias no parlamento, bem como fatores relativos ao processo decisório nas Câmaras Municipais e aspectos que dizem respeito à representação política por parte dos vereadores.

A despeito de não ser o objeto mais perquirido nessa linha de pesquisa, o desempenho do Executivo nos municípios brasileiros na atividade legislativa foi abordado pela literatura especializada há pelo menos duas décadas (JOFFRE NETO, 2001). Investigando diferentes municípios e em momentos distintos, alguns pesquisadores demonstraram esse fato com base em descrições estatísticas a partir dos números referentes à atividade legislativa dos dois poderes. Os achados demonstraram que os prefeitos alcançaram altas taxas de sucesso nessa empreitada, seguindo a lógica denotada nos planos federal e estadual. Um dos trabalhos que ratifica esse fato é o de Caetano (2005), que avaliou o desempenho do poder Executivo no município de São

Paulo entre os anos de 2001 e 2004. Dentre outros temas abordados, o autor nos revela que nesse período o prefeito propôs 218 projetos de lei; desse total, apenas um não teve o texto aprovado na forma originalmente proposta. Os aspectos institucionais relacionados ao poder de agenda do Executivo são ressaltados para sustentar esses achados. O autor demonstra também que, em virtude da centralização do processo decisório no parlamento, o resultado da produção legislativa assemelha-se àquele encontrado em nível federal, visto que os vereadores da coalizão governista atuam disciplinadamente conforme a orientação de seus partidos, redundando, assim, no sucesso das demandas do governo.

Também investigando a participação do Executivo na seara legislativa na capital paulista, Garcia (2013) chama a atenção para a performance do prefeito. Contemplando um período de vinte e três anos, entre 1989 e 2012, a autora procurou aferir a quantidade de leis aprovadas cuja iniciativa fora do poder Executivo. Considerando o montante de projetos submetidos e o número daqueles que se transformaram em lei, a taxa média de sucesso é 51,53%, no entanto, é enfatizado que se fossem considerados apenas aquelas proposições que foram encaminhadas à votação, isto é, excluindo-se aquelas que foram “retiradas” ou “arquivadas”, o Executivo foi bem-sucedido em praticamente todas as matérias (GARCIA, 2013, p. 41).

Nessa esteira, analisando a produção legislativa em Salvador, Rangel (2015) também demonstra o sucesso do Executivo em aprovar os projetos de lei enviados à Câmara Municipal. Abarcando um período de doze anos, entre 2001 e 2012, o que corresponde a três legislaturas, o autor constatou um notório desempenho deste poder em tal atividade. Para visualizarmos o cenário da capital baiana na época delimitada, temos que, ao longo desse tempo, os prefeitos submeteram um total de 266 projetos; desse total, 194 transformaram-se em leis. Dessa forma, considerando os três períodos mencionados, a taxa de sucesso do Executivo foi de 73%, percentual bastante significativo (RANGEL, 2015, p. 103). Novamente, os aspectos institucionais foram ressaltados como uma forma de explicar os resultados relatados.

Buscando compreender outras questões atinentes à interação entre os poderes, alguns autores direcionaram a atenção para determinados aspectos que dizem respeito ao processo decisório local. Andrade (1998) e Couto (1998), investigando a capital paulista, afirmam que um fenômeno associado à relação entre Executivo e Legislativo no Brasil – e nos municípios isso não é diferente – é a formação de sólidas coalizões nos parlamentos,

garantindo, assim, o êxito do governo. Porém, não se pode deduzir apressadamente que, em consequência desse fato, há uma subserviência por parte do Legislativo, porquanto fatores conjunturais podem alterar a lógica dessa relação, o que por exemplo foi demonstrado por Pralon e Ferreira (1998).

Sem desconsiderar a supremacia do Executivo na elaboração das leis, outros trabalhos procuraram enfatizar problemas mais relacionados ao poder Legislativo municipal. Acreditamos que vale a pena abordarmos essas contribuições, mesmo que de forma breve, porquanto elas nos ajudam a compreender algumas das características políticas dos entes locais. Assim, um tema bem discutido em análises desse tipo no âmbito federal também passou a ser considerado no contexto local, qual seja, o da representação política. O intuito era verificar o exercício da representação por parte dos vereadores com base no desempenho das atribuições formais do cargo – legislar e fiscalizar os atos do poder Executivo – e no atendimento direto às bases eleitorais em potencial. Aqui, nos encontramos diante de um imenso obstáculo já descrito em outro momento, o extenso número de municípios brasileiros, com suas características próprias e claras especificidades. Seria praticamente impossível, portanto, que as pesquisas abarcassem um quadro tão complexo.

No entanto, dialogando com estudos que trataram sobre casos delimitados, percebe-se, mais uma vez, que não podemos incorrer em generalizações quando tratamos dos municípios brasileiros. A afirmação corrente de que os vereadores atuam majoritariamente em bases “paroquialistas” durante o mandato, por exemplo, não se sustenta quando confrontada com determinados achados empíricos. É fato que práticas que podem ser encaradas como clientelísticas permanecem (KERBAUY, 2005), sendo incentivadas até mesmo pelo uso de instrumentos previstos na legislação, tal como acontece no caso das chamadas “indicações” (D’AVILA FILHO et al., 2011). Porém, outras pesquisas já demonstraram que é preciso questionar as conclusões da teoria distributivista, segundo a qual os parlamentares atuariam durante os seus mandatos visando atender apenas as suas bases eleitorais, aquilo que é conhecido na literatura como “pork barrel”. Esse foi o tom das análises de Silva (2011) sobre a Câmara Municipal de São Paulo, de Lopez e Almeida (2017) quando da investigação sobre doze municípios do estado de Minas Gerais e de Torrens (2018), abordando o caso de Curitiba, no Paraná, os quais arguíram que os vereadores também produzem leis de caráter geral e substancial, as quais beneficiam a coletividade.

Mesmo nos casos em que outros objetos são priorizados, em comum esses trabalhos mencionam o sucesso do Executivo na atividade legislativa, o qual decorre de suas amplas prerrogativas institucionais. Eles procuraram evidenciar, entretanto, que o parlamento local tem uma agenda própria, que seus membros também produzem normas substanciais, de real impacto para a vida de suas comunidades, não se restringindo apenas ao atendimento imediato e informal de seus eleitores. Tais estudos almejavam demonstrar, outrossim, que existe uma negociação intensa entre parlamentares e Executivo, contestando dessa maneira enunciados açodados que apontam para uma indiscutível submissão do Legislativo frente ao governo.

Para os nossos objetivos, contudo, é de grande utilidade nos atermos especialmente à discussão levantada sobre as relações entre os poderes Executivo e Legislativo no processo de elaboração de leis sob as regras impostas pela Constituição Federal de 1988 e, mais especificamente, sobre os fatores que explicam o sucesso dos chefes do Executivo nessa empreitada.

Vimos que o arranjo constitucional influencia diretamente o desenho institucional dos estados e dos municípios. Conforme já frisamos, no que tange à esfera municipal, denota-se uma substancial variação, isso porque os municípios detêm autonomia de auto-organização e autolegislação (MAURANO, 2010). Por conseguinte, não há uma espécie de padrão entre os municípios, constatando-se, por isso, diferenças no tocante aos elementos institucionais que regulam a participação dos dois poderes na atividade legislativa. Desse modo, é relevante demonstrarmos essas variações e considerarmos os seus possíveis efeitos sobre o desempenho do Executivo no âmbito da produção legal. Nesse sentido, vale a pena trazermos para o debate uma literatura que procura compreender os impactos de variações institucionais sobre resultados legislativos.

1.3 – Variações institucionais e resultados legislativos

Vimos acima alguns dos pontos mais essenciais discutidos pela ciência política no Brasil no tocante às relações entre Executivo e Legislativo na produção legal. Desde a reflexão de trabalhos já clássicos sobre o tema, passando pelas interessantes investigações realizadas pelos pesquisadores sobre o impacto da estrutura institucional

erigida pela Constituição Federal de 1988, chegando até às análises que abordam o contexto dos estados e municípios em nosso país, um ponto quase sempre ressaltado e que chama a atenção dentro dessa ampla discussão é o êxito do poder Executivo na atividade legislativa, o qual pode ser explicado, sobretudo, pela presença de determinados fatores institucionais.

Conforme estamos salientando, pretendemos investigar esse sucesso do Executivo em contextos subnacionais, direcionando a análise para os municípios brasileiros, onde os arranjos institucionais possuem muitas vezes diferenças significativas. O intuito, portanto, é avaliar o desempenho dos prefeitos no processo legislativo considerando as peculiaridades de suas estruturas institucionais. Todavia, há uma carência de estudos em nosso meio que tratem sobre os efeitos de variações institucionais sobre resultados legislativos, especialmente no plano subnacional. Diante disso, será interessante trazermos as contribuições de pesquisadores estrangeiros que se debruçaram especificamente sobre esse tema, o que inegavelmente será de grande utilidade para os nossos objetivos.

A bibliografia de estudos legislativos comparados que abordam o aspecto da variação não é extensa, no entanto, gostaríamos de destacar certos trabalhos que, a nosso juízo, contribuem para a presente discussão. Realizados em momentos distintos, alguns deles abordaram os efeitos da variação institucional em esfera federal, ao passo que outros analisaram o fenômeno no plano subnacional. Apesar das diferenças entre as realidades investigadas – entidades nacionais e subnacionais estrangeiras – com aquela que avaliaremos nesta tese, vale a pena enfatizar a pertinência do tema e a validade das explicações fornecidas pelos autores com os quais dialogaremos a partir de agora.

Inicialmente, cabe destacar a investigação realizada por Peverill Squire e Keith Hamm (2005). Em um trabalho direcionado para a análise da evolução histórica do poder Legislativo nos estados norte-americanos, no qual abordam o processo de desenvolvimento e consolidação das casas legislativas ao longo de dois séculos, os autores evidenciam o tema da variação institucional. Embora esse não seja o cerne dessa obra, eles apontam que existem diferenças institucionais marcantes entre os cinquenta estados e citam como exemplo o contraste que pode ser observado entre as regras relativas aos procedimentos legislativos gerais e ao funcionamento das comissões legislativas. Também são ressaltadas questões mais gerais, como as distintas regras eleitorais para a composição das Câmaras e das peculiaridades do bicameralismo nos estados.

Contudo, é em outro estudo que a variação institucional é aferida a partir da observação de dados empíricos. Em uma ampla e abrangente pesquisa, Peverill Squire e Gary Moncrief (2015) abarcam todos os cinquenta estados daquele país, cobrindo, assim, um amplo universo de noventa e nove casas legislativa, já que apenas Nebraska adota o sistema unicameral. Considerando as marcantes diferenças entre os estados, o objetivo foi, então, compreender, sobretudo, os impactos da variação institucional sobre a produção legal. Para tanto, eles tomaram as regras do processo legislativo em cada caso e, por meio de uma pesquisa comparada, expuseram os resultados da produção legislativa.

A apresentação de alguns exemplos ressaltados por Squire e Moncrief é proveitosa para nós neste momento. Antes, contudo, importa demonstrar que a relevância dos efeitos das variações é enfatizada logo no princípio da discussão empreendida:

É importante declarar que “as regras e os recursos legislativos importam de forma sistemática” e as variações nessas regras afetam a distribuição do poder em uma câmara legislativa. Essas diferenças podem ser importantes por pelo menos dois motivos: primeiro, podem significar a diferença entre um projeto de lei aprovado e não aprovado e, segundo, podem determinar onde está localizado o ponto de inflexão para a aprovação (SQUIRE; MONCRIEF, 2015, p. 123).

Um primeiro aspecto realçado pelos autores diz respeito aos efeitos das diferentes regras atinentes à capacidade de iniciativa legislativa entre os estados. Mais do que atentar para as distinções entre aspectos históricos, políticos e até mesmo geográficos, “a passagem de uma alta proporção de projetos de lei nos estados é mais provavelmente o resultado de procedimentos e regras específicas” (SQUIRE; MONCRIEF, 2015, p. 127). Deve-se, assim, examinar o teor das legislações competentes para apreender os resultados encontrados em uma dada realidade.

Squire e Moncrief constataram que em alguns estados norte-americanos o percentual de leis aprovadas em relação à quantidade de projetos apresentados era alto e em outros os resultados eram notoriamente inferiores. Eles recorrem, desse modo, à análise da variação das regras institucionais para explicar as taxas destoantes. A legislação do Colorado, por exemplo, impõe que cada parlamentar só pode introduzir no máximo cinco projetos por sessão legislativa anual. Essa regra faz com que os legisladores selecionem cuidadosamente os projetos, impelindo-os a propor apenas matérias que eles acreditam que terão chance de passar no crivo do plenário. No estado do Wyoming, tem-se uma limitação dessa natureza no Senado. Lá, cada membro só pode propor sete projetos

por sessão. Regramento semelhante encontra-se também na Câmara da Flórida, onde os representantes só podem iniciar seis proposições. De acordo com os autores, isso certamente traz consequências, pois as regras impelem os legisladores a selecionarem as matérias que serão apresentadas (SQUIRE; MONCRIEF, 2015, p. 128).

O caso de Idaho é significativo no que tange às variações institucionais. Na Câmara desse estado, os projetos não são submetidos automaticamente. Existe uma comissão responsável que faz uma espécie de triagem, deferindo previamente as proposições que prosseguirão para a apreciação dos representantes. Isso significa que aproximadamente quatrocentos projetos propostos na casa legislativa a cada ano não são formalmente considerados, repercutindo assim no resultado da produção legislativa. Os dados levantados por Squire e Moncrief (2015, p. 129) revelam os efeitos de tal medida: em Idaho a média de aprovação, no período entre 2015 e 2016, foi de 67%, percentual bastante elevado.

O contrário pode ser visto quando se observa outros casos. Veja-se, por exemplo, o que acontece no estado de Nova Iorque, onde as regras relativas à iniciativa legislativa são bem flexíveis. Novamente recorrendo aos dados, os autores demonstram que quase trinta e dois mil projetos de lei foram submetidos à Câmara daquele Estado entre 2015 e 2016. Porém, em consequência da imensa quantidade de proposições, a qual é resultante das regras institucionais, o percentual de leis aprovadas foi de apenas 3%. Diante desses exemplos, conclui-se que, em virtude da previsão legal, em alguns casos menos projetos podem ser apresentados, o que pode resultar em um maior percentual de leis aprovadas. Em sentido oposto, onde as regras não impõem muitos obstáculos para a submissão de proposições, constata-se que a quantidade de projetos aprovados tende a ser menor.

Os autores também avaliam os efeitos de outras variações institucionais abordando o tipo de legislação que é produzida. Na maioria dos Estados, as casas legislativas deliberam sobre matérias que dizem respeito à jurisdição estadual como um todo. Porém, dependendo da forma como estas são estruturadas, as cidades de determinados Estados podem ser contempladas com legislações voltadas para os seus interesses. Eles destacam, nesse sentido, o caso do Alabama, onde existem nove comissões na Câmara dos deputados que são dedicadas à legislação local, as quais contemplam apenas matérias dessa natureza, facilitando, assim, a aprovação desses projetos. Através da presença de regras semelhantes, o percentual de normas locais também é maior nos estados da Georgia, Louisiana, Carolina do Norte e Ohio (SQUIRE;

MONCRIEF, 2015, p. 132). Através dessas considerações, constata-se a importância conferida pelos autores às variações institucionais, daí a pertinência de continuarmos a averiguar os seus possíveis efeitos no âmbito do processo legislativo.

Nesse sentido, também vale a pena observar o trabalho de Brian Crisp et al. (2009), no qual procura-se compreender se as variações institucionais referentes a aspectos eleitorais ajudam a explicar, de maneira geral, o desenvolvimento de comissões parlamentares e o tipo de atribuições que são disponíveis aos seus membros. Para isso, eles almejam testar a afamada tese da “conexão eleitoral”, elaborada por David Mayhew. Ao estudar o caso dos Estados Unidos, Mayhew (1974) afirmou que determinados arranjos institucionais possibilitam aos congressistas norte-americanos desenvolverem as suas atribuições visando à reeleição ou à ascensão a novos cargos, geralmente alcançando sucesso nessa empreitada. Na atuação do mandato, as comissões apresentam-se como órgãos fundamentais para esse atores se comunicarem com seus eleitores, na medida em que, a partir dos trabalhos nesse órgãos, é possível interferir efetivamente na realidade das circunscrições condizentes às bases eleitorais, seja propondo, avaliando, refutando ou aprovando projetos de leis. Frise-se que, ainda de acordo com a referida tese, as comissões também proporcionam o crescimento e a consolidação da carreira dos congressistas, fornecendo expertise e prestígio, repercutindo, assim, na seara eleitoral.

Almejando verificar a aplicabilidade dessa teoria em outros países, os autores tomam os exemplos de Argentina, Costa Rica e Venezuela buscando perceber se fatores institucionais influenciam a própria estruturação das comissões, bem como até que ponto esses fatores afetam o tipo de atuação dos parlamentares nesses órgãos. Tomando esses três casos, eles denotaram uma variação entre as regras relativas ao procedimento intrapartidário de escolhas de candidatos e de regras eleitorais propriamente ditas, como aquelas que dispõem sobre o tamanho de distritos em que candidatos disputarão o voto dos cidadãos. O objetivo central, portanto, era observar se há correlação entre esses diferentes elementos institucionais que dizem respeito à esfera eleitoral com diferenças nas atribuições das comissões e de seus componentes.

Observando as disposições das legislações eleitorais – mais especificamente o processo intrapartidário de escolha de candidatos e tamanho de distritos –, considerando as regras internas dos parlamentos dos três países e avaliando os dados concernentes à produção legislativa, eles verificaram que onde o processo de escolha de candidatos é mais descentralizado, como na Argentina, os parlamentares atuam nas comissões a partir

dos recursos que lhes são disponíveis visando beneficiar suas bases, tratando, por exemplo, sobre leis de caráter mais regional ou local, mantendo-se, assim, em contato com seus atuais e potenciais eleitores. Quando o processo é mais centralizado, onde a seleção dos candidatos compete aos líderes dos partidos, denota-se que os parlamentares se ocupam majoritariamente de matérias de âmbito nacional. Segundo os autores, não há, nessa situação, fortes incentivos para esse atores políticos valorizarem e perceberem o trabalho nas comissões como algo decisivo em suas carreiras. Os exemplos de Costa Rica e Venezuela se encaixam nessa segunda constatação.

No que diz respeito ao segundo aspecto em que se notou uma variação institucional, identificou-se que o tamanho do distrito pelo qual os parlamentares são eleitos afeta o tipo de atuação que eles desenvolverão nas comissões. Em outras palavras, congressistas eleitos em distritos de menor escala tendem a atuar em comissões que possibilitem o desenvolvimento de projetos direcionados às suas circunscrições, ao passo que aqueles eleitos em distritos maiores buscam participar de comissões nas quais poderão tratar de matérias de caráter nacional (CRISP et. al, 2009, p. 48). Com esses achados, por meio da comparação entre os casos, os autores demonstraram a influência da variação institucional na estruturação das comissões parlamentares e no próprio tipo de atuação de seus membros.

Outro relevante trabalho que também empreendeu uma análise comparativa entre Legislativos, considerando os efeitos de variações institucionais, foi elaborado por Mark Jones, Pablo Sanguinetti e Mariano Tommasi (1999). Numa interessante investigação sobre legislativos subnacionais, abordando as vinte e três províncias da Argentina, os autores buscaram compreender aspectos referentes aos gastos públicos nessas regiões a partir das diferenças institucionais existentes.

Constata-se, nas províncias argentinas, um grau considerável de variação institucional, havendo entre elas, a título exemplificativo, diferenças entre sistemas partidários, nas relações entre Executivo e Legislativo, e em questões de natureza fiscal. Por questão de espaço e como o nosso foco é destacar os efeitos de variações institucionais sobre variáveis dependentes, vale a pena atentarmos para o ponto central da análise desenvolvida pelos autores, que é a compreensão dos efeitos políticos e institucionais sobre o gasto público nas províncias.

O gasto público nessas localidades pode ser entendido como um jogo em que vários agentes estão em disputa. De acordo com esses estudiosos, os principais jogadores

são políticos interessados em direcionar benefícios para a suas respectivas províncias, acenando, assim, para os seus eleitores. Considerando um sistema federal de organização fiscal em que 57% da arrecadação total é redistribuída para as províncias, é de se imaginar o ambiente de disputa no plano político, isso porque cada província vê o agregado nacional como uma fonte comum de recursos (JONES; SANGUINETTI; TOMMASI, 1999, p. 136).

No intuito de compreender o impacto de aspectos institucionais nos gastos públicos, os autores colocam em discussão dois fatores principais: as relações entre o presidente da república e os governadores, e o grau de unidade ou de divisão do governo. Tomando como base empírica os dados referentes aos gastos das províncias entre 1985 e 1995, buscou-se avaliar em que medida esses dois fatores afetam os níveis desses gastos.

No que tange ao primeiro fator, é importante apreender que o presidente argentino tem à sua disposição fortes instrumentos através dos quais ele pode coagir o governador da província a adotar um comportamento fiscal alinhado com aquele delimitado pelo governo nacional. Acrescente-se a isso o fato de que, quando o governador é do mesmo partido do presidente, este tem ainda mais influência sobre aquele, porquanto o chefe do Executivo federal acaba sendo de *jure et de facto* o líder do partido.

Desse modo, observando uma primeira influência de instituições políticas, percebe-se que uma província na qual o governador é do mesmo partido do presidente tem menor gasto público per capita. Constata-se, assim, que na Argentina a filiação tem um substancial impacto sobre o comportamento fiscal. Percebe-se que tal impacto está mais ligado à filiação partidária do que a aspectos ideológicos – como alguns estudiosos apontam para o caso dos Estados Unidos – pelo que em consonância com os achados, os autores afirmam que não existem diferenças relevantes nos gastos públicos de províncias comandadas por governadores peronistas ou radicais (JONES; SANGUINETTI; TOMMASI, 1999, p. 139).

O segundo fator investigado foi o efeito nos gastos considerando o grau de divisão do governo. Aqui, entende-se por governo dividido a situação em que o governador da província não detém a maioria dos assentos no parlamento; o contrário disso, ou seja, o apoio de uma base majoritária, caracteriza a unidade do governo. A análise dos dados contrariou a hipótese levantada de que, em províncias nas quais o governo é dividido, o gasto per capita é maior, chegando-se mesmo a encontrar resultados

que demonstraram que em localidades com governos desse tipo o gasto foi menor em comparação com aquelas em que o governador detinha o apoio da maioria dos legisladores. Foi ressaltada a necessidade da elaboração de novos estudos que englobem outras variáveis, enriquecendo, assim, as análises nessa área de pesquisa. Para os nossos objetivos, fica claro a rica contribuição fornecida pelos autores ao demonstrarem os efeitos de diferentes aspectos institucionais e políticos sobre variáveis dependentes.

Continuando o diálogo com trabalhos que salientam os efeitos de variações institucionais sobre a produção legislativa, vale a pena mencionarmos a investigação realizada por George Tsebelis e Eduardo Alemán (2005), na qual eles analisam comparativamente resultados legislativos nos países latino-americanos, levando em consideração o mecanismo do veto. Trazendo para o debate uma dimensão institucional até então pouco comentada pelos analistas, os autores mencionam a existência de uma prerrogativa do Executivo no processo legislativo que está à disposição de alguns presidentes no continente. Trata-se da “emenda positiva”, a qual consiste na possibilidade de o presidente retificar um projeto de lei de autoria do parlamento e acrescentar novos elementos ao texto conforme às suas motivações, não se confundindo, portanto, com os vetos total ou parcial. Tal prerrogativa presidencial encontra-se positivada nas legislações de Bolívia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Equador, México, Nicarágua, Peru e Uruguai.

A despeito da interessante descrição dos autores sobre a utilização por parte dos chefes do poder Executivo do instituto da emenda positiva, interessa-nos aqui mais de perto a análise comparativa realizada por Tsebelis e Alemán entre três países, a saber, Uruguai, El Salvador e Argentina. Isso porque, na referida investigação, tomando a relação entre os dois poderes, eles procuraram demonstrar os efeitos da variação institucional sobre resultados legislativos trazendo para a discussão exemplos históricos ocorridos nesses países, os quais apresentam diferentes graus de autoridade presidencial (TSEBELIS; ALEMÁN, 2005, p. 410). Mesmo que de forma concisa, vale observar a análise realizada a partir da exposição de casos concretos.

No caso do Uruguai, por exemplo, os autores destacam um acontecimento datado do ano 2000, quando da votação no Congresso de um projeto de lei orçamentária de autoria do presidente da república. Ao apreciar a matéria, a Câmara alterou diversos pontos substanciais do texto original; quando a proposta já estava tramitando no Senado, o chefe do Executivo acrescentou vários artigos ao já extenso projeto, o que mudou significativamente a versão inicialmente apresentada na Câmara. Por seu turno, o Senado

introduziu novas mudanças no texto, que foi aprovado e enviado à sanção presidencial. Em sua apreciação, o presidente passou a vetar o projeto e, como goza da prerrogativa da emenda positiva, apresentou trinta e quatro observações retificativas sobre temas centrais da proposição. De acordo com a Constituição uruguaia, os congressistas têm o prazo de trinta dias para derrubar as colocações do presidente; caso não exerçam tal direito, todas as alterações convertem-se automaticamente em lei. Acontece que, após a reunião do Congresso para avaliar a matéria, apenas seis observações foram anuladas, resultando no fato de que as outras vinte e oito que foram impostas pelo presidente transformaram-se em lei. Na visão dos autores, a obrigatoriedade de quórum qualificado, imposta pela legislação, contribuiu para o resultado; isso demonstra o incisivo poder do chefe do Executivo que dispõe do uso de emendas positivas (TSEBELIS; ALEMÁN, 2005, p. 412).

Uma votação de projeto de lei em El Salvador também exemplifica acuradamente a utilização de tal expediente pelo presidente. Em 2002, um determinado projeto de lei elaborado por uma pasta ministerial foi enviado ao parlamento salvadorenho. Ao criar obstáculos para o acesso da população a processos judiciais referentes às investigações de práticas de corrupção, um artigo específico da proposta apresentada causou grande polêmica em todo o país. O Congresso não modificou o texto do referido dispositivo, tendo sido a matéria aprovada e posteriormente enviada para sanção ou veto do presidente da república. Com a pressão da imprensa e de outros setores da sociedade civil a favor do veto presidencial, o chefe do Executivo optou por conferir uma nova redação ao artigo questionado, valendo-se, assim, do instituto da emenda positiva. Em El Salvador, quando um presidente encaminha uma emenda desse tipo, o Legislativo pode aceitá-la por maioria simples ou pode derrubá-la pelo voto de mais metade do total dos membros. Após articulações políticas e tendo em vista a baixa exigência de maioria simples, a redação sugerida pelo presidente foi aprovada sem grandes obstáculos, sendo este mais um exemplo do poder que tal prerrogativa confere ao Executivo para fazer valer os seus interesses na produção legal (TSEBELIS; ALEMÁN, 2005, p. 414).

Por sua vez, na Argentina, onde não há previsão de emenda positiva, uma proposição legislativa de autoria do presidente, em 1991, a qual tratava sobre o tema de patentes de medicamentos repercutiu fortemente na política nacional, gerando controvérsias e polêmicas. Após inúmeras e acaloradas discussões na Câmara, o projeto

foi rejeitado ainda no âmbito das comissões. Em face desse revés, o presidente propôs a matéria no Senado, onde detinha maior apoio político. A proposição tramitou na Câmara alta, onde foi intensamente alterada e, conforme o rito, em seguida passou a ser apreciada pelos deputados, os quais também modificaram o texto original. Posteriormente, o projeto foi enviado para o presidente, que vetou determinados pontos do texto; retornando a matéria ao Legislativo, os parlamentares derrubaram a maioria dos vetos colocados. Levando em conta toda a repercussão do caso e aceitando as sugestões não apenas de políticos, mas de vários setores da sociedade, não muito tempo depois, o presidente propôs um novo projeto de lei sobre o mesmo tema, o qual, sem percalços, foi aprovado em ambas as casas do Congresso argentino. Ao trazer tal fato histórico, esses analistas chamam a atenção para a ausência nesse país do instituto da emenda positiva. Para eles, caso tal prerrogativa estivesse disponível, o presidente poderia ter tido êxito ainda em sua primeira tentativa de aprovar a proposta, porquanto seria possível articular apoio no congresso para fazer valer a maior parte possível do teor do projeto. Porém, diante da inexistência dessa atribuição, o chefe do Executivo teve que deflagrar um novo procedimento legislativo (TSEBELIS; ALEMÁN, 2005, p. 416).

Ao trazer à cena esses exemplos concretos, os autores avaliam comparativamente o resultado do processo legislativo nos três países considerando os efeitos da variação institucional existente entre eles. O argumento, ao final, é que instituições importam, na medida em que impactam diretamente a ação dos atores e consequentemente a formulação de políticas (TSEBELIS; ALEMÁN, 2005, p. 417).

1.4 – Resumo do capítulo

Os trabalhos citados, cada um em sua área específica, nos permitiram compreender as condições que ensejam o protagonismo do Executivo na atividade legislativa, dentre outros aspectos relevantes que foram mencionados. Constatamos que, nas três esferas de governo no Brasil, o Executivo é bem-sucedido e isso pode ser explicado a partir das próprias características do arranjo institucional estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Foi igualmente ressaltado o efeito de outras regras para o êxito dos chefes desse poder, como aquelas que disciplinam os procedimentos legislativos no âmbito do parlamento, as quais tendem a centralizar o processo decisório nas mãos de

atores específicos. Vimos que no plano subnacional, sobretudo no que toca aos municípios, existem peculiaridades que devem ser consideradas, pois os desenhos institucionais não adotam um mesmo padrão. É justamente por conta dessas diferenças que devemos considerar, ao avaliarmos o desempenho do Executivo municipal, os possíveis efeitos das variações institucionais sobre os resultados legislativos, conforme vimos no tópico anterior.

Cientes dos fatores que contribuem para o sucesso do Executivo e de que variações institucionais podem produzir efeitos relevantes, discutiremos no próximo capítulo de maneira mais sistemática as principais variáveis apontadas pela literatura que explicam o êxito desse ramo do poder na atividade legislativa. Daremos maior ênfase às variáveis institucionais, no entanto, conforme já observamos neste primeiro momento, aspectos políticos também devem ser considerados na averiguação do fenômeno em questão. Desse modo, analisaremos as características que informam essas variáveis e comentaremos sobre os seus impactos no desempenho do Executivo na produção legal.

2 – O SUCESSO DO EXECUTIVO NA PRODUÇÃO LEGAL: VARIÁVEIS EXPLICATIVAS

A partir da discussão realizada no primeiro capítulo, verificou-se a influência do desenho institucional sobre êxito do poder Executivo na atividade legislativa. Diversos tipos de investigação, sejam análises estatísticas ou descritivas, estudos comparados ou mesmo estudos de caso, demonstram o protagonismo do Executivo na produção de normas legais em vários lugares. Decerto existem diferentes abordagens no âmbito dessas investigações, nas quais, por exemplo, algumas realçam o papel do poder Legislativo nesse processo, mas, na quase totalidade dos casos, verifica-se o mesmo fenômeno, qual seja, o sucesso dos chefes do Executivo em aprovar as matérias de suas iniciativas no âmbito dos congressos e parlamentos.

Diante disso, é oportuno indagarmos e discutirmos aqui quais os fatores que corroboram para essa constatação. Colocando de outra maneira, vale a pena perquirir quais os elementos que explicam o notável desempenho do Executivo na atividade legislativa superando majoritariamente, a depender das condições e do contexto, o papel do Legislativo, poder este designado por excelência para a realização da referida atividade. Evidentemente, não existem respostas simples e óbvias na resolução dessa tarefa; cada realidade apresenta suas próprias características e especificidades, pelo que não é possível transportarmos as explicações válidas de determinados lugares para outros. Contudo, a literatura especializada vem apontando alguns elementos de ordem institucional e de ordem política que são indispensáveis para a compreensão desse fenômeno.

Dada a própria natureza dos achados de pesquisa em ciência política, por certo não há uma espécie de consenso entre os estudiosos no que tange a quais desses elementos devem estar obrigatoriamente presentes para que o Executivo tenha êxito em sua empreitada legislativa, todavia, vale a pena identificarmos neste momento aqueles que são sublinhados como os mais relevantes para o entendimento do fato. Desse modo, discutiremos a seguir os principais elementos institucionais e políticos que dizem respeito às relações entre os dois poderes apresentando, ao final da exposição de cada um deles, os desdobramentos descritos pelos analistas para tais fatores explicativos. Isto será proveitoso para o presente trabalho, porquanto almejamos compreender o sucesso do

poder Executivo nos municípios brasileiros no processo de produção legal, levando em conta a variação institucional entre eles.

2.1 – Elementos institucionais: o processo legislativo

O processo legislativo é disciplinado por várias regras e é pautado por procedimentos específicos que devem ser impreterivelmente observados. Dada a imensa quantidade e variedade de contextos nacionais e subnacionais, sabemos que não há espaço para generalizações de qualquer tipo, daí a necessidade de adotarmos uma postura parcimoniosa. Todavia, a despeito dessa marcante variedade, denota-se que os elementos atinentes à participação dos dois poderes encontram-se dispostos nas constituições – nacionais ou subnacionais –, bem como estão presentes nas regras internas das casas legislativas.

As constituições estabelecem as disposições centrais pertinentes ao processo legislativo, estabelecendo, na maioria dos casos, as espécies normativas que podem ser materializadas, as competências que são específicas e as que são compartilhadas pelos entes políticos. Já os regimentos internos disciplinam pormenorizadamente as regras de cada etapa do referido processo, regulando um amplo leque de atividades, desde a apresentação de proposições, passando pelos trâmites de discussão e votação das matérias, chegando mesmo a tratar da conduta dos parlamentares. Para os nossos objetivos, é preciso notar que é tanto nas constituições – ou legislação equivalente quando se trata do contexto subnacional – como nos regimentos internos que estão estabelecidos os chamados poderes de agenda dos Executivo e do Legislativo (GARCÍA MONTERO, 2009).

A depender da maneira de como são prescritos tanto nas constituições, como nas regras internas das casas legislativas, os poderes de agenda podem variar bastante, favorecendo ou desfavorecendo o Executivo e o Legislativo em diferentes momentos. O poder de agenda relaciona-se com a capacidade que Executivo e Legislativo têm, por exemplo, de propor uma nova matéria, de alterar uma legislação já constituída, de interferir e ditar o ritmo nas diferentes etapas do processo legislativo e de contrabalançar as ações do outro ramo de poder (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009). Com isso, a

capacidade de ambos os poderes vai depender diretamente da forma como se apresenta o desenho institucional.

Sobre esse ponto, Cox (2006) faz uma interessante distinção entre poderes de agenda positivos e poderes de agenda negativos. Os primeiros permitem aos atores políticos elaborar proposições e incluir diretamente as suas preferências na chamada ordem do dia das casas legislativas, podendo ser entendido também como “poder de oferta” ou “poder proativo”. Já os poderes de agenda negativos são aqueles que possibilitam aos participantes retardar, ou mesmo impedir, a apreciação de uma dada matéria no Legislativo, por isso são igualmente chamados de “poderes de veto” ou “poder reativo”. De acordo com o referido autor, esses diferentes poderes podem ser centralizados ou descentralizados, ou seja, “tanto os poderes positivos como os negativos podem estar nas mãos de um só ator ou podem ser compartilhados” (COX, 2006, p. 20).

Ainda nessa discussão, vale atentar para a maneira como Alemán e Tsebelis (2002) analisam os poderes de agenda. Para eles, existem três dimensões que delimitam tais poderes. A primeira dimensão é de natureza institucional e segue o modelo proposto por Cox (2006) de poderes positivos e negativos, ressaltando, assim, os aspectos proativos e reativos disponíveis aos atores políticos no âmbito do processo legislativo. As outras duas dimensões dizem respeito às características contextuais, com a primeira relacionando-se ao grau de dispersão dos *veto players*, o que afeta de maneira inversa o poder de quem propõe uma matéria, e a segunda consistindo na centralidade do ator que inicia uma dada proposta, o que pode contribuir para aumentar a influência sobre o resultado final.

O fato é que não há, como já dissemos, uma única forma em que os poderes de agenda são disciplinados, o que acarreta uma notória variação entre os casos. Em decorrência disso, em alguns casos os chefes do Executivo são revestidos de categóricos poderes de agenda, o que os proporciona uma ação decisiva na atividade legislativa. Em contrapartida, outros contextos apresentam maiores prerrogativas aos membros do Legislativo, fazendo, assim, com que estes possam agir com maior efetividade no processo e fazer frente às demandas do governo. É, portanto, o desenho institucional que vai definir os poderes de agenda e conseqüentemente os limites de ação dos atores envolvidos na produção legal.

Nesse sentido, enfatizamos a validade dessa separação teórica entre poderes de agenda positivos e negativos. Com essa distinção em mente, vale a pena discutirmos os

principais elementos institucionais apontados pela literatura que se apresentam como variáveis para explicar o sucesso do poder Executivo na atividade legislativa. De maneira geral, esses elementos estão presentes nas diferentes etapas do complexo processo de elaboração de normas legais, sendo por isso pertinente e didático, a nosso juízo, utilizar a análise proposta por García Montero (2009), que separa o processo legislativo em quatro etapas, quais sejam, iniciativa, constitutiva, eficácia e procedimentos extraordinários³. Essa discussão nos possibilitará apreender e definir posteriormente as variáveis explicativas aplicáveis ao nosso objeto de investigação.

2.1.1 – Etapa de iniciativa

Existem três elementos institucionais dentro da etapa de iniciativa que aqui devemos considerar, a saber, iniciativa exclusiva, definição da ordem do dia e possibilidade de alteração da ordem do dia. Veremos ao longo da discussão que a maneira como as constituições e os regimentos internos das casas legislativas trata desses três elementos afetará diretamente o tipo de ação e o desempenho dos atores políticos envolvidos na atividade legislativa, seja do poder Executivo ou do poder Legislativo.

No tocante ao primeiro elemento, temos que, de maneira geral, em contextos democráticos, além da possibilidade de iniciar o processo legislativo em matérias comuns, os dois poderes possuem a capacidade de apresentar proposições de forma exclusiva sobre determinados temas. Isso ficará claro quando analisarmos a estrutura institucional dos municípios no próximo capítulo, visto que observaremos que existem matérias que apenas o poder Executivo pode materializar em forma de projetos de lei. Neste momento, compete-nos apenas abordar como os estudos da área tratam do impacto que tal elemento exerce na participação deste poder.

A discussão gira em torno, especialmente, sobre a extensão dos temas em que o Executivo detém o direito exclusivo de iniciar matérias legislativas e sobre os efeitos concretos que tal fato acarreta. Em trabalho seminal no qual abordam essa questão em

³ A autora faz essa separação ao elaborar o índice de poder institucional legislativo (IPIL), o qual é utilizado para mensurar os poderes do Executivo na produção legal. Ela aponta o bicameralismo como uma dimensão que deve ser considerada no processo legislativo, e a analisa na discussão da fase constitutiva (GARCÍA MONTERO, 2009, p. 149). Como a nossa investigação aborda o contexto subnacional brasileiro, onde o poder Legislativo é sempre unicameral, não trataremos dessa questão.

contextos presidencialistas, Shugart e Carey (1992) ressaltaram que, quando o desenho institucional concede aos presidentes a prerrogativa exclusiva de elaborar e propor a legislação em matérias fundamentais, eles tornam-se os atores principais do processo legislativo. Usufruidos dessa capacidade e contando com outras atribuições, os chefes do Executivo possuem vantagens para aprovar as suas proposições e também para se opor às posições que porventura os desagradem. Elucidando esse ponto, os autores afirmam o seguinte:

A vantagem da iniciativa é aumentada quando o presidente tem autoridade exclusiva para introduzir determinada legislação. Onde o executivo tem autoridade exclusiva para iniciar a legislação em certas áreas-chave, como no Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai, o presidente passa necessariamente a ser o ator legislativo mais importante nesses domínios. Mesmo que a legislação presidencial possa ser emendada no congresso, os congressistas ficam limitados a uma posição reativa, capaz apenas de modificar. Se o presidente não deseja nenhuma ação, nenhuma ação pode ser tomada. O resultado final é que, quando os presidentes ou ministros, que respondem exclusivamente aos presidentes, têm permissão para iniciar a legislação por conta própria, eles geralmente são as principais forças no processo legislativo (SHUGART; CAREY, 1992, p. 139).

Vale frisar, mais uma vez, a necessidade de atentar para a variação entre os casos, dado que não há homogeneidade entre os desenhos institucionais. Também abordando os países latino-americanos, García Montero (2009, p. 120) resalta a variação existente entre eles no que tange à capacidade de iniciativa dos presidentes. A autora constatou que em alguns casos o chefe do Executivo detém amplas atribuições, podendo deflagrar o procedimento legislativo sobre vários temas, ao passo que em outros contextos a iniciativa exclusiva dos presidentes limita-se a assuntos orçamentários e sobre questões ligadas a tratados internacionais⁴.

Averiguar a capacidade de iniciativa exclusiva do Executivo é fundamental para avaliarmos o êxito desse poder na atividade legislativa. É por isso que, conforme colocamos há pouco, ao influenciar diretamente o desempenho dos atores políticos, torna-se importante conhecer o desenho institucional de cada caso. Dessa forma, no que tange ao elemento da iniciativa exclusiva, sugere-se que a participação do Executivo na atividade legislativa será maior em contextos nos quais ele possui a capacidade exclusiva para elaborar leis que versem sobre vários temas (SHUGART; CAREY, 1992, p. 140;

⁴ De acordo com a autora (2009, p. 120-121), Brasil e Chile exemplificam o primeiro caso, de amplos poderes de iniciativa, e Argentina, México e Costa Rica expressam o segundo, mais restritos.

GARCIA MONTERO, 2009, p. 119). Esse elemento, portanto, pode ser usado como um indicador para analisarmos a performance do Executivo nos municípios brasileiros.

O segundo elemento da fase de iniciativa do processo legislativo relaciona-se com a definição da “ordem do dia”. A ordem do dia é o momento principal nas reuniões em uma casa legislativa, ocasião em que ali estão estabelecidas as matérias que serão discutidas e deliberadas pelos legisladores. Geralmente, devido à imensa quantidade dos diversos tipos de proposições que são submetidas, o processo legislativo torna-se moroso e imbricado, fazendo, assim, com que o fator tempo seja inegavelmente importante no âmbito desses órgãos. Disso decorre que a competência de interferir diretamente na definição da ordem do dia torna-se um recurso deveras vantajoso para a consecução dos objetivos daqueles envolvidos.

Há uma interessante discussão no tocante ao estabelecimento da ordem do dia, a qual traz para a análise a expressão “cartel legislativo”. Isso acontece quando um conjunto de atores consegue – seja com amparo em normas legais e/ou regimentais, ou mesmo por meio de uma ação política coordenada – controlar coletivamente a ordem do dia, definindo, assim, quais as proposições que serão apreciadas pelo plenário. Cox e McCubbins (2002) sugerem que a formação de um cartel desse tipo é provável quando o governo conta com partido majoritário ou com o apoio de uma sólida coalizão no Legislativo, resultando, assim, no fato de que os membros atuarão no sentido de colocar a matéria de interesse do Executivo na pauta.

Uma forma de avaliar a possibilidade ou não de controle da ordem do dia pelos atores é observar se existem disposições institucionais presentes que possibilitem tal ação, o que pode tornar o processo decisório mais concentrado. No contexto brasileiro, já se verificou que os líderes desempenham um papel fundamental neste sentido, os quais, a partir das regras regimentais, conseguem definir os rumos dos trabalhos legislativos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Em decorrência desse fato, veremos mais adiante como essa questão acontece no plano dos municípios. Por enquanto, é pertinente enfatizarmos a ideia que relaciona o desempenho do poder Executivo com o controle da ordem do dia, assim, temos que procedimentos mais concentrados para a elaboração da ordem do dia favorecem o êxito do Executivo na atividade legislativa (GARCÍA MONTERO, 2009). Ressalte-se que a probabilidade de sucesso aumenta quando o chefe do Executivo conta com o apoio de um partido majoritário ou de uma coalizão (AMORIN et. al, 2003).

Por fim, no que diz respeito à etapa de iniciativa, temos outro elemento que se relaciona com aquele que acabamos de analisar, entretanto, trata-se de um aspecto específico. Esse consiste na faculdade de alterar a ordem do dia, o que pode gerar consequências distintas no contexto dos trabalhos legislativos, isto porque, caso o desenho institucional possibilite a modificação da ordem previamente estabelecida pelos atores, a definição anteriormente afixada corre o risco de não prosperar, acarretando, assim, inconvenientes para os envolvidos. Ao contrário, quando as regras favorecem a concentração do poder decisório, tende a prevalecer a ação tomada pelo grupo que articula a formação da agenda dos trabalhos. Nesse sentido, salienta-se que as regras que impedem ou dificultam a modificação da ordem do dia favorecem o êxito do Executivo na atividade legislativa, “visto que torna mais fácil a ação do cartel legislativo em controlar a definição da ordem do dia” (GARCIA MONTERO, 2009, p. 127). Desse modo, percebe-se mais uma vez a ênfase nos efeitos da estrutura institucional sobre a participação dos poderes na atividade legislativa.

2.1.2 – Etapa constitutiva

Para analisarmos o sucesso do Executivo na produção legal, devemos considerar outros elementos institucionais além daqueles três mencionados no tópico anterior. Com isso, é necessário adentrarmos na segunda etapa do processo legislativo, a constitutiva. É nesta etapa que acontece, por exemplo, a discussão das matérias submetidas nas comissões, a apresentação de emendas, bem como a deliberação sobre o conteúdo dos projetos. É um momento, portanto, indiscutivelmente essencial em todo o processo legislativo, pelo que devemos considerar os desdobramentos das regras no âmbito desta etapa sobre o desempenho do governo.

O primeiro elemento institucional da etapa constitutiva diz respeito à maneira pela qual as normas estabelecem o preenchimento dos cargos das comissões parlamentares. Sabe-se que as comissões desenvolvem um relevante papel durante o processo legislativo e, exemplificando com o caso brasileiro, são órgãos que analisam primariamente as matérias que são propostas por todos os legitimados, considerando, além do conteúdo, aspectos constitucionais, legais e regimentais, atuação esta que é decisiva para o prosseguimento ou não de uma determinada proposição. Obviamente que

é marcante a diferença no modo como as comissões são tratadas nos mais diversos sistemas, ocorrendo variações principalmente no que tange às suas atribuições específicas e à forma de composição dos seus membros. Diante disso e reforçando o nosso objetivo que é averiguar o impacto dessa variável na atuação do poder Executivo na atividade legislativa, devemos nos ater ao procedimento de indicação daqueles que atuarão nas comissões.

Existem maneiras distintas de realizar a escolha dos membros das comissões e elas podem impactar a participação dos poderes nos resultados do processo legislativo. Citando alguns exemplos que contemplam variações institucionais, García Montero (2009, p. 134) nos fala que a seleção dos legisladores pode ser feita diretamente pelo presidente do Legislativo e pela mesa diretora ou, indiretamente, através da sugestão dos blocos partidários, ou, ainda, acontecer por meio de uma eleição feita em plenário. No caso do Congresso Nacional brasileiro, existe uma sutil diferença na competência formal para a indicação dos membros das comissões. Na Câmara dos Deputados, a Mesa Diretora é a responsável por organizar a distribuição das vagas, porém as lideranças partidárias participam no processo que define o número de membros efetivos⁵. Por sua vez, no Senado Federal, aqueles que irão ocupar as cadeiras das comissões são designados pelo próprio presidente do Senado após a indicação escrita dos líderes⁶. Por mandamento constitucional, o preenchimento das vagas em ambas as casas do Congresso deve respeitar o critério da proporcionalidade partidária⁷. Veremos no próximo capítulo que alguns municípios adotam esses comandos, ao passo que outros instituem regras específicas.

O fato é que, devido à importância de suas prerrogativas, a atuação das comissões pode ser determinante para o sucesso ou não de uma proposição, visto que uma dada matéria pode ser descartada naquele estágio do processo, daí a repercussão que estas podem ter no desempenho do Executivo. Nesse sentido, reforça-se a importância do papel que pode ser desempenhado pelos líderes, agentes potencialmente fundamentais para a composição desses órgãos (SANTOS, 2002, p. 250). Com isso, preconiza-se que, em situações nas quais o preenchimento das comissões é mais centralizado, o Executivo tende a ser bem-sucedido na atividade legislativa, “dado que será mais fácil para partido

⁵ Arts. 25 e 26, RICD.

⁶ Art. 78, RISF.

⁷ Art. 58, §1º, CRFB.

majoritário ou para a coalizão controlar os membros das comissões” (GARCÍA MONTERO, 2009, p. 134).

Um segundo elemento institucional da etapa constitutiva também toca no tema das comissões, porém, este enfatiza outro aspecto que pode estar presente no processo legislativo. A depender do contexto, determinadas prerrogativas à disposição dos atores políticos abreviam ou até mesmo dispensam a apreciação das matérias por parte das comissões, o que pode mais uma vez influenciar o resultado da atividade legislativa. A previsão de tais prerrogativas pode alterar decisivamente o fluxo habitual de tramitação de uma proposição e o argumento para tanto baseia-se no “fator tempo”. As comissões, em muitos casos, são órgãos complexos, que contam com um número significativo de representantes de diferentes partidos e, por consequência, com variados interesses. Em virtude disso, a consideração das matérias é muitas vezes detalhada e intrincada, fazendo, assim, com que a deliberação seja morosa (NUNES, 2011).

Podem ser estabelecidas na legislação pertinente, portanto, disposições que possibilitem a deliberação da matéria diretamente em plenário ou que exija apenas uma apreciação mais ágil das comissões. Em um cenário em que o chefe do Executivo conta com o apoio de um partido majoritário ou de coalizção aliada, avalia-se que essa medida pode beneficiar a sua atuação na atividade legislativa, pois os membros do partido com maioria ou os integrantes da coalizção situacionista podem tirar proveito das regras e atuar conjuntamente para retirar ou abreviar certas matérias das comissões conforme as circunstâncias. Por conseguinte, indica-se que “contextos nos quais as normas possibilitam a retirada ou a abreviação da apreciação de matérias por parte das comissões favorecem o êxito do Executivo no processo legislativo” (GARCÍA MONTERO, 2009, p. 136).

O último elemento institucional que devemos abordar na etapa constitutiva diz respeito à possibilidade de o poder Executivo solicitar que suas proposições sejam apreciadas com urgência pelo poder Legislativo. Mais uma vez, a previsão ou não desse recurso vai variar conforme o desenho institucional de cada realidade, todavia, percebe-se de imediato que tal prerrogativa confere uma vantagem substancial para o governo na atividade legislativa, isso porque a solicitação de urgência força o Legislativo a apreciar a matéria proposta em determinado prazo, podendo este ser maior ou menor, conforme o caso.

Inquestionavelmente, a prerrogativa da urgência favorece o Executivo a impor a sua agenda no parlamento. Tomando o contexto federal brasileiro como exemplo, temos que, a partir da solicitação de urgência por parte do presidente da República, as duas casas do Congresso Nacional terão quarenta e cinco dias, cada qual sucessivamente, para apreciar a matéria enviada, sob pena de sobrestamento da pauta das deliberações legislativas⁸. Essa atribuição, conforme nos lembra Silva (2008), privilegia o Executivo na arena legislativa, porque, com tal requisição, a deliberação das matérias é transferida das comissões para o plenário. Isto é significativo, na medida em que é no âmbito das comissões que os parlamentares podem opinar de maneira mais próxima e direta sobre as matérias; o “poder de apresentar emendas, por exemplo, é muito mais limitado no plenário” (SILVA, 2008, p. 944). Além desse fato, a autora sublinha o claro tratamento diferenciado que é concedido aos projetos do Executivo.

Denota-se, assim, o forte impacto que a previsão dessa prerrogativa pode ocasionar no processo legislativo. Diante desse elemento institucional, pressupõe-se que “nos casos em que o Executivo conta com prerrogativas que facilitam o tratamento urgente de seus projetos, o êxito do governo na aprovação de suas matérias será maior” (GARCÍA MONTERO, 2009, p. 144). Trata-se, assim, de um indicador que devemos atentar quando da análise da participação do Executivo municipal na atividade legislativa, buscando compreender como este é estabelecido nos desenhos institucionais das capitais selecionadas na presente investigação.

2.1.3 – Etapa de eficácia

Para analisarmos os impactos do desenho institucional sobre a atuação do poder Executivo na atividade legislativa, devemos, ainda, considerar um elemento crucial que pode ser alocado na chamada etapa de eficácia, qual seja, o veto. Esse estágio consiste naquela fase do processo em que o Legislativo, após seguir todos os trâmites exigidos, envia uma proposição aprovada para a apreciação do Executivo. Dá-se, então, o momento em que o chefe desse poder avaliará a matéria e emitirá um julgamento sobre ela, aprovando-a, nos termos em que a recebeu, ou reprovando-a, seja totalmente ou

⁸ Art. 64, §§1º, 2º, CRFB.

parcialmente. Novamente, vale a ressalva de que a variação institucional não nos permite asseverar a existência de um único modelo, pelo que devemos ficar atentos a este fato.

O poder de veto tem sido uma variável importante para aferir os poderes dos chefes do Executivo e averiguar os seus desempenhos na atividade legislativa (SHUGART; CAREY, 1992; SAMUELS; SHUGART, 2003; TSEBELIS, 2009). Dependendo do caso e da regra institucional, o chefe do Executivo pode vetar determinado projeto aprovado pelo Legislativo por razões políticas, não precisando haver nenhum tipo justificativa de ordem jurídica ou formal. Em situações como essa, constata-se um claro favorecimento para a ação do Executivo na instituição de sua agenda política. No entanto, para uma análise mais acurada dos impactos desse elemento, deve ser levado em conta o teor das regras de apreciação do veto por parte do Legislativo, pois são elas que demonstram o grau de complexidade para a futura deliberação.

Nessa discussão enfatiza-se, sobretudo, o quórum exigido no Legislativo para a deliberação do veto apostado pelo Executivo. Mais uma vez, o desenho institucional apresenta-se como importante, porquanto o tipo de quórum requerido pode contribuir para a permanência do posicionamento adotado pelo governo, ou pode tornar mais fácil a ação dos parlamentares para a derrubada do veto. Com isso, a depender do tipo de maioria exigida pela regras – constitucionais ou regimentais – a vontade do Executivo pode prevalecer. Devemos, então, considerar que “nos contextos em que se exige maioria qualificada para a apreciação dos vetos, a participação do Executivo sobre a atividade legislativa será superior” (GARCÍA MONTERO, 2009, p. 162). Dessa assertiva deduz-se o efeito contrário, qual seja, quando o veto é deliberado por maioria simples, diminui as chances do governo em fazer valer os seus intentos. Almejando verificar os poderes de agenda dos prefeitos, esse é, portanto, mais um fator que deve ser destacado quando da análise da estrutura institucional dos municípios.

Entretanto, a abordagem do mecanismo do veto comporta uma informação adicional, isso porque ele pode ser exercido de maneira parcial, isto é, atingindo apenas certas partes de uma dada proposição. Com isso, o chefe do Executivo pode discordar de aspectos específicos do texto dos projetos que lhes são submetidos, não havendo a obrigatoriedade de vetá-los integralmente⁹. Trata-se, assim, de mais um elemento institucional que pode influenciar o desempenho dos dois poderes no âmbito da produção

⁹ Veja-se, por exemplo, a previsão do Art. 84, V/CRFB.

legal, pois, a partir da oficialização do veto parcial, o Legislativo tem a obrigação de apreciar a matéria, pelo que volta novamente aqui a necessidade de observação dos quóruns de deliberação. Desse modo, temos nesse momento outro ponto que deve ser considerado, o qual se conecta com aquele anteriormente mencionado, argumentando-se que “onde a legislação exige maiorias qualificadas para a apreciação do veto parcial a participação do Executivo sobre a atividade legislativa será superior” (GARCÍA MONTERO, 2009, p. 165). Igualmente à situação precedente, reduz-se a capacidade de manutenção do veto parcial elaborado pelo governo quando as regras preveem maiorias simples para a deliberação dessas medidas.

2.1.4 – Procedimentos extraordinários

Para finalizarmos, devemos agora apontar os elementos institucionais que podem ser compreendidos dentro da fase de procedimentos extraordinários, os quais possuem características e efeitos singularmente importantes. Trata-se, de maneira geral, da prerrogativa atribuída ao chefe do Executivo que o permite modificar o *status quo* legal unilateralmente. Geralmente conceituado como “poder de decreto”, este pode ser entendido de maneira concisa, conforme colocam Carey e Shugart (1998, p. 152) como a capacidade do Executivo para estabelecer leis no lugar do Legislativo, não confundindo-se com aqueles decretos de natureza administrativa ou regulamentar. Esses autores apontam que os poderes de decreto podem ser melhor analisados a partir de sua separação em três categorias, a saber, “decretos de emergência”, “decretos delegados” e “decretos com força de lei imediata”.

Os decretos do primeiro tipo são aqueles mais corriqueiros, estando contemplados na maioria das constituições. Eles dizem respeito às situações de urgência e necessidade, notadamente aquelas de desastres e calamidades, nas quais se exige uma ação imediata para solucionar os problemas. Não obstante, frise-se que tais decretos emitidos pelo governo estão sujeitos à aprovação anterior e controle posterior por parte dos parlamentares. O segundo tipo relaciona-se com a delegação que é concedida pelo Legislativo para que o Executivo legisle sobre áreas previamente definidas. Neste caso denota-se maior variação institucional, mas usualmente define-se que o Legislativo pode conceder ou não a delegação, bem como pode revogá-la conforme a previsão das regras

previstas. Por fim, os decretos do terceiro tipo são aqueles que despertam maior atenção e curiosidade nos pesquisadores, pois os seus efeitos são mais contundentes em comparação com os dois primeiros. Neste caso, o ponto central, observando sempre as peculiaridades oriundas da variação institucional, é que a iniciativa emitida pelo Executivo possui força de lei e passa a vigorar imediatamente.

Pela importância que representam as prerrogativas de solicitar delegação ao Legislativo e de emitir diretamente decretos com força de lei para o desempenho do Executivo na produção legal, é válido salientarmos, mesmo que de maneira breve, como tais elementos estão dispostos no caso brasileiro, pois tal movimento será útil para a nossa investigação sobre o plano subnacional.

Chama-se a atenção para a faculdade de delegação na medida em que esta pode ser entendida como mais um poder de agenda concedido ao Executivo. A edição de leis delegadas possibilita que o chefe do poder Executivo legisle por delegação do poder Legislativo. A Constituição Federal de 1988 dispõe que o presidente da República deve solicitar a delegação ao Congresso Nacional¹⁰. Todavia, algumas matérias não podem ser objeto de delegação, como aquelas relativas aos atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa das duas Casas, como também sobre matérias que são restritas à lei complementar. Apesar de ser uma espécie normativa pouco utilizada no plano federal, ocorrendo isso muito por conta da possibilidade de edição de medidas provisórias (SILVA, 2017, p. 329), é sabido que tanto os estados podem consagrar em suas constituições, como também é facultado aos municípios fazer o mesmo em suas leis orgânicas, daí a relevância de realizarmos aqui essa discussão.

Já os decretos que possuem eficácia imediata com força de lei são os mais abordados pela literatura. No Brasil, a Carta de 1988 concedeu ao poder Executivo a possibilidade de editar as chamadas “medidas provisórias”, as quais possuem vigência imediata¹¹. Estabelece-se que, em caso de relevância e urgência, o presidente da República poderá adotar medidas provisórias e deve submetê-las imediatamente ao Congresso Nacional. Dessa forma, tais medidas retiram seu fundamento de validade diretamente do texto da Lei Maior, sendo um ato normativo primário, que pode criar direitos e obrigações (FERREIRA FILHO, 2012). Diversos trabalhos abordaram o tema das medidas provisórias, investigando desde as suas origens em regimes autoritários, até

¹⁰ Art. 68, CRFB.

¹¹ Art. 62, CRFB.

os desdobramentos jurídicos ocasionados por sua implementação (SAMPAIO, 2007; BARACHO JUNIOR, 2012).

Para os nossos objetivos, no entanto, cabe-nos tão somente comentar os efeitos de tal prerrogativa para o sucesso do Executivo na atividade legislativa. A ciência política tem tratado atentamente do impacto das medidas provisórias nas relações entre Executivo e Legislativo, realçando os efeitos que estas exercem sobre a participação do presidente na produção legal. Nessa esteira, evidencia-se que os poderes legislativos do chefe do Executivo são fortemente ampliados, resultando, assim, no fato de que este implementa a sua agenda atuando muitas vezes unilateralmente por meio da edição de medidas provisórias que versam praticamente sobre todas as áreas de política pública (DINIZ, 1997; MONTEIRO, 1997, SANTOS, 1999; GOMES, 2012). Porém, conforme adverte Couto (1999), não se pode considerar a consecução dessa empreitada por parte do Executivo como um processo trivial em que a maioria governista aceita passivamente as definições dos líderes da coalizão. É preciso captar as nuances das negociações entre os diversos atores envolvidos, dando-se o mesmo quando do envio de outras proposições ao Congresso, o que revela a complexidade do processo legislativo.

Por certo, cada ordenamento apresenta as regras pertinentes no tocante à aplicabilidade e à validade desse tipo de decreto, mas indiscutivelmente estes representam um relevante poder de agenda colocado à disposição do Executivo. E é justamente esse fato que aqui nos interessa, isto é, compreender como a previsão desses decretos afeta a participação do poder Executivo no processo legislativo. Em decorrência, outra sugestão sublinhada é que “em contextos nos quais é contemplada ao poder Executivo a faculdade de legislar por decretos, este tende a participar mais na atividade legislativa” (GARCÍA MONTERO, 2009, p. 172). Para os nossos propósitos, por apresentarem maior especificidade e capacidade de influir na performance do Executivo, devemos averiguar nas legislações municipais os casos em que essas condições estão consagradas.

Esses são, portanto, os elementos institucionais da fase de procedimentos extraordinários, os quais, juntamente com demais que integram as fases de iniciativa, constitutiva e de eficácia representam as variáveis mais destacadas pela literatura para explicar o sucesso do poder Executivo na atividade legislativa. Compartilhamos do argumento de que esses elementos são indispensáveis para a realização de análises empíricas, seja de uma realidade específica ou de vários casos. Assim, instituições importam, sendo necessário investigar os seus efeitos sobre as relações entre os poderes

na atividade legislativa¹². No entanto, conforme colocamos ainda no início deste capítulo, para averiguarmos acuradamente o desempenho do Executivo no âmbito do processo legislativo, devemos também considerar os efeitos de fatores de natureza política. Discutiremos esse tema no tópico a seguir.

2.2 – Elementos políticos

A despeito da importância e do peso exercido pela estrutura institucional, é preciso considerar outros elementos para explicar o desempenho do Executivo na atividade legislativa. Conforme colocamos no início deste capítulo, existem fatores políticos que não podem ser desprezados durante a análise da relação entre Executivo e Legislativo na produção legal. Portanto, discutiremos a partir deste momento aqueles que segundo os estudiosos influenciam de maneira mais direta a participação dos dois poderes no processo em questão.

2.2.1 – Apoio majoritário no Legislativo

Em sistemas presidencialistas e em esferas de governos que, guardadas as devidas proporções, funcionam nos moldes do presidencialismo, é possível que o chefe do Executivo governe sem contar com o apoio de uma maioria no Legislativo. Isso pode ocorrer em consequência de fatores políticos e institucionais, sobretudo no que tange ao tipo de sistema partidário adotado em determinada realidade. Já sabemos que, para analisar o desempenho do Executivo no âmbito subnacional brasileiro, devemos ter em mente o arranjo institucional estabelecido pela Constituição Federal de 1988, especialmente o fato de que este consolidou o multipartidarismo entre nós. Isso tem consequências diretas, visto que, dada a pluralidade de legendas, dificilmente, em nosso

¹² A literatura em ciência política tem considerado os efeitos de outros elementos institucionais sobre a participação dos poderes Executivo e Legislativo na produção legal. Lijphart (1999), por exemplo, destaca a questão do bicameralismo. García Montero (2009), por sua vez, salienta outras prerrogativas que podem estar disponíveis aos chefes do Executivo e, com isso, contribuir para o seu êxito legislativo, tais como a capacidade de convocar sessões extraordinárias. Porém, em virtude da natureza do nosso objeto de investigação, em que delimitamos a análise para o plano subnacional brasileiro, dadas as características institucionais aqui existentes, optamos por mobilizar os elementos descritos na exposição deste capítulo.

contexto, o partido pelo qual foi eleito o chefe do Executivo de qualquer das três esferas de governo deterá a maioria dos assentos nos parlamentos.

Havendo um significativo número de partidos ocupando as vagas das casas legislativas, para impor a sua agenda, o Executivo depara-se com a necessidade de formar uma sólida base de apoio que dê sustentação ao governo e que aprove as demandas enviadas. Vimos durante a discussão precedente o quanto a base aliada pode contribuir para o sucesso do Executivo. Lembremos, por exemplo, da formação da maioria para alcançar a aprovação de matérias de acordo com as exigências de quórum, na retirada da pauta de matérias na ordem do dia que não interessam ao governo e da articulação que os legisladores situacionistas podem realizar para aprovar ou desaprovar proposições no âmbito das comissões, conforme a orientação advinda do Executivo. Tais exemplos demonstram a importância de se levar em conta o elemento político da formação de maiorias no Legislativo.

É nesse sentido que a literatura enfatiza a formação e o papel das coalizões como um fenômeno que ocorre em decorrência da pluralidade de partidos representados. Strom (1990) define a coalizão como um conjunto de partidos políticos com metas comuns, os quais reúnem recursos para concretizá-las e que distribuem os recursos do cumprimento dessas regras. Costuma-se conceituar as coalizões a partir de dois tipos: “coalizão legislativa”, sendo aquelas que são formadas de maneira *ad hoc*, não possuindo caráter permanente ou institucional (LAVIER; SCHOFIELD, 1998, p. 129); e “coalizão governamental”, estas mais estáveis e com status institucional (FREITAS, 2016, p. 44). A depender da estrutura institucional, o chefe do Executivo pode lançar mão de amplos recursos para negociar com diferentes atores, formando, assim, um grupo que lhe proporcione apoio político no Legislativo. Citemos, por exemplo, a acomodação de aliados em ministérios, secretarias e demais órgãos da administração pública (AMORIN, 2006).

O debate empreendido pela ciência política sobre as coalizões partidárias é vasto, assim, uma consideração mais detalhada do tema ultrapassa os objetivos desta investigação. Aqui, é oportuno enfatizar apenas a necessidade da formação de coalizações para que o governo detenha o apoio da maioria dos legisladores, bem como os seus efeitos para o sucesso do Executivo no processo legislativo. Desse modo, sublinha-se que “governos que contam com um partido majoritário ou com o apoio de uma coalizão tendem a ter mais êxito na aprovação de suas propostas” (GARCÍA MONTERO, 2009,

p. 72). Resta claro, portanto, a relevância desse elemento político para avaliarmos o desempenho legislativo do poder Executivo nos municípios.

2.2.2 – Fragmentação partidária

Mencionamos no tópico anterior uma dada situação que pode decorrer de sistemas multipartidários, qual seja, a pluralidade de partidos políticos representados nas casas legislativas. Este fato pode influenciar os resultados da participação dos dois poderes na produção legal, sendo por isso um segundo elemento político que devemos considerar. Quanto maior o número de partidos competindo em eleições periódicas, menor a chance que apenas um deles alcance a maioria dos assentos no Legislativo. Com isso, há uma clara associação entre fragmentação partidária e formação de coalizões (ALTMAN, 2001; MAINWARING, 2002).

Na investigação de um determinado contexto, é importante identificar a quantidade de partidos representados, visto que tal fato repercute na consecução da atividade legislativa. De acordo com Sartori, “quanto maior o número de partidos com voz, maior será a complexidade e provavelmente as complicações no sistema” (SARTORI, 1999, p. 151). Logo, diante de um número elevado de legendas partidárias, o Executivo tem o desafio de negociar com diferentes correntes para a implementação de sua agenda, com isso, ele necessita empreender articulações que envolvem custos políticos que devem ser cuidadosamente ponderados. O processo de negociação quase nunca é simples, pois implica a acomodação de interesses muitas vezes conflitantes. Considerando, então, o elemento da fragmentação partidária, tem-se que “a existência de um alto número de partidos tende a limitar as possibilidades de o Executivo encontrar apoio para as propostas de sua iniciativa, podendo assim diminuir o seu grau de sucesso na atividade legislativa” (GARCÍA MONTERO, 2009, p. 69). Com isso, uma análise sobre a performance do Executivo no processo legislativo também deve ponderar mais essa variável.

2.2.3 – Outros fatores explicativos

Além da formação de maioria, de coalizões e também do quadro de fragmentação partidária, outros elementos políticos podem impactar a relação entre os poderes na atividade legislativa. A aferição deles, dependendo da realidade que se deseja investigar, como é especialmente o caso dos municípios brasileiros, é dificultosa e, por vezes, impossível, dada a precariedade dos dados e das informações disponíveis. No entanto, a despeito dessas dificuldades práticas, vale a pena citá-los, pois dizem respeito ao fenômeno que estamos investigando.

Dessa forma, podemos desde logo mencionar outra variável explicativa que também se relaciona com os partidos políticos. É pertinente, assim, relatarmos o elemento da polarização ideológica, porquanto, dentre outros desdobramentos, esse pode impactar a relação entre Executivo e Legislativo na atividade legislativa. De fato, alguns cientistas políticos, como Sartori e Sani (1992, p. 448), alertam que um grau elevado de polarização ideológica pode afetar a própria estabilidade do sistema democrático, colocando-o em risco. Para esses autores, mesmo quando se tem um quadro de fragmentação partidária, de estrutura social segmentada e de uma cultura política heterogênea, a democracia pode funcionar quando os níveis de polarização não são elevados. Nesse sentido, o grau de polarização pode ser um fator determinante para a sobrevivência ou não de uma democracia.

Como as relações entre os atores dos dois poderes são permeadas por negociações, uma realidade polarizada tende a dificultar as alianças e os acordos inerentes ao jogo legislativo. Um grau elevado de polarização ideológica, portanto, reflete um conflito de interesses e distancia a concretização de uma determinada agenda política, podendo afetar decisivamente a relação entre Executivo e Legislativo. Em consequência de um cenário como esse, afirma-se que maiores distâncias ideológicas entre os partidos políticos ocasionam maior conflito entre os poderes e diminuem a participação e o sucesso do Executivo (GARCÍA MONTERO, 2009, p. 73).

Ainda considerando o aspecto ideológico, podemos ir além e destacar outro elemento político que pode influir no jogo legislativo, qual seja, a coerência ideológica do partido governista ou entre os partidos que compõem a coalização aliada. Haverá coerência no âmbito do partido ou da coalizão quando se denota uma convergência de interesses entre os seus membros. Tal convergência, por certo, torna as negociações uma tarefa mais simplificada, colaborando, assim, para o prosseguimento das ações acordadas entre o governo e seus apoiadores no Legislativo. Inversamente, imperando a divergência

entre os aliados, é provável que surjam empecilhos e obstáculos durante as articulações, o que pode gerar impasses quando da deliberação das matérias que interessam diretamente ao governo.

É nesse sentido que a coerência ideológica pode ser um elemento relevante para a explicação do sucesso do Executivo no processo legislativo. Em virtude disso, argumenta-se que a existência de um grau elevado de coerência entre os aliados do governo – entre os membros do partido do chefe do Executivo ou entre os membros dos partidos que formam a coalizão – aumenta as chances de sucesso do Executivo na atividade legislativa (GARCÍA MONTERO, 2009, p. 77). A coerência, portanto, enseja a colaboração entre os atores e favorece uma ação eficaz dentro do complexo jogo legislativo.

Também no âmbito da discussão que envolve os partidos políticos, outro fator explicativo que tem sido aventado pela literatura no que tange às relações entre os dois poderes diz respeito à disciplina partidária no contexto do processo legislativo (MAINWARING; SHUGART, 1997; CRISP, 1997; COX; McCUBBINS, 2001). É possível que em dada situação não exista um grau satisfatório de coerência ideológica entre os legisladores aliados ao governo, porém, uma ação disciplinada pode render frutos ao Executivo. Uma atuação ordenada, portanto, pode contornar as dificuldades oriundas dos aspectos ideológicos. Em sentido contrário, a indisciplina dos membros aliados durante as deliberações pode ocasionar sérios problemas ao governo, podendo mesmo gerar um quadro de paralisia decisória. Constata-se, assim, que a disciplina nas votações é mais um aspecto que pode influenciar o desempenho do Executivo na atividade legislativa, daí a importância de comentarmos mais este elemento.

Não tocando no tema dos partidos políticos, devemos finalmente considerar mais um elemento explicativo, o qual apresenta certas especificidades. Os estudiosos têm levantado a questão de que aspectos eleitorais podem influenciar a performance legislativa dos dois poderes. Mais detidamente, aborda-se os efeitos que determinados períodos eleitorais podem ter sobre o comportamento dos legisladores. García Montero (2009, p. 80) ressalta que há uma espécie de consenso entre os pesquisadores de que o período imediatamente posterior à eleição de um novo governo apresenta um ambiente propício e favorável para que este implemente a sua agenda, repercutindo, assim, em um aumento de sua produção legislativa. Nesse mesmo sentido de que determinado período pode influenciar as atividades no parlamento, salienta-se também que, na parte final do

mandato, quando os legisladores já direcionam a atenção para as próximas eleições ou para interesses de outra ordem, as práticas podem ser alteradas e isso pode influenciar o desempenho do Executivo.

2.3 – Resumo do capítulo

Observamos ao longo de toda a discussão a relevância dos elementos institucionais e políticos que foram apresentados para apreender o sucesso do poder Executivo na atividade legislativa. Para os objetivos do presente trabalho, tal exposição é extremamente útil, na medida em que através dela é possível esmiuçar as variáveis consideradas para avaliar o sucesso dos prefeitos nos municípios e, assim, testar as hipóteses levantadas.

Fundamentados na discussão realizada, nos valeremos de uma tipologia que engloba as características institucionais discutidas acima, a qual nos permitirá classificar os casos selecionados e, assim, analisar o desempenho do Executivo na produção legal nos municípios levando em conta o aspecto da variação institucional. Uma tipologia envolve a interação de duas ou até mesmo mais variáveis e possibilita a classificação de casos a partir da relação entre tais variáveis (PETERS, 1998). Nesse sentido, contemplaremos como variáveis os poderes de agenda do Executivo e as regras do processo decisório no âmbito do Legislativo, levando em conta quatro critérios, com duas gradações intermediárias entre eles, conforme visualiza-se na Figura 1.

FIGURA 1
Sucesso do Executivo na produção legal

		PROCESSO DECISÓRIO NO LEGISLATIVO		
		Centralizado	Parcialmente descentralizado	Descentralizado
PODERES DE AGENDA	Mais concentrados	Maior sucesso	Sucesso	Sucesso
	Concentrados	Sucesso	Sucesso	Sucesso
	Menos concentrados	Menor desempenho	Menor desempenho	Menor desempenho

No que tange à variável “poderes de agenda”, define-se que o poder é “mais concentrado” quando o Executivo, além de possuir a capacidade exclusiva de iniciar a legislação em temas fundamentais e de contar com os mecanismos da urgência e do veto – exigindo-se o quórum de maioria absoluta para a derrubada deste –, dispõe também da faculdade de solicitar delegação legislativa e/ou de editar decretos com força de lei. Caso não conte com nenhuma dessas duas últimas prerrogativas, o poder do Executivo será classificado como “concentrado”. Por fim, o poder será “menos concentrado” quando não é facultado ao Executivo mobilizar os elementos da fase extraordinária, quando este não possui a exclusividade em iniciar a legislação em áreas específicas – concorrendo, assim, em pé de igualdade com o Legislativo –, quando exige-se o quórum de maioria simples para a apreciação do veto e igualmente quando não lhe compete solicitar que suas matérias sejam apreciadas no regime de urgência.

No tocante à variável condizente ao processo decisório no Legislativo, tomaremos especificamente aqui dois aspectos que são fundamentais no contexto dos trabalhos legislativos, quais sejam, a composição das comissões e a organização da ordem do dia. Assim, estabelece-se que o processo decisório será “centralizado” quando as regras possibilitam aos líderes partidários a prerrogativa de indicar os membros das comissões e de organizar e alterar a ordem do dia. Nesse sentido, quando alguma dessas condições estiver ausente, o processo decisório será tomado como “parcialmente centralizado”. Quando não se consagra aos líderes partidários, a competência de indicar os componentes das comissões e de definir a ordem do dia, o processo decisório será classificado como “descentralizado”.

Com base nessa tipologia, a hipótese é que o sucesso do Executivo tende a ser maior quando os seus poderes de agenda são mais concentrados e quando o processo decisório no Legislativo é centralizado. O sucesso tende a diminuir conforme os poderes de agenda sejam reduzidos, esperando-se um menor desempenho do Executivo na medida em que se aproxima do quadro de poderes menos concentrados e processo decisório descentralizado.

Para a consecução da nossa investigação, analisaremos a estrutura institucional dos municípios a partir daquilo que está posto em suas leis orgânicas, na qual veremos a positivação dos poderes de agenda, e nos regimentos internos das casas legislativas, em que observaremos as regras do processo decisório. Isto nos possibilitará classificar os municípios de acordo com a tipologia proposta. Verificaremos, então, as disposições que

disciplinam cada um daqueles fatores que relatamos, isto é, iniciativa exclusiva do Executivo, requisição de urgência, definição e modificação da ordem do dia, preenchimento dos cargos nas comissões, veto total e veto parcial e, finalmente, a possibilidade de solicitar delegação legislativa e de edição de decretos com força de lei, pelo que será possível constatar a variação institucional entre os municípios.

Desse modo, analisaremos no próximo capítulo o desenho institucional das capitais delimitadas. Essa discussão nos fornecerá as informações necessárias para o momento da investigação empírica, no qual, então, consideraremos as variáveis políticas que aqui foram discutidas para avaliarmos o desempenho legislativo dos prefeitos durante os períodos demarcados e, assim, testarmos as hipóteses levantadas.

3 – O DESENHO INSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS

Conforme nos dispusemos, analisaremos neste capítulo o desenho institucional dos municípios selecionados para a presente investigação. Tomando a legislação pertinente de cada um deles, o objetivo é visualizar e apreender os elementos que influenciam o desempenho do poder Executivo na produção legal demonstrando, ao mesmo tempo, as variações existentes. Desse modo, e pelas razões já expostas na introdução deste trabalho, avaliaremos os aspectos institucionais das seguintes capitais brasileiras: São Paulo, Salvador, Fortaleza, Belo Horizonte, Manaus, Curitiba, Recife, Porto Alegre, Campo Grande, João Pessoa, Aracaju e Vitória.

Seguiremos o roteiro proposto no final do capítulo anterior, pelo que averiguaremos as regras institucionais relativas às quatro etapas aqui delimitadas que compõem o processo legislativo. No que diz respeito à etapa de iniciativa, observaremos as matérias cuja competência de elaboração é privativa dos prefeitos. Abordando a fase constitutiva, discutiremos os elementos condizentes à capacidade do chefe do Executivo em solicitar o mecanismo da urgência em suas proposições e também trataremos sobre as comissões parlamentares, observando os procedimentos que regulam a composição e as atribuições desses órgãos. No tocante à fase de eficácia, examinaremos a questão do veto; a depender do caso, também observaremos as prerrogativas previstas ao Executivo na fase de procedimento extraordinário. No intuito de facilitar a compreensão do desenho institucional de cada município, optamos por mencionar o regramento referente à organização e alteração da ordem do dia e o papel que os atores políticos podem exercer nesse processo ao final de cada análise.

Para essa abordagem, como dissemos, avaliaremos aquilo que está disposto nas leis orgânicas municipais e nos regimentos internos das casas legislativas de todas essas capitais, destacando a todo instante os aspectos que influenciam direta ou indiretamente a participação e o desempenho do Executivo na produção legal. Certamente, conforme se observará em determinados momentos ao longo da descrição, existem outras relevantes variações institucionais, contudo, a apreciação destas ultrapassaria os escopos do nosso trabalho, cabendo-nos realçar apenas aquelas que se ligam aos elementos já delimitados. Observemos, portanto, o desenho institucional desses municípios; cabe frisar que ordem da análise foi estabelecida com base no critério populacional, na qual avaliaremos

inicialmente o município mais populoso, até chegarmos àquele que conta com o menor número de habitantes.

3.1 – São Paulo-SP

São Paulo é o município brasileiro com o maior número de habitantes. De acordo com os números do IBGE, a estimativa é de que 12.176.866 pessoas vivam na capital paulista¹³. O Legislativo municipal é composto por cinquenta e cinco vereadores, o mais numeroso dentre todos os municípios do país. Conforme nos propusemos no início deste capítulo, passaremos agora avaliar os elementos institucionais contidos na lei orgânica municipal (LOM) e no regimento interno (RI) de sua casa legislativa.

Em São Paulo, o processo legislativo compreende a elaboração de emendas à lei orgânica, elaboração de “leis”, de decretos legislativos e de resoluções¹⁴. O texto é conciso, mas subentende-se que a expressão “leis”, colocada de maneira geral, refere-se às espécies ordinária e complementar. A lei orgânica municipal poderá ser emendada a partir da proposta de, no mínimo, um terço dos vereadores, do prefeito e por projeto de iniciativa popular, sendo exigido a concordância de, pelo menos, cinco por cento dos eleitores do município¹⁵. Sobre as leis em caráter geral, estas podem ser iniciadas pelo prefeito, por qualquer vereador ou comissão da Câmara Municipal e pelos cidadãos; neste último caso, é necessária a observância das exigências legais¹⁶. Desse modo, observemos agora os aspectos institucionais correspondentes às fases do processo legislativo que dizem respeito aos poderes de agenda do Executivo.

De maneira privativa, compete ao chefe do Executivo paulistano propor projetos que tratem, por exemplo, sobre organização administrativa e matéria orçamentária, sobre a criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional, e também matérias gerais relativas aos servidores públicos municipais¹⁷. Conforme veremos a seguir, apesar de consagrar temas fundamentais, a LOM de São Paulo é uma das mais restritivas no tocante ao campo das

¹³ Fundação: 25 de janeiro de 1551. Número de eleitores: 8.986.687. PIB: 714 bilhões. IDH: 0.81. Índice de Gini: 0.581.

¹⁴ Art. 32, LOM/São Paulo.

¹⁵ Art. 36, LOM/São Paulo.

¹⁶ Art. 37, LOM/São Paulo.

¹⁷ Art. 37, §2º, LOM/São Paulo.

matérias que são designadas privativamente à iniciativa dos prefeitos. Por conseguinte, tal fato pode influenciar quantitativamente a produção legislativa do Executivo.

Em São Paulo, o prefeito poderá solicitar que as matérias de sua iniciativa sejam apreciadas em regime de urgência, alterando naturalmente o ritmo dos trabalhos legislativos. Isso porque, feita a requisição de urgência, a Câmara terá até trinta dias para deliberar sobre a matéria, sob pena de sobrestamento da pauta, ou seja, de interrupção da apreciação de outras proposições¹⁸. Trata-se, assim, de um importante instrumento à disposição do prefeito, tendo o legislador paulistano reduzido o período em relação àquele que está posto na Constituição Federal, que é de quarenta e cinco dias¹⁹.

Observando os outros elementos institucionais da fase constitutiva do processo legislativo que nos interessam mais de perto, temos as comissões parlamentares. Em São Paulo, atualmente existem sete comissões permanentes e a composição desses órgãos é feita a partir da indicação das lideranças partidárias, devendo ser observado o critério da proporcionalidade partidária²⁰. Não há uma menção explícita sobre o tempo de mandato, podendo um determinado membro permanecer na mesma comissão ao longo de toda a legislatura. No que diz respeito às competências gerais, além daquelas habituais de apreciação e emissão de parecer sobre os projetos que lhes são submetidos, no município de São Paulo as comissões podem votar determinadas matérias conclusivamente, sem a necessidade da aprovação do plenário, seguindo, assim, o modelo posto no regimento interno da Câmara dos Deputados.²¹

No que tange aos elementos institucionais da fase de eficácia, a LOM de São Paulo prevê que o chefe do Executivo tem a prerrogativa de vetar um projeto de lei de maneira total ou parcial, caso ele entenda que a matéria é inconstitucional ou contrária ao interesse público²². Após a emissão do veto, a Câmara Municipal tem o prazo de trinta dias para a deliberação, a qual acontecerá em um único turno de discussão, só podendo rejeitá-lo com o voto da maioria absoluta da edilidade²³.

Por fim, cabe mencionarmos as regras relativas à ordem do dia. No Legislativo da capital paulista, o regimento estabelece que compete ao presidente da casa organizar a

¹⁸ Art. 38, 1º, LOM/São Paulo.

¹⁹ Art. 64, §2º, CRFB.

²⁰ Arts. 40 e 42, RI/CMSP.

²¹ Art. 46, X, RI/CMSP. Art. 32, §2º, VII, LOM/São Paulo.

²² Art. 42, §1º, LOM/São Paulo.

²³ Art. 42, §5º, LOM/São Paulo.

ordem do dia, com a oitiva das lideranças partidárias²⁴. A pauta poderá ser alterada durante a discussão, desde que seja proposto requerimento para esse fim, o qual deverá ser aprovado em plenário²⁵. Em face dessas prescrições, infere-se que a articulação de grupos majoritários pode influenciar tanto na definição quanto na alteração da ordem do dia, que, como vimos, é um momento fundamental nos trabalhos legislativos. Desse modo, abre-se espaço para uma possível ação da base governista para favorecer as matérias enviadas pelo prefeito através da imposição ou da retirada de matérias da ordem do dia. Nesse sentido, a depender do contexto político, os líderes podem desempenhar o papel de destaque em todo este processo, colaborando, assim, diretamente com a produção legislativa do Executivo²⁶.

3.2 – Salvador-BA

Salvador, maior município da região Nordeste, possui atualmente uma população aproximada de 2.872.347 habitantes²⁷. A Câmara Municipal conta com quarenta e três vereadores. Seguindo a proposta de análise aqui adotada, vejamos, então, os principais aspectos do quadro institucional da capital baiana.

A LOM de Salvador prescreve que o processo legislativo compreende a elaboração de emendas à lei orgânica do município, leis complementares, leis ordinárias, decretos legislativos e resoluções²⁸. No que diz respeito à possibilidade de alteração da própria lei orgânica, as regras exigem que uma proposta nesse sentido pode ser elaborada por, pelo menos, um terço dos parlamentares, pelo prefeito e por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado, observando-se, neste último caso, as disposições especificamente requeridas²⁹.

No que concerne à iniciativa de leis complementares e ordinárias, são legitimados os vereadores, as comissões da Câmara Municipal, o prefeito e também os cidadãos, desde que se formalize uma proposta subscrita por, pelo menos, cinco por cento

²⁴ Art. 171, RI/CMSP.

²⁵ Art. 174, RI/CMSP.

²⁶ O regimento interno da CMSP não menciona a existência de um órgão formal, tal como o “colégio de líderes”.

²⁷ Fundação: 29 de março de 1549. Eleitores: 1.897.097. PIB: 63 bilhões. IDH: 0.73. Índice de Gini: 0,566.

²⁸ Art. 44, LOM/Salvador.

²⁹ Art. 45, § 1º, 2º e 3º, LOM/Salvador.

do eleitorado³⁰. Com base nessas informações, observemos aqueles aspectos institucionais condizentes com os poderes de agenda do Executivo, a começar pela fase de iniciativa.

A LOM de Salvador apregoa amplas competências ao poder Executivo municipal, embora tal fato esteja posto de maneira lacônica no texto. Assevera-se que o prefeito poderá enviar à Câmara Municipal projetos de lei sobre “qualquer matéria”³¹ e não se delimita sistematicamente um rol com as matérias de competência privativa, apesar de que, no que tange às matérias restritas à iniciativa do prefeito, estão aquelas, por exemplo, de natureza financeira e orçamentária e as relacionadas com a organização dos diversos órgãos e entidades da administração pública³². Como veremos no decorrer da análise, tal amplitude conferida pelo constituinte municipal não é comum quando se compara com as legislações de outras cidades. Porém, não podemos deduzir que tal competência de iniciativa legislativa seja irrestrita. Obviamente, existem assuntos em que o Executivo não pode intrometer-se, como aqueles que são de competência exclusiva do poder Legislativo, contudo, isso não impede de apontarmos o caráter genérico da redação do referido dispositivo.

A LOM de Salvador dispõe que o prefeito tem a prerrogativa de solicitar que os projetos por ele apresentados sejam apreciados em regime de urgência, devendo o Legislativo municipal observar o prazo de setenta e cinco dias para empreender tal tarefa³³. Percebe-se que esse é um prazo mais dilatado, quando comparamos com aquele previsto na Constituição Federal e com o município de São Paulo. Caso os vereadores não apreciem a matéria no prazo citado, ficarão suspensas as deliberações dos demais projetos. Sublinhe-se o fato de o prefeito ter a possibilidade de requerer que as proposições de sua iniciativa tramitem por esse regime até mesmo depois da remessa do projeto ou em qualquer fase de seu andamento.

Continuando a análise no contexto da fase constitutiva, devemos discutir sobre a composição e as atribuições das comissões parlamentares. A Câmara Municipal de Salvador (CMS) possui catorze comissões permanentes e a composição desses órgãos é feita através da indicação dos líderes partidários, observado o critério da proporcionalidade partidária; os membros são empossados para um mandato de dois anos,

³⁰ Art. 46, LOM/Salvador.

³¹ Art. 47, LOM/Salvador.

³² Art. 52 e Art. 161, LOM/Salvador.

³³ Art. 47, LOM/Salvador.

sendo permitida a recondução na mesma legislatura³⁴. Às comissões compete a apreciação das matérias que lhe forem submetidas, que serão discutidas e votadas, sendo ao final exarado parecer que apontará a aprovação ou a rejeição. Em Salvador, não há previsão regimental de poder conclusivo no âmbito das comissões, isto é, todas as proposições deverão ter sua deliberação final em plenário.

Observando agora os poderes de agenda disponíveis ao Executivo no que estamos denominando “fase de eficácia”, a LOM de Salvador expressa que o prefeito poderá vetar total ou parcialmente os projetos de lei que considere inconstitucionais ou contrários ao interesse público. Após o reenvio da matéria à Câmara, os vereadores deverão apreciar o veto em até trinta dias, exigindo-se um quórum de maioria absoluta para a sua derrubada.

Para concluir a análise dos elementos institucionais na capital baiana, vejamos as disposições referentes à ordem do dia. A pauta dos trabalhos na CMS é definida pelo presidente da casa, conforme previsão regimental³⁵. As ordens das matérias definidas podem ser alteradas mediante requerimento dos vereadores, o qual deve ser aprovado pelo plenário³⁶. Contudo, é oportuno enfatizar o papel atribuído aos líderes no Legislativo soteropolitano. O RI oficializa o “colégio de líderes”, uma instância consultiva que pode indicar as matérias que compõem a ordem do dia³⁷. As prerrogativas desse Órgão, contudo, vão além, pois estabelece-se que as matérias acordadas no colégio de líderes terão preferência de apreciação na ordem do dia³⁸. Esse órgão é formado pelo presidente da Câmara, pelos líderes partidários, líderes dos blocos parlamentares e também pelos líderes do governo e da oposição³⁹. Percebe-se, dessa forma, no tocante à ordem do dia, que as regras regimentais possibilitam à maioria definir e interferir na pauta dos trabalhos legislativos, o que pode favorecer o Executivo quando este conta com o apoio majoritário na Câmara.

3.3 – Fortaleza-CE

³⁴ Art. 59 e Art. 62, §2º, RI/CMS.

³⁵ Art. 55, II, RI/CMS.

³⁶ Art. 188, RI/CMS.

³⁷ Art. 55, RI/CMS.

³⁸ Art. 118, RI/CMS.

³⁹ Art. 52, RI/CMS.

Fortaleza, capital do estado do Ceará, tem uma população aproximada de 2.654.973 habitantes, consolidando-se, assim, como a quinta cidade mais populosa do país e a segunda da região Nordeste⁴⁰. O poder Legislativo municipal é composto por quarenta e três vereadores. Vejamos, então, os elementos institucionais condizentes com a nossa investigação.

A LOM de Fortaleza estabelece que o processo legislativo compreende a elaboração de emendas à própria lei orgânica, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, decretos legislativos e resoluções⁴¹. Acrescenta, ainda, dois instrumentos que não são propriamente considerados como espécies normativas, quais sejam, a indicação e o “requerimento”. Percebe-se, novamente, que os legisladores dos municípios tratam do tema das espécies normativas de maneira diferente.

Através de uma proposta elaborada por, pelo menos, um terço dos vereadores, do chefe do poder Executivo ou também dos cidadãos – sendo aqui exigido o percentual mínimo de cinco por cento do eleitorado – a LOM fortalezense pode ser alterada⁴². No que diz respeito à iniciativa de leis complementares e ordinárias, esta compete a qualquer vereador, ao prefeito e aos municípios, desde que obedecidos todos os requisitos exigidos⁴³. Seguindo a proposta da nossa análise, vejamos agora os aspectos institucionais condizentes com as fases do processo legislativo, considerando os poderes de agenda à disposição do chefe do Executivo municipal.

No que tange às prerrogativas de iniciativa exclusiva, a LOM de Fortaleza prescreve amplas atribuições ao poder Executivo municipal⁴⁴. Expressa-se que compete privativamente ao prefeito a iniciativa de leis que disponham, por exemplo, sobre a criação de cargos, empregos e funções públicas na administração direta, indireta e fundacional; sobre matéria tributária, orçamentária e serviços públicos; servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; e a criação, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da administração pública.

Em projetos de sua autoria, o prefeito poderá solicitar o requisito da urgência para acelerar o ritmo da tramitação, com isso, após a requisição, a Câmara Municipal tem

⁴⁰ Fundação: 13 de abril de 1726. Número de eleitores: 1.821.382. PIB: 67 bilhões. IDH: 0.75. Índice de Gini: 0,566.

⁴¹ Art. 45, LOM/Fortaleza.

⁴² Art. 56, LOM/Fortaleza.

⁴³ Art. 46, LOM, Fortaleza.

⁴⁴ Art. 46, §1º, LOM/Fortaleza.

o prazo de trinta dias para se manifestar sobre a proposição. Caso os vereadores não apreciem a matéria no prazo citado, esta será incluída na ordem do dia, ficando sobrestadas a votação das demais proposições até a deliberação final⁴⁵. Como dissemos anteriormente, esse é um importante instrumento de que se vale o poder Executivo para implementar a sua agenda.

Abordando outros elementos presentes na fase constitutiva do processo legislativo, temos as comissões; e a composição desses órgãos na Câmara fortalezense acontece com base no critério da proporcionalidade partidária, no qual os líderes escolherão e indicarão os membros em comum acordo⁴⁶. Vislumbra-se, assim, que um grupo majoritário pode articular o comando daquelas comissões que são consideradas primordiais para o andamento das deliberações. O tempo de mandato dos membros das comissões permanentes é de dois anos, sendo permitida a recondução para o mesmo cargo independentemente da legislatura. No que tange às competências gerais das comissões, estas discutirão e votarão os projetos que lhe forem submetidos, emitindo parecer sobre a aprovação ou rejeição da matéria. No entanto, anote-se que, assim como no Legislativo paulistano, aqui há a previsão de que esses órgãos deliberem conclusivamente sobre certas matérias mediante o consentimento de dois terços de seus membros, ficando, assim, dispensada a apreciação em plenário⁴⁷.

Em relação aos elementos institucionais da fase de eficácia, de acordo com a LOM de Fortaleza, o prefeito poderá vetar total ou parcialmente um projeto se o entender como inconstitucional ou contrário ao interesse público. Para exercer tal prerrogativa, ele tem o prazo de quinze dias que são contados a partir do recebimento da matéria⁴⁸. A Câmara tem até vinte dias para apreciar o veto, o qual poderá ser rejeitado pelo voto da maioria dos vereadores presentes em plenário. É interessante notar que a LOM faz uma diferença sobre a deliberação do veto, pois, caso se trate de um projeto de lei complementar, exige-se o quórum de maioria absoluta para a derrubada.

No âmbito da fase de procedimentos extraordinários, é preciso mencionar que a LOM de Fortaleza concede a possibilidade ao chefe do Executivo municipal de editar leis delegadas, aumentando, assim, os seus poderes de agenda⁴⁹. Trata-se de uma disposição

⁴⁵ Art. 48, LOM/Fortaleza.

⁴⁶ Art. 59, RI/CMFor.

⁴⁷ Art. 57, II, LOM/Fortaleza. Art. 87, §2º, RI/CMFor.

⁴⁸ Art. 53, § 1º, LOM/Fortaleza.

⁴⁹ Art. 54, LOM/Fortaleza.

inspirada no texto da Constituição Federal, que também prevê essa prerrogativa. Assim, o prefeito deverá solicitar a delegação à Câmara Municipal para tratar sobre temas estritamente delimitados.

Por fim, sobre a ordem do dia, temos que no Legislativo fortalezense esta é organizada e definida sob o comando do presidente da Câmara⁵⁰. O regimento prevê que a pauta da ordem do dia pode ser alterada, desde que se faça um requerimento verbal motivado, o qual deve ser aprovado em plenário⁵¹. Diante dessas disposições, percebe-se que uma ação ordenada da maioria dos vereadores pode certamente influir na ordem dos trabalhos, valendo lembrar nesse sentido o papel que as lideranças podem exercer. Em Fortaleza, o RI da Câmara prevê o chamado “colégio de líderes”, órgão específico e consultivo, o qual é formado pelo presidente da Casa, pelas lideranças partidárias e de blocos partidários, como também pelos representantes do governo e da oposição. De acordo com o RI, o colégio de líderes tem, dentre outras, a finalidade de tratar sobre assuntos atinentes aos trabalhos legislativos e de mediar possíveis impasses⁵². Como vimos mais acima, este órgão pode centralizar os trabalhos e priorizar as demandas do Executivo.

3.4 – Belo Horizonte-MG

Belo Horizonte conta atualmente com aproximadamente 2.501.576 habitantes, sendo o sexto município mais populoso do Brasil⁵³. De acordo com as regras constitucionais, o Legislativo municipal conta com quarenta e um vereadores. Seguindo o mesmo movimento, vejamos os principais elementos institucionais que informam os poderes de agenda do chefe do Executivo na capital mineira.

De acordo com a LOM de Belo Horizonte, o processo legislativo é materializado através da elaboração de emendas à lei orgânica, “leis”, resolução e de decreto legislativo⁵⁴. Assim como na redação da LOM paulistana, ao utilizar o termo “leis”, o legislador belo-horizontino não detalhou os tipos de espécie normativa, mas

⁵⁰ Art. 45, II, “j”, RI/CMFor.

⁵¹ Art. 109, §4º.

⁵² Art. 22, RI/CMFor.

⁵³ Fundação: 12 de dezembro de 1897. Número de eleitores: 1.943.184. PIB: 91 bilhões. IDH: 0.81. Índice de Gini: 0,545.

⁵⁴ Art. 85, LOM/Belo Horizonte.

extensivamente podemos deduzir que estão consagradas as leis ordinárias e complementares.

Os legitimados para a proposição de emendas à lei orgânica são o prefeito, os vereadores, devendo o projeto ser subscrito por, no mínimo, um terço deles, e o povo – desde que a iniciativa popular seja compartilhada por pelo menos cinco por cento do eleitorado⁵⁵. No tocante às leis em geral, a iniciativa é facultada ao prefeito, aos vereadores, às comissões da Câmara Municipal e aos cidadãos, sempre em atenção aos requisitos estabelecidos⁵⁶. Munidos dessas informações, adentremos na discussão específica sobre os elementos institucionais que dizem respeito ao desempenho do Executivo na atividade legislativa.

A LOM de Belo Horizonte expressa que compete privativamente ao prefeito elaborar projetos de lei que disponham, por exemplo, sobre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, criação e organização dos órgãos e entidades da administração pública, criação de cargos e funções na administração pública direta e indireta, bem como matérias concernentes ao regime jurídico dos servidores⁵⁷. Da exposição dos principais pontos da lei, constata-se a amplitude e a relevância dos temas sobre os quais a iniciativa legislativa é da alçada do chefe do Executivo.

O prefeito pode requerer que os projetos de sua iniciativa sejam apreciados de maneira urgente, algo que obriga os vereadores a deliberarem sobre a matéria em um menor espaço de tempo. Em Belo Horizonte, nesse caso, o prazo para a deliberação por parte da edilidade é de quarenta e cinco dias; caso este não seja cumprido, a apreciação das demais matérias em tramitação na casa ficará suspensa até que se decida sobre a proposição prefetoral⁵⁸.

Abordando as comissões, outro elemento da fase constitutiva, observamos na norma regimental que a Câmara Municipal de Belo Horizonte conta hodiernamente com nove comissões de caráter permanente. Os líderes partidários são os responsáveis pela indicação dos membros que irão compor os órgãos, devendo ser observado o critério da proporcionalidade partidária⁵⁹. O tempo de mandato no âmbito das comissões é de dois anos, sendo silente o regimento no que tange à recondução dos membros para o período

⁵⁵ Art. 86, LOM/Belo Horizonte.

⁵⁶ Art. 87, LOM/Belo Horizonte.

⁵⁷ Art. 88, II, LOM/Belo Horizonte.

⁵⁸ Art. 91, LOM/Belo Horizonte.

⁵⁹ Art. 47, §§3º, 6º, RI/CMBH.

subsequente⁶⁰. Sobre as atribuições das comissões na CMBH, além da responsabilidade para a apreciação e a emissão de parecer sobre os projetos de lei, frise-se que, assim como em São Paulo e em Fortaleza, aqui também é consagrado o poder conclusivo, podendo as comissões decidirem sobre determinadas matérias sem a obrigatoriedade de discussão e votação em plenário⁶¹.

Em relação à fase de eficácia, vejamos como o instituto do veto está disciplinado na legislação da capital mineira. O prefeito pode vetar total ou parcialmente um projeto de lei que lhe é submetido, caso o considere inconstitucional ou contrário ao interesse público, devendo remetê-lo ao Legislativo⁶². Recebido o veto, os vereadores devem analisá-lo no prazo de trinta dias e a derrubada só acontecerá com a concordância de três quintos dos membros, quando a matéria em questão depende de dois terços para a aprovação, e da maioria absoluta, quando a “matéria depender de aprovação por quórum idêntico ou inferior”⁶³.

Para finalizar, observemos a definição e a possibilidade de alteração da ordem do dia. No Legislativo belo-horizontino, o regimento não traz de maneira explícita a quem compete a organização da pauta dos trabalhos. O critério utilizado para a definição da ordem do dia fundamenta-se em uma hierarquização das matérias que devem ser apreciadas⁶⁴. Contudo, a pauta pode ser alterada a requerimento dos vereadores, o que dependerá de aspectos circunstanciais⁶⁵. Pela própria natureza do jogo legislativo, sabemos que os líderes desempenham um papel crucial nesse meio. A norma regimental da CMBH prevê formalmente o chamado “colégio de líderes”, órgão definido formalmente como de caráter consultivo, mas que atua de maneira acentuada no processo legislativo⁶⁶. Dessa forma, é possível novamente inferir que tal cenário pode favorecer o Executivo quando este detém o apoio majoritário dos vereadores.

3.5 – Manaus-AM

⁶⁰ Art. 47, §10º, RI/CMBH.

⁶¹ Art. 82, §2º, I, LOM/Belo Horizonte. Art. 53, I, RI/CMBH.

⁶² Art. 92, II, LOM/Belo Horizonte.

⁶³ Art. 92, §5º, LOM/Belo Horizonte.

⁶⁴ Art. 15, II. Art. 160, RI/CMBH.

⁶⁵ Art. 160, §5º, RI/CMBH.

⁶⁶ Art. 36. Art. 37, §1º, II. Art. 128, RI/CMBH.

A capital do Amazonas é a maior cidade da região Norte do Brasil, contando com uma população aproximada de 2.519.580 habitantes⁶⁷. A Câmara Municipal é composta por quarenta e um vereadores. Observemos, assim, as informações relativas aos elementos institucionais no que concerne à atuação do chefe do Executivo na atividade legislativa.

De acordo com a LOM de Manaus, o processo legislativo compreende a edição de emendas à própria lei maior do município, de leis ordinárias, leis complementares, leis delegadas, decretos legislativos e resoluções⁶⁸. Os legitimados para a proposição de projetos visando alterar a lei orgânica são os vereadores, com pedido subscrito por pelo menos um terço deles, o prefeito e os cidadãos, exigindo-se, neste último caso, que o projeto seja assinado por pelo menos cinco por cento do eleitorado local⁶⁹. Sobre a iniciativa de leis ordinárias e complementares, esta cabe a qualquer vereador, às comissões da Câmara Municipal, ao prefeito e, outrossim, aos cidadãos, nos estritos termos da legislação⁷⁰. No que tange às leis delegadas, a elaboração destas compete apenas ao chefe do Executivo, conforme veremos quando observarmos os elementos da fase de eficácia.

Descrito o quadro geral das espécies normativas, devemos agora adentrar na fase de iniciativa, tratando daquelas matérias que são privativas ao prefeito municipal. Desse modo, diz a LOM manauara que compete a este editar privativamente projetos de lei que versem sobre finanças e orçamento, criação, estruturação e organização de órgãos e entidades da administração pública, bem como sobre a criação de cargos, funções e empregos públicos e o regime jurídico dos servidores, dentre outras temáticas⁷¹.

Dentro do que estamos classificando como fase constitutiva do processo legislativo, em projetos de sua lavra, o prefeito pode solicitar o mecanismo de urgência para agilizar a apreciação na Câmara Municipal e, neste caso, a LOM estabelece que os vereadores terão o prazo de até trinta dias para a deliberação. Caso tal prazo não seja cumprido, a tramitação das demais matérias na casa ficará suspensa até que se ultime a votação⁷².

⁶⁷ Fundação: 24 de outubro de 1669. Número de eleitores: 1.320.060. PIB: 78 bilhões. IDH: 0.74. Índice de Gini: 0,523.

⁶⁸ Art. 56, LOM/Manaus.

⁶⁹ Art. 57, LOM/Manaus.

⁷⁰ Art. 58, LOM/Manaus.

⁷¹ Art. 59, LOM/Manaus.

⁷² Art. 64, LOM/Manaus.

Outro aspecto que cumpre ressaltar para a análise da participação do Executivo na produção legislativa diz respeito às comissões. Na Câmara Municipal de Manaus (CMM) existem vinte e uma comissões permanentes. A composição desses órgãos é feita por meio da indicação dos líderes, devendo ser observado o critério da proporcionalidade partidária⁷³. O tempo de mandato nas comissões é de dois anos, não havendo menção explícita sobre a recondução para as mesmas funções. No tocante às atribuições, tem-se aquelas habituais, devendo as comissões discutirem e votarem as proposições que lhe são enviadas. Não há previsão na LOM e nem norma regimental da Câmara sobre a competência de as comissões decidirem conclusivamente sobre os projetos, sendo tal prerrogativa exclusiva do plenário.

Seguindo o caminho proposto, temos de analisar agora na fase de eficácia a questão do veto. De acordo com a LOM de Manaus, caso o prefeito julgue determinado projeto inconstitucional ou contrário ao interesse público, ele pode vetá-lo total ou parcialmente, devendo remeter as razões do veto à Câmara Municipal. Recebido o veto, os vereadores terão de analisá-lo em até trinta dias, só podendo rejeitá-lo pelo voto da maioria absoluta de seus membros em sessão aberta⁷⁴.

No tocante aos procedimentos extraordinários, assim como vimos na abordagem da capital cearense, em Manaus também é concedida ao chefe do Executivo a prerrogativa de elaborar leis delegadas. Dessa maneira, é facultado ao prefeito solicitar a delegação à Câmara Municipal para tratar sobre determinados temas, não podendo tal medida versar sobre matérias que devem ser disciplinadas por meio de lei complementar e que disponham sobre diretrizes orçamentárias, plano plurianual e orçamento anual; ressalte-se que a delegação também não pode atingir atos de competência exclusiva do Legislativo⁷⁵. De acordo com a argumentação que vem sendo desenvolvida, isso aumenta os poderes de agenda do prefeito, porquanto a legislação coloca à sua disposição mais um elemento exclusivo para intervir na atividade legislativa.

Para concluir, abordemos as regras relativas à ordem do dia e o papel dos líderes no Legislativo municipal. Na CMM, compete ao presidente da casa organizar e definir a pauta dos trabalhos; a ordem definida previamente pode ser invertida mediante requerimento verbal ou escrito de qualquer vereador, o qual deve ser aprovado pelos pares

⁷³ Arts. 14, I, 34, §3 e 36, RI/CMM.

⁷⁴ Art. 65, §2º, §4º, §5º, LOM/Manaus.

⁷⁵ Art. 62, LOM/Manaus.

em plenário⁷⁶. É nesse momento que estamos a ressaltar a atuação das lideranças nas Câmaras locais, pois esses atores podem influenciar decisivamente os rumos da atividade legislativa. A norma regimental da CMM confere outro nome ao órgão composto pelas lideranças, sendo aqui denominado de “conselho de líderes”, o qual tem natureza consultiva⁷⁷. Todavia, as prescrições impressas no RI permitem às lideranças atuar na organização da ordem do dia e na resolução dos impasses que porventura surjam no contexto dos trabalhos legislativos⁷⁸. Chamando a atenção para essas informações, destacamos mais uma vez a influência que os líderes podem ter para o desempenho do poder Executivo na atividade legislativa.

3.6 – Curitiba-PR

A população estimada de Curitiba é de 1.917.185 habitantes, sendo o município mais populoso da região Sul do Brasil⁷⁹. O legislativo da capital paranaense atualmente possui quarenta e um assentos. Seguindo o curso da nossa investigação, vejamos, então, os elementos institucionais impressos na legislação curitibana que resultam nos poderes de agenda do Executivo.

Em Curitiba, o processo legislativo abrange a elaboração de emendas à lei orgânica, lei ordinárias, leis complementares, decretos legislativos e resoluções⁸⁰. Como a nossa abordagem não contempla as duas últimas espécies, direcionemos a atenção para as três primeiras. A principal lei municipal pode ser alterada através de propostas de, no mínimo, um terço dos vereadores, do prefeito e do povo, seguindo neste último caso critério mais usual que exige a subscrição de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado⁸¹. Em relação às leis ordinárias e complementares, estas podem ser editadas pelo prefeito, pelos vereadores e também podem ser produto de iniciativa popular, ocasião em que é obrigatório o atendimento de certas peculiaridades⁸².

⁷⁶ Art. 120, RI/CMM.

⁷⁷ Art. 15, RI/CMM.

⁷⁸ Arts. 13, 14 e 15, RI/CMM.

⁷⁹ Fundação: 29 de março de 1693. Número de eleitores: 1.349.88. O PIB: 87 bilhões. IDH: 0.82. Índice de Gini: 0,525.

⁸⁰ Art. 50, LOM/Curitiba.

⁸¹ Art. 51, LOM/Curitiba.

⁸² Art. 52, LOM/Curitiba.

Tratando agora especificamente daqueles elementos institucionais que estão relacionados com a atividade legislativa por parte do Executivo, vale destacar aquelas matérias cuja iniciativa é atribuída apenas ao prefeito municipal. Nesse sentido, para falarmos apenas daquelas de maior repercussão, a LOM de Curitiba dispõe que compete privativamente ao prefeito a iniciativa das leis orçamentárias, leis que versem sobre a criação, estruturação e funcionamento dos órgãos e entidades da administração pública, assim como sobre a criação de cargos, funções ou empregos na administração direta ou indireta, englobando aí temas relativos aos servidores públicos e acrescenta, neste rol, a previsão de que cabe, ainda privativamente ao prefeito, a iniciativa da lei referente ao Plano Diretor⁸³. Constata-se, assim, a amplitude e a natureza substancial dos temas que são restritos à intervenção legislativa do chefe do Executivo.

Ingressando na chamada fase constitutiva do processo legislativo, é facultada ao prefeito, ainda, a prerrogativa de solicitar que os projetos de lei de sua autoria sejam apreciados sob o regime de urgência. De acordo com a LOM da capital paranaense, em caso de requisição de urgência por parte do Executivo, a Câmara Municipal deve manifestar-se em até quarenta e cinco dias; caso o prazo não seja obedecido, ficará suspensa as demais matérias que se encontram na pauta do Legislativo⁸⁴. Aqui, optou-se por adotar o mesmo prazo estipulado na Constituição Federal, o qual, como vimos, também foi replicado pelo legislador belo-horizontino.

Sobre os órgãos essenciais no âmbito da fase constitutiva, a norma regimental indica que na Câmara Municipal de Curitiba (CMC) existem atualmente dez comissões permanentes. A forma utilizada para o preenchimento dos cargos nesses órgãos também é disciplinada no RI – a indicação é feita pelos líderes partidários, devendo ser observado o critério da proporcionalidade partidária⁸⁵. O tempo de mandato nas comissões é menor, de apenas um ano, sendo permitida a recondução⁸⁶. No tocante às competências, as comissões da CMC devem analisar as matérias que lhes são pertinentes e, após discussão e votação, emitir parecer devidamente fundamentado sobre o prosseguimento ou não da proposta. Em Curitiba não há previsão de poder conclusivo por parte das comissões, o que resulta no fato de que a deliberação final de todas as proposições deve ser tomada pelo plenário.

⁸³ Art. 53, LOM/Curitiba.

⁸⁴ Art. 53, §2º, LOM/Curitiba.

⁸⁵ Art. 39, IX, “b” e Art. 53-A, RI/CMC.

⁸⁶ Art. 56, RI/CMC.

Considerando agora a fase de eficácia e frisando os poderes de agenda do Executivo, tem-se em Curitiba aquele padrão em que o prefeito pode vetar de maneira total ou parcial um determinado projeto sempre que o julgar inconstitucional ou contrário ao interesse público. Após o envio do veto ao Legislativo, os vereadores terão o prazo de trinta dias para apreciá-lo e, em escrutínio secreto, só poderão desfazer a vontade do Executivo a partir voto da maioria absoluta dos membros da casa⁸⁷.

Finalmente, ressaltemos a questão da ordem do dia. Na CMC, compete ao presidente da casa a organização e a definição da ordem do dia⁸⁸. A pauta da ordem do dia poderá ser alterada, desde que exista o requerimento verbal nesse sentido, o qual deverá ser aprovado pelo plenário⁸⁹. Nesse contexto, cabe mencionarmos o papel das lideranças partidárias na casa legislativa, já que a norma regimental da CMC formaliza o “colégio de líderes”, órgão que exerce protagonismo no contato dos trabalhos legislativos⁹⁰. Desse modo, no legislativo curitibano, identificamos mais uma vez as condições favoráveis para uma possível articulação das lideranças que, a depender do caso, pode colaborar decisivamente para o sucesso das matérias enviadas pelo governo.

3.7 – Recife-PE

Terceira maior capital da região Nordeste e nona cidade mais populosa do Brasil, Recife conta atualmente com uma população aproximada de 1.585.683 habitantes⁹¹. A Câmara Municipal é composta por trinta e nove vereadores. Vejamos, então, os pontos de nosso interesse na legislação da capital pernambucana.

No tocante ao processo legislativo no Recife, assevera-se que este compreende a elaboração de emendas à lei orgânica, leis complementares, leis ordinárias, decretos legislativos e resoluções⁹². A LOM poderá ser emendada a partir da proposta de, pelo menos, um terço dos vereadores, do prefeito e de, no mínimo, cinco por cento do

⁸⁷ Art. 57, LOM/Curitiba.

⁸⁸ Art. 39, VII, “j”, RI/CMC.

⁸⁹ Art. 95, §3º, RI/CMC.

⁹⁰ Art. 24-A, RI/CMC.

⁹¹ Fundação: 12 de março de 1537. Número de eleitores: 1.157.324. PIB: 55 bilhões. IDH: 0.77. Índice de Gini: 0,605.

⁹² Art. 24, LOM/Recife.

eleitorado do município⁹³. A iniciativa das leis complementares e ordinárias compete a qualquer parlamentar ou comissão da casa legislativa, ao chefe do Executivo e aos cidadãos mediante iniciativa popular, devendo ser observada a subscrição de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado⁹⁴.

Sobre as prerrogativas de iniciativa legislativa que são atribuídas ao prefeito, a LOM institui que é de competência privativa deste a proposição de projetos de lei que disponham, por exemplo, sobre a criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional, questões relativas à remuneração, regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores municipais, projetos relacionados à matéria orçamentária e também no que diz respeito à estrutura da administração pública, como a criação e extinção de secretarias e órgãos, além da competência de propor as leis de caráter orçamentário⁹⁵.

Adentrando em elementos da fase constitutiva, temos que é facultado ao chefe do Executivo municipal solicitar o mecanismo da urgência ao julgar que determinado projeto detém maior relevância, fazendo, assim, com que a Câmara Municipal o aprecie no prazo de quarenta e cinco dias⁹⁶. Caso os vereadores não deliberem o projeto no prazo citado, este será incluído de forma obrigatória na pauta da ordem do dia com ou sem parecer, ficando suspensa a deliberação das demais matérias até a apreciação ser concluída⁹⁷.

Ressaltando o trabalho nas comissões dentro da fase constitutiva, temos que a Câmara Municipal do Recife (CMR) conta hodiernamente com catorze comissões permanentes e a sua composição se dá com base no critério da proporcionalidade partidária, sendo os líderes os responsáveis pela indicação dos membros⁹⁸. O mandato nas comissões permanentes na CMR é de dois anos, porém, o texto do regimento é silente sobre a possibilidade de recondução para o período posterior⁹⁹. Sobre as competências, o RI delimita que as comissões elaborarão pareceres sobre os projetos que lhe são submetidos, pelo que aprovarão ou rejeitarão as proposições submetidas. Frise-se que a

⁹³ Art. 24, LOM/Recife.

⁹⁴ Art. 26, LOM/Recife.

⁹⁵ Art. 27, LOM/Recife.

⁹⁶ Art. 32, LOM/Recife.

⁹⁷ Art. 32, §1º, LOM/Recife.

⁹⁸ Arts. 112, 133 e 140, RI/CMR.

⁹⁹ Arts. 103 e 105, RI/CMR.

norma regimental não prevê a possibilidade de votação conclusiva por parte das comissões, depreendendo-se, assim, que tal função compete apenas ao plenário.

Na fase de eficácia, devemos no presente caso analisar a questão do veto. Sobre o tema, a LOM do Recife segue os parâmetros convencionais e estabelece que o prefeito poderá vetar no todo ou em parte projeto que julgue inconstitucional ou contrário ao interesse público¹⁰⁰. Após o reenvio da matéria ao Legislativo, os vereadores terão trinta dias – sob pena de sobrestamento da pauta – para deliberarem sobre o veto, só podendo este ser derrubado pelo voto da maioria absoluta dos membros da casa. Cabe salientar que, assim como acontece no município de São Paulo, a LOM do Recife inovou ao estabelecer a obrigatoriedade de a votação do veto ser aberta, enfatizando, ainda, que o procedimento deve garantir a publicização de cada voto.

Para finalizar a discussão sobre os aspectos institucionais na capital pernambucana, vejamos o regramento sobre a ordem do dia. Na CMR, compete ao presidente da casa organizar e divulgar a pauta dos trabalhos¹⁰¹. Está previsto que a ordem do dia pode ser alterada mediante requerimento de qualquer vereador junto à mesa diretora, cabendo ao presidente deferi-lo ou não. Em caso de indeferimento, é possível recorrer ao plenário, para que este decida sobre a questão¹⁰². Nesse exame sobre o tema da ordem do dia, trazemos ao debate a questão dos líderes. Na CMR, a norma regimental não consagra o “colégio de líderes”, porém, estatui que esse atores são os intermediários autorizados na representação dos interesses partidários junto aos órgãos da casa¹⁰³. Diante das condições institucionais mencionadas, uma atuação ordenada da base aliada pode certamente proporcionar vantagens ao Executivo durante o processo legislativo.

3.8 – Porto Alegre-RS

Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, tem uma população aproximada de 1.479.101 habitantes, consolidando-se como a segunda maior cidade da região Sul do Brasil¹⁰⁴. O poder Legislativo municipal é exercido por trinta e seis

¹⁰⁰ Art. 34, LOM/Recife.

¹⁰¹ Art. 74, II, “p”, RI/CMR.

¹⁰² Art. 192, §5º, §6º§7º, RI/CMR.

¹⁰³ Art. 45, RI/CMR.

¹⁰⁴ Fundação: 26 de março de 1772. Número de eleitores: 1.082.726. PIB: 77 bilhões. IDH: 0.81. Índice de Gini: 0,547.

vereadores. Observemos, então, aqueles aspectos institucionais que estamos realçando na análise dos demais municípios.

A LOM de Porto Alegre elenca as espécies normativas e estabelece que o processo legislativo compreende a elaboração de emendas à lei orgânica, leis complementares, leis ordinárias, decretos legislativos e resoluções¹⁰⁵. Através de uma proposta elaborada por pelo menos um terço dos vereadores, do prefeito e também dos cidadãos – exigindo-se uma subscrição mínima de cinco por cento do eleitorado – a LOM porto-alegrense pode ser emendada¹⁰⁶.

No que diz respeito à iniciativa de leis complementares e ordinárias, esta compete a qualquer vereador, ao prefeito e aos cidadãos – desde que obedecidos os requisitos exigidos –, sendo o legislador mais detalhista, ao assegurar a iniciativa dessas espécies normativas às comissões e à mesa diretora da Casa¹⁰⁷. Cientes de tais informações, observemos, então, dentro das fases aqui delimitadas sobre o processo legislativo, os poderes de agenda do poder Executivo.

A LOM da capital gaúcha descreve as matérias de iniciativa privativa do prefeito, competindo, assim, a este propor leis que disponham sobre o orçamento municipal, a criação e o aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos – na administração direta e autárquica – que disciplinem sobre regime jurídico, provimento de cargos e assuntos condizentes à estabilidade e aposentadoria dos servidores públicos e, por fim, leis que tratem sobre a organização da administração pública, como aquelas relacionadas à criação e estruturação de secretarias e órgãos¹⁰⁸.

Não se pode olvidar o fato de que, em proposições de sua iniciativa, o prefeito poderá solicitar a qualquer momento que a matéria tramite na Câmara Municipal em regime de urgência¹⁰⁹. Após tal solicitação, a casa legislativa tem o prazo de quarenta e cinco dias para se manifestar sobre a proposição, seguindo o padrão da Constituição Federal. Caso os vereadores não apreciem o projeto no prazo citado, este será incluído na ordem do dia, ficando sobrestada a votação das demais proposições até a deliberação final¹¹⁰.

¹⁰⁵ Art. 72, LOM/Porto Alegre.

¹⁰⁶ Art. 73 e Art. 98, LOM/Porto Alegre.

¹⁰⁷ Art. 75, LOM/Porto Alegre.

¹⁰⁸ Art. 94, VII, LOM/Porto Alegre.

¹⁰⁹ Art. 95, LOM/Porto Alegre.

¹¹⁰ Art. 95, p. 2º, LOM de POA.

Abordando o tema das comissões dentro da fase constitutiva, a norma regimental da Câmara Municipal de Porto Alegre (CMPA) informa a presença de seis comissões permanentes na casa. Os membros desses órgãos serão indicados pelas lideranças, devendo ser observado o critério da proporcionalidade partidária¹¹¹. O mandato dos vereadores nas comissões é de um ano, não havendo menção explícita sobre a recondução¹¹². No que concerne às competências desses órgãos, não está consagrado o poder conclusivo, isto é, de votar diretamente determinadas matérias sem a deliberação final em plenário. O legislador porto-alegrense optou por manter àquelas atribuições típicas, de análise, discussão e votação de pareceres sobre as proposições para posterior deliberação pela totalidade da vereança¹¹³.

Sobre a última fase de nossa análise, a de eficácia, vejamos o poder de veto disponível ao chefe do Executivo em Porto Alegre. De acordo com a LOM, o prefeito poderá vetar total ou parcialmente determinado projeto se o entender como inconstitucional, inorgânico ou contrário ao interesse público¹¹⁴. Após o envio do veto ao Legislativo, a edilidade terá o prazo de trinta dias para apreciá-lo, o qual só poderá ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos vereadores. Adota-se, então, a previsão padrão no que tange ao exercício do veto.

Quanto à ordem do dia, a qual devemos considerar para observar os seus possíveis efeitos sobre o desempenho do Executivo, constatamos que no Legislativo de Porto Alegre, de maneira geral, a organização e divulgação da pauta compete ao presidente da Casa¹¹⁵. A inversão ou alteração da ordem pode ser solicitada mediante requerimento dos vereadores, o qual deve ser aprovado em plenário¹¹⁶. É mais uma vez neste momento que ressaltamos o papel que as lideranças podem exercer nos trabalhos legislativos. A norma regimental da CMPA formaliza o colégio de líderes, órgão que tem por finalidade assessorar o presidente nas “decisões relevantes aos interesses do Legislativo municipal e deliberar acerca da priorização das proposições a serem votadas em plenário”¹¹⁷. Mais uma vez, destacamos este ponto como uma forma de demonstrar

¹¹¹ Art. 32, RI/CMPA.

¹¹² Art. 31, §1º, RI/CMPA.

¹¹³ Art. 35, LOM/Porto Alegre.

¹¹⁴ Art. 77, LOM/Porto Alegre.

¹¹⁵ Art. 104, RI/CMPA.

¹¹⁶ Art. 94, §3º, RI/CMPA.

¹¹⁷ Art. 228, §3º, RI/CMPA.

as condições disponíveis a uma coalizão governista de interferir nos trabalhos legislativos e, conseqüentemente, de favorecer as demandas do Executivo.

3.9 – Campo Grande-MS

Campo Grande, capital do estado de Mato Grosso do Sul, tem 885.711 mil habitantes, constituindo-se como o segundo município mais populoso da região Centro-Oeste do Brasil¹¹⁸. Vinte e nove vereadores compõem o Legislativo municipal. Da mesma maneira, vejamos agora aqueles elementos institucionais que estamos destacando durante a análise deste capítulo.

O processo legislativo em Campo Grande, em consonância com aquilo que está posto na legislação pertinente, compreende a elaboração de emendas à lei orgânica, leis ordinárias, leis complementares, leis delegadas, decretos legislativos e resoluções¹¹⁹. Podem propor a alteração da LOM, pelo menos, um terço dos vereadores e também o prefeito; aqui não há previsão de emenda à lei orgânica por meio de iniciativa popular¹²⁰. A iniciativa de leis ordinárias e complementares é disponível a qualquer vereador ou comissão da Câmara Municipal, ao prefeito e também aos cidadãos, observando-se, como em todos os casos até agora analisados, as exigências legais¹²¹. Sobre as leis delegadas, assim como fizemos durante o exame do desenho institucional de Fortaleza e de Manaus, trataremos mais à frente quando discorrermos sobre a fase de eficácia.

No que tange à capacidade de iniciativa do prefeito, diz a LOM que compete a este propor privativamente matérias que disponham sobre criação de cargos, funções e empregos, assim como regime jurídico dos servidores no âmbito da administração direta e indireta, criação e organização das secretarias e demais órgãos da administração pública, fixação e modificação do efetivo da guarda municipal, dentre outros temas¹²². Devemos ressaltar que a LOM da capital mato-grossense-do-sul também assevera que o chefe do Executivo pode solicitar o mecanismo de urgência para a apreciação de seus projetos, neste caso, a câmara dos vereadores é impelida a apreciar a mensagem do prefeito em até

¹¹⁸ Fundação: 26 de agosto de 1899. Número de eleitores: 612.487. PIB: 29 bilhões. IDH: 0,78. Índice de Gini: 0,507.

¹¹⁹ Art. 34, LOM/Campo Grande.

¹²⁰ Art. 35, LOM/Campo Grande.

¹²¹ Art. 36, LOM/Campo Grande.

¹²² Art. 36, parágrafo único, LOM/Campo Grande.

quarenta e cinco dias, sob pena de sobrestamento de pauta em caso de não cumprimento desse mandamento legal¹²³.

Dentro da fase constitutiva, estamos também observando a forma de composição e a competência das comissões parlamentares. Na Câmara Municipal de Campo Grande (CMCG), existem atualmente dezessete comissões permanentes. Os membros são nomeados pelo presidente da casa a partir da indicação dos líderes, devendo ser respeitado o princípio da proporcionalidade partidária¹²⁴. Os vereadores exercem as funções durante dois anos, não sendo mencionado impedimento para a recondução dentro da mesma legislatura¹²⁵. No tocante à competência, além daquelas de praxe, a norma regimental da CMCG dispõe que as comissões podem deliberar conclusivamente sobre determinados projetos, não sendo necessário o envio destes para a apreciação do plenário.¹²⁶

Examinando agora os elementos institucionais da fase de eficácia, devemos nos ater à questão do veto e sobre a possibilidade de edição de leis delegadas por parte do chefe do Executivo. De acordo com a LOM de Campo Grande, caso o prefeito considere um projeto inconstitucional ou contrário ao interesse público, ele pode vetá-lo total ou parcialmente, devendo remetê-lo à Câmara Municipal. Em decorrência disso, os vereadores terão o prazo de trinta dias para a deliberação, só podendo derrubar o veto prefeitoral pelo voto da maioria absoluta dos membros, repetindo-se, assim, o padrão mais observado dentre os municípios selecionados¹²⁷.

A LOM da capital de Mato Grosso do Sul, assim como vimos nos casos de Fortaleza e Manaus, prevê outro aspecto relacionado aos poderes de agenda do Executivo, que é faculdade de editar leis delegadas. Desse modo, o prefeito poderá solicitar delegação à Câmara Municipal para legislar sobre determinados assuntos, não podendo, porém, disciplinar sobre atos que são de competência exclusiva do Legislativo, tratar de matérias relacionadas ao orçamento público e nem de temáticas que devem ser reguladas por meio de lei complementar¹²⁸.

O último aspecto que temos observado na investigação da estrutura institucional dos municípios tem sido a ordem do dia, ressaltando a sua organização e possibilidade de

¹²³ Art. 39, §1º, LOM/Campo Grande.

¹²⁴ Art. 29, III, “a”; Art. 85, RI/CMCG.

¹²⁵ Art. 35, I, RI/CMCG.

¹²⁶ Art. 39, RI/CMCG.

¹²⁷ Art. 42, §1º, §4º, LOM/Campo Grande.

¹²⁸ Art. 45, LOM/Campo Grande.

alteração. Na CMCG, a organização da pauta dos trabalhos está sob a responsabilidade do presidente da casa.¹²⁹ A pauta pode ser alterada mediante requerimento escrito de qualquer vereador, devendo este instrumento ser aprovado em plenário¹³⁰. É aqui que levantamos a questão dos líderes e das condições disponíveis para estes atuarem no âmbito dos trabalhos legislativos. Observando o RI do Legislativo campo-grandense, não se encontra a previsão formal de um órgão tal qual o “colégio de líderes”, todavia, verifica-se que são concedidas atribuições incisivas para as lideranças influírem nos trabalhos legislativos, abrindo-se espaço para articulações que podem colaborar eficazmente para o sucesso do Executivo em suas pretensões legislativas¹³¹.

3.10 – João Pessoa-PB

João Pessoa, capital do estado da Paraíba, tem aproximadamente 809.015 habitantes¹³². O legislativo municipal é composto por vinte e nove vereadores. Prossigamos, então, com a estratégia de investigar os elementos institucionais que informam os poderes de agenda do poder Executivo.

Na capital paraibana, o processo legislativo compreende a elaboração de emendas à lei orgânica, leis complementares, leis ordinárias, decretos legislativos e resoluções, seguindo, assim, o padrão mais observado entre os municípios aqui analisados¹³³. No tocante à primeira espécie relacionada, temos que, pelo menos, um terço dos vereadores, o prefeito e os cidadãos poderão propor emendas à lei orgânica do município, sempre em observância aos preceitos legais¹³⁴. Qualquer vereador ou comissão da Câmara Municipal, bem com o prefeito, pode propor leis ordinárias e leis complementares. A prerrogativa também está disponível aos cidadãos, nos estritos termos da legislação¹³⁵.

¹²⁹ Art. 29, I, “o”, RI/Campo Grande.

¹³⁰ Art. 158, §3º, RI/CMCG.

¹³¹ Art. 103, RI/CMCG.

¹³² Fundação: 05 de agosto de 1585. Número de eleitores: 552.268. PIB: 19,73 bilhões. IDH: 0,76. Índice de Gini: 0,57.

¹³³ Art. 27, LOM/João Pessoa.

¹³⁴ Art. 28, LOM/João Pessoa.

¹³⁵ Art. 29, LOM/João Pessoa.

Avaliando agora a fase de iniciativa no que concerne ao poderes de agenda do Executivo, repara-se que a LOM de João Pessoa expressa que compete privativamente ao prefeito a iniciativa de leis que disponham sobre o plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, criação, organização e atribuições dos órgãos da administração direta do município, a criação de cargos, empregos e funções públicas no âmbito da administração direta e indireta, bem como as leis que tratem sobre o regime dos servidores e de suas remunerações¹³⁶.

Nas leis de sua iniciativa, o prefeito pode dispor do instrumento da urgência para que os projetos apresentados sejam apreciados em até trinta dias, ou seja, aqui o legislador optou por um prazo mais reduzido em relação àquele previsto na Constituição Federal, porém, segue-se a regra de sobrestamento da pauta de votação no caso de o projeto não ser deliberado no prazo citado¹³⁷.

Ainda na fase constitutiva, discorrendo sobre as comissões na Câmara Municipal de João Pessoa (CMJP), a norma regimental informa que atualmente existem quatro comissões permanentes. A formação desses órgãos deve obedecer ao critério da representação proporcional dos partidos e blocos partidários, sendo os seus membros indicados pelos líderes no início de cada sessão legislativa. Deduz-se, então, que a cada ano deve-se empreender a escolha dos componentes dessas comissões¹³⁸. No que tange às competências das comissões permanentes, segue-se a linha habitual, cabendo a estas discutir e votar as matérias que lhe são encaminhadas¹³⁹. Note-se o fato de não haver previsão regimental de deliberação conclusiva por parte das comissões, devendo as proposições passarem obrigatoriamente pelo plenário.

Sobre a fase de eficácia, vejamos a prerrogativa do veto. A LOM pessoense segue inicialmente o mesmo teor das demais, isto é, expressa que, se o chefe do Executivo considerar, no todo ou em parte, o projeto inconstitucional ou contrário ao interesse público, poderá vetá-lo total ou parcialmente. Entretanto, o tempo de apreciação do veto pela Câmara Municipal é menor, de apenas quinze dias, só podendo ser rejeitado pela maioria absoluta dos vereadores¹⁴⁰. É possível inferir que um prazo menor, juntamente

¹³⁶ Art. 30, LOM/João Pessoa.

¹³⁷ Art. 34, §1º, LOM/João Pessoa.

¹³⁸ Art. 38, §2º e Art. 49, RI/CMJP.

¹³⁹ Arts. 39 e 40, RI/CMJP.

¹⁴⁰ Art. 35, §2º, LOM/João Pessoa.

com a exigência de um quórum de maioria absoluta, pode reduzir as chances de derrubada do veto.

Todavia, ainda na fase de eficácia, é importante atentar para outro dispositivo da LOM que diz respeito aos poderes de agenda do chefe do Executivo. Isso porque a legislação da capital paraibana inovou ao conceder ao prefeito municipal a prerrogativa de editar medidas provisórias¹⁴¹. Diferentemente da redação da Constituição Federal, a qual contempla as medidas provisórias no rol das espécies normativas¹⁴², o legislador pessoense optou por disciplinar o tema na seção relativa às atribuições do prefeito. Trata-se, indubitavelmente, de uma prerrogativa de grande impacto, pois permite ao chefe do Executivo alterar o *status quo* legal unilateralmente, porquanto a medida provisória tem efeito de lei e vigência imediata. Dentre os municípios aqui investigados, essa é uma peculiaridade da capital da Paraíba, sendo esse um raro fenômeno no Brasil¹⁴³.

Para concluirmos, mencionemos o regramento da ordem do dia. Na CMJP, a pauta dos trabalhos legislativos é definida pelo presidente da casa juntamente com os líderes¹⁴⁴. A ordem do dia só poderá ser alterada por motivo de urgência, preferência, adiamento e pedido de vista, devendo este ser aprovado pelo plenário¹⁴⁵. Sobre o papel dos líderes na CMJP, vale um comentário mais extenso, pois o RI prescreve que estes constituirão o “colégio de líderes”, uma instância que na Câmara pessoense possui relevantes prerrogativas, não sendo apenas de caráter consultivo¹⁴⁶. Além de discutir a pauta de votação da ordem do dia juntamente com o presidente e o primeiro secretário da Câmara, compete ao colégio de líderes convocar sessões extraordinárias e convocar reuniões conjuntas de comissões. No entanto, detém ainda o colégio de líderes duas importantes e notoriamente amplas prerrogativas, quais sejam, a de discutir e deliberar sobre assuntos de importância política e determinar o regime de urgência para as matérias¹⁴⁷. Das capitais até agora avaliadas, denota-se ser esse o caso em que se conferiu maior relevo e autoridade ao colégio de líderes. Em contexto de maioria governista,

¹⁴¹ Art. 60, V, LOM/João Pessoa.

¹⁴² Art. 59, CF.

¹⁴³ Existem divergências na área jurídica sobre a admissibilidade ou não de medidas provisórias em âmbito estadual e municipal. De acordo com Sant’Ana Pedra (2001, p. 175), é possível a edição de MPV por parte dos prefeitos, o que não contraria a Constituição Federal. Dentre as capitais brasileiras, além de João Pessoa, denota-se a previsão de medidas provisórias apenas em Natal-RN e Palmas-TO.

¹⁴⁴ Arts. 26, XXIV, “b” e Art. 95, RI/CMJP.

¹⁴⁵ Art. 95, §1º, RI/CMJP.

¹⁴⁶ Art. 36, RI/CMJP.

¹⁴⁷ Art. 36, §§1º e 2º, RI/CMJP.

decerto a ação desses líderes pode pavimentar o caminho para o êxito do Executivo na produção legal.

3.11 – Aracaju-SE

Aracaju, no estado de Sergipe, é a capital menos populosa da Região Nordeste, com 664.908 habitantes, aproximadamente¹⁴⁸, e tem uma Câmara Municipal composta por vinte e quatro vereadores. O desenho institucional do município apresenta algumas peculiaridades, conforme veremos a seguir.

O processo legislativo compreende a edição de emendas à lei orgânica, leis ordinárias, leis complementares, leis delegadas, decretos legislativos e resoluções¹⁴⁹. A lei orgânica pode ser emendada por meio de proposta de, no mínimo, um terço dos vereadores, dos prefeitos, como também através da iniciativa dos cidadãos, quando nessa hipótese são exigidos critérios adicionais¹⁵⁰. A iniciativa de leis ordinárias e complementares é atribuída aos prefeitos, aos vereadores, às comissões da Câmara Municipal e aos cidadãos, replicando-se, neste último caso, aquelas exigências de subscrição do projeto por, pelo menos, cinco por cento do eleitorado do município¹⁵¹. Já a iniciativa de leis delegadas é restrita ao prefeito, conforme veremos a seguir na fase de eficácia.

Por enquanto, é oportuno observamos as matérias que são da competência privativa do chefe do Executivo municipal. A este compete, de acordo com a LOM de Aracaju, elaborar privativamente os projetos de lei que tratem, por exemplo, sobre a criação e organização dos órgãos e entidades da administração pública, bem como sobre o regime jurídico dos servidores¹⁵². Em projetos de sua autoria, a LOM também consagra a prerrogativa de o prefeito solicitar o mecanismo da urgência. Neste ponto, tem-se em Aracaju uma especificidade, pois, feita tal requisição, os vereadores terão apenas dez dias

¹⁴⁸ Fundação: 17 de março de 1855. Número de eleitores: 404.901. PIB: 12,28 bilhões. IDH: 0,77. Índice de Gini: 0,573.

¹⁴⁹ Art. 102, LOM/Aracaju.

¹⁵⁰ Art. 103, LOM/Aracaju.

¹⁵¹ Art. 105, LOM/Aracaju.

¹⁵² Art. 106, LOM/Aracaju.

para deliberarem sobre a matéria enviada, entretanto, não há previsão de sobrestamento da pauta dos trabalhos legislativos em caso de não cumprimento do prazo¹⁵³.

Investigando, ainda, os aspectos da fase constitutiva, ressaltamos desde já que a Câmara Municipal de Aracaju (CMA) possui cinco comissões permanentes. A forma de composição das comissões segue um padrão diferente em relação aos demais municípios desta análise, não havendo previsão regimental de indicação dos integrantes por parte do presidente ou dos líderes, estabelecendo-se que deverão ser realizadas eleições secretas para tal definição¹⁵⁴. Anote-se que o tempo de mandato dos membros eleitos é de apenas um ano¹⁵⁵. No que toca às competências das comissões permanentes, estas devem apreciar as matérias que lhe forem encaminhadas e sobre elas emitir parecer, podem elaborar proposições pertinentes à própria área temática e estudar os assuntos submetidos à sua apreciação¹⁵⁶. O RI não prevê a faculdade de deliberar conclusivamente sobre uma proposição, ficando tal prerrogativa restrita ao plenário.

Na fase de eficácia, a LOM de Aracaju traz outro fator institucional além do veto. Contudo, sobre este, aqui segue-se a linha de que chefe do Executivo poderá vetar projeto de lei de maneira total ou parcial, caso o considere inconstitucional ou contrário ao interesse público. Após enviar a matéria à Câmara Municipal, os vereadores terão o prazo de trinta dias para deliberar sobre o veto, só sendo possível rejeitá-lo pelo voto da maioria absoluta dos membros¹⁵⁷.

Sobre os procedimentos extraordinários, assim como nos casos de Fortaleza, Manaus e Campo Grande, o legislador da capital sergipana concedeu ao prefeito a possibilidade de edição de leis delegadas¹⁵⁸. Desse modo, ele pode solicitar autorização à Câmara Municipal para legislar sobre matérias específicas, exceto àquelas de competência exclusiva do próprio Legislativo, as reservadas à lei complementar e também que versem sobre o plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual. Destacamos essa questão, pois, de fato, representa uma ampliação dos poderes de agenda do Executivo.

¹⁵³ Art. 108, LOM/Aracaju.

¹⁵⁴ Art. 29, RI/CMA.

¹⁵⁵ Art. 31, RI de Aracaju.

¹⁵⁶ Art. 36, RI.

¹⁵⁷ Art. 109, LOM/Aracaju.

¹⁵⁸ Art. 110, LOM/Aracaju.

Por fim, devemos destacar as regras relativas à ordem do dia. Na CMA compete ao presidente da casa organizar e definir a ordem dos trabalhos legislativos. A pauta pode ser alterada ou invertida mediante requerimento dos vereadores, cabendo ao plenário decidir sobre tal solicitação. Nesse momento, observando a questão dos líderes, denotamos que a norma regimental não formaliza expressamente um “colégio de líderes”, porém, define-se que qualquer líder pode propor a realização de reuniões para tratar sobre assuntos de interesse geral¹⁵⁹. Dessa forma, percebe-se aqui também o terreno apropriado para uma ampla atuação dos líderes, os quais, conforme enfatizamos durante a descrição dos elementos institucionais dos outros municípios, desempenham um papel crucial nas relações entre os dois poderes na atividade legislativa.

3.12 – Vitória-ES

Vitória, capital do estado do Espírito Santo, tem atualmente uma população aproximada de 358.267 mil habitantes, sendo o menos populoso dentre todos os municípios selecionados para esta investigação¹⁶⁰. O Legislativo municipal é também aquele com o menor número, com apenas quinze representantes. Para finalizarmos a nossa análise, vejamos os elementos institucionais que estão expressos na legislação pertinente.

De acordo com a LOM, o processo legislativo compreende a edição de emendas à própria lei orgânica, leis ordinárias, decretos legislativos e resoluções. Interessante constatar que o texto não menciona a espécie das leis complementares, embora estas sejam materializadas no município¹⁶¹. Emendas à lei orgânica poderão ser propostas por, no mínimo, um terço dos vereadores, pelo prefeito, bem como pelos cidadãos, nos termos e requisitos previstos em lei¹⁶². A iniciativa de leis ordinárias e complementares está disponível a qualquer vereador, às comissões da Câmara, ao prefeito e também aos cidadãos, sempre tendo em vista as especificidades da iniciativa popular¹⁶³.

¹⁵⁹ Art. 89, RI/CMA.

¹⁶⁰ Fundação: 08 de setembro de 1551. Número de eleitores: 251.464. PIB: 21,7 bilhões. IDH: 0.85. Índice de Gini: 0,573.

¹⁶¹ Art. 78, LOM/Vitória.

¹⁶² Art. 79, LOM/Vitória.

¹⁶³ Art. 80, LOM/Vitória.

Centrando-nos na primeira etapa do processo legislativo aqui delimitada, temos as prerrogativas de iniciativa do chefe do Executivo. De acordo com a LOM de Vitória, compete privativamente ao prefeito dispor sobre as leis que tratem sobre as diretrizes orçamentárias, orçamento anual e plano plurianual, as condizentes com a organização e a estruturação da administração pública, tais como criação e extinção de órgãos e secretarias, e leis referentes à criação de cargos, funções ou empregos e ao regime dos servidores da administração direta e indireta¹⁶⁴.

Em projetos de lei de sua autoria, o prefeito pode valer-se do mecanismo da urgência, o qual indubitavelmente impacta o ritmo dos trabalhos legislativos. Em Vitória, adota-se o padrão constitucional, ou seja, a Câmara Municipal terá que deliberar sobre a proposição dentro do prazo de quarenta e cinco dias, sob pena de sobrestamento da pauta¹⁶⁵.

No que concerne às comissões, outro tema que estamos abordando dentro da fase constitutiva, é importante sublinharmos aqui também aqueles aspectos que podem afetar o desempenho do poder Executivo no processo legislativo. A Câmara Municipal de Vitória (CMV) conta atualmente com quinze comissões permanentes; a composição desses órgãos acontece a partir da indicação dos líderes partidários, devendo ser observado o requisito da proporcionalidade entre os partidos representados¹⁶⁶. O mandato dos membros é de dois anos, não havendo menção regimental sobre a recondução dos vereadores às funções¹⁶⁷. Sobre as competências das comissões, na CMV ocorre o mesmo que na maioria dos casos que estamos analisando, ou seja, a regra é que as comissões analisem e emitam parecer sobre as matérias de sua área temática, para a deliberação posterior em plenário, não sendo consagrado o poder de deliberar conclusivamente sobre certas proposições.

Passando para a fase de eficácia, verifica-se que o texto da LOM de Vitória foi mais detalhista no tocante ao exercício de veto por parte do prefeito municipal. Estabeleceu a referida lei que o prefeito pode vetar no todo ou em parte projeto de lei que julgue “inconstitucional, ilegal ou contrário à própria lei orgânica, ou, ainda, contrário ao interesse público ou à lei de diretrizes orçamentárias”¹⁶⁸. Manteve-se, porém, a previsão

¹⁶⁴ Art. 113, RI/LOM/Vitória.

¹⁶⁵ Art. 82, LOM/Vitória.

¹⁶⁶ Art. 13, §3º e Art. 53, RI/CMV.

¹⁶⁷ Art. 20 e Art. 56, §4º, RI/CMV.

¹⁶⁸ Art. 83, §2º, LOM/Vitória.

padrão de que a Câmara Municipal deverá analisar o veto no prazo de trinta dias, só podendo rejeitá-lo pelo voto da maioria absoluta dos vereadores¹⁶⁹.

Para concluirmos a análise dos elementos institucionais, vejamos as regras referentes à ordem do dia na CMV, dado que este aspecto do processo legislativo pode influir na apreciação das matérias enviadas pelo chefe do Executivo. No Legislativo vitoricense, a ordem do dia é organizada e definida pelo presidente da casa¹⁷⁰. É possível que a pauta dos trabalhos seja alterada por meio de requerimento verbal, devendo este ser aprovado pelo plenário¹⁷¹. Estamos sempre a mencionar os líderes quando da abordagem da definição e da organização da ordem do dia, pois a ação deles no ambiente legislativo é tomada como fator determinante na estruturação dos trabalhos. A norma regimental da CMV não prevê que os líderes se reunirão em um órgão oficial, porém, dadas as regras institucionais aqui descritas, infere-se que existem as condições apropriadas para as articulações em prol do governo¹⁷².

3.13 – Resumo do capítulo

Analisamos ao longo deste capítulo os elementos institucionais referentes à participação do Executivo na atividade legislativa a partir das regras delimitadas nas leis orgânicas, como também nos regimentos internos das Câmaras de cada um dos municípios selecionados. O objetivo foi, conforme colocamos no início, realçar os aspectos institucionais que influenciam direta e indiretamente no desempenho dos prefeitos na produção legal. Desse modo, seguimos uma proposta que aborda quatro fases do processo legislativo. Denotamos, no percurso traçado, variações entre os arranjos institucionais desses municípios, pelo que é oportuno relatarmos neste momento as principais diferenças.

Dentre os elementos abordados, existem diferenças no que tange às espécies normativas disponíveis à iniciativa do Executivo, em que municípios como Fortaleza, Manaus, Campo Grande e Aracaju os prefeitos podem editar leis delegadas, e, como em João Pessoa, onde consagrou-se ao chefe do Executivo a faculdade de emitir medidas

¹⁶⁹ Art. 83, §4º, LOM/Vitória.

¹⁷⁰ Art. 35, VII, “k”, RI/CMV.

¹⁷¹ Art. 230, XVI, RI/CMV.

¹⁷² Art. 11, RI/CMV.

provisórias, assim como acontece no plano federal. Vimos, outrossim, que em alguns casos os prazos relativos aos mecanismos de urgência são distintos, valendo sublinhar os exemplos contrastantes de Salvador e Aracaju, onde os vereadores têm setenta e cinco e dez dias, respectivamente, para apreciarem as proposições que exijam deliberação com urgência.

Do mesmo modo, foi possível perceber que o instituto do veto não está disciplinado de maneira semelhante em todos os municípios, havendo diferenças no tocante ao prazo e ao quórum de discussão e votação no contexto das Câmaras municipais, todavia, denotou-se que em todos os casos as regras preconizam a necessidade de quórum de maioria absoluta. Cabe enfatizar, ainda, a forma como as normas regimentais regulam atuação dos líderes partidários sobre a organização da chamada “ordem do dia” e sobre a composição das comissões. Em relação a esses elementos destacados, existem especificidades entre os municípios abordados, havendo em alguns deles condições mais favoráveis à intervenção desses atores políticos no processo legislativo, como no caso da oficialização de um órgão institucional composto pelas lideranças.

Através dessa análise realizada sobre o desenho institucional dos municípios, estamos agora em condições de classificá-los de acordo com a tipologia proposta no capítulo anterior. A tabela a seguir demonstra que, independentemente da variação, os elementos apontados pela literatura especializada que favorecem o sucesso do Executivo estão presentes, em maior ou menor escala, no arranjo institucional dos municípios aqui considerados.

Tabela 1 – Classificação dos municípios de acordo com a tipologia

Poderes de agenda			Processo decisório no Legislativo		
Mais concentrados	Concentrados	Menos concentrados	Centralizado	Parcialmente centralizado	Descentralizado
Fortaleza Manaus Campo Grande João Pessoa Aracaju	São Paulo Salvador Belo Horizonte Curitiba Recife Porto Alegre Vitória	-	São Paulo Salvador Fortaleza Belo Horizonte Manaus Curitiba Recife Porto Alegre Campo Grande João Pessoa Aracaju Vitória	-	-

Fonte: Elaboração própria, a partir das normas prescritas nas leis orgânicas dos municípios e nos regimentos internos de suas Câmaras.

Observa-se que prefeitos desses municípios dispõem, de maneira geral, de prerrogativas categóricas e que o processo decisório no Legislativo tende a ser centralizado nas mãos dos líderes partidários. Cientes dessa classificação é que avaliaremos no próximo capítulo os dados referentes à produção legislativa do Executivo nas legislaturas de 2013-2016 e 2017-2020.

Em virtude da já mencionada incompletude, ou mesmo ausência dos dados para todas as capitais, infelizmente não consideraremos na pesquisa empírica as informações referentes às solicitações de urgência e também às relativas ao número de vetos apostos, o que, sem dúvidas, enriqueceria ainda mais a investigação e nos possibilitaria perceber mais efeitos das variações institucionais. Não obstante, a observação geral do número de projetos aprovados pelos prefeitos em relação à quantidade que eles propuseram nos permitirá apreender o desempenho destes na produção legal.

Conforme vimos no segundo capítulo, a averiguação do êxito do Executivo, entretanto, também deve levar em conta determinadas variáveis políticas que podem influenciar esse fato. Em virtude disso, consideraremos na investigação a seguir o contexto político nas capitais entre os anos de 2013 e 2020, destacando os elementos cujos dados foram obtidos e a informações de forma acurada, quais sejam, fragmentação partidária e formação de maiorias nas Câmaras Municipais.

4 – A PRODUÇÃO LEGISLATIVA DO EXECUTIVO NOS MUNICÍPIOS (2013-2020)

Levando em conta a classificação dos municípios realizada no capítulo anterior, analisaremos neste momento o desempenho do poder Executivo na produção legal nas doze capitais entre os anos de 2013 e 2020, o que corresponde a duas legislaturas. Porém, antes de observarmos diretamente os números, é importante ressaltarmos, mais uma vez, as estratégias metodológicas empregadas na presente investigação, porquanto as dificuldades encontradas para o recolhimento dos dados necessários durante a pesquisa nos levaram a delimitar algumas variáveis explicativas para a abordagem no contexto dos municípios.

4.1 – Aspectos metodológicos

Conforme colocamos no início deste trabalho, para avaliarmos a produção legal do Executivo tomaremos três tipos de projetos de lei iniciados pelos prefeitos, quais sejam: projetos de lei ordinária, projetos de lei complementar e projetos de emenda à lei orgânica. Essa escolha foi feita com base no critério de que a materialização dessas proposições efetivamente altera o *status quo* legal, diferentemente de atos protocolares ou administrativos. No entanto, em decorrência da variação institucional constatada, consideraremos durante a discussão os casos em que os chefes do Executivo também possuem a capacidade de produzir normas legais por meio da mobilização de outras espécies normativas, tais como as leis delegadas e as medidas provisórias, o que pode contribuir para a sua performance na atividade legislativa¹⁷³.

¹⁷³ Os dados foram coletados a partir das plataformas virtuais utilizadas pelas câmaras municipais de cada um dos municípios aqui analisados, as quais informatizam e publicizam o andamento e os resultados do processo legislativo. Por meio dessas ferramentas, é possível investigar a participação legislativa de prefeitos e vereadores, o que possibilita ao interessado examinar especificamente os diferentes tipos de proposições que são mobilizadas pelos atores políticos locais. Na presente pesquisa, consideramos a totalidade de projetos de lei ordinária, lei complementar e de emendas à lei orgânica de autoria dos prefeitos nas legislaturas de 2013-2016 e 2017-2020 observando, ao final, àqueles que foram aprovados e que, consequente, transformaram-se em leis. A despeito das dificuldades e das limitações na ampla maioria dos casos, sobretudo em cidades menores, é importante ressaltar o aspecto qualitativo do processo de informatização que vem ocorrendo nas câmaras dos municípios brasileiros. Nesse sentido, destaca-se a utilização da plataforma SAPL (Sistema de Apoio ao Processo Legislativo) desenvolvida pelo Sistema Interlegis, do Senado Federal, majoritariamente empregada pelas câmaras aqui analisadas. Essa ferramenta

Para avaliar não apenas o desempenho do Executivo, mas também do Legislativo nesse processo, a literatura especializada vem adotando, sobretudo, duas formas de mensuração que resultam em duas taxas que nos ajudam a compreender a performance desses poderes, a saber, “taxa de dominância” e “taxa de sucesso”. Em virtude da insuficiência dos dados por nós mencionada, no que tange à produção dos vereadores, não teremos como aferir a taxa de dominância neste trabalho, a qual indica o ramo de poder responsável pelo maior número de leis aprovadas em relação à totalidade de projetos iniciados numa casa legislativa. Desse modo, nos concentraremos em identificar as taxas de sucesso, que correspondem à quantidade de leis aprovadas sobre o total de proposições elaboradas por um único poder (SAIEGH, 2009). Assim, em posse dos números da produção dos prefeitos municipais, estaremos em condições de averiguar o êxito do Executivo em cada uma das capitais nos dois períodos delimitados¹⁷⁴.

Entretanto, vimos no segundo capítulo os impactos que variáveis de natureza política podem ter sobre as relações entre os poderes Executivo e Legislativo nesse processo. Na ocasião, abordamos as principais variáveis apontados pela literatura e, em razão de aspectos teóricos e práticos, definimos aquelas que são aplicáveis especificamente à presente investigação, quais sejam, a fragmentação partidária e a presença de maiorias no parlamento. Nesse sentido, ao expormos os números da produção legislativa dos prefeitos nas duas legislaturas, apresentaremos o cenário em que os atores políticos estavam circunscritos nesses dois períodos em cada uma das capitais.

Para isso, tomaremos inicialmente os resultados das eleições majoritárias e proporcionais, apresentando os prefeitos e os vereadores eleitos, bem como os seus respectivos partidos. Nesse sentido, é importante frisarmos que em todos os casos aqui analisados tais atores foram eleitos na mesma época e pelos mesmos sistemas eleitoral e partidário, permanecendo esses fatores constantes¹⁷⁵. Em seguida, observaremos o quadro partidário nas Câmaras Municipais, examinando a fragmentação existente, isto é, a

tem representado um notório avanço não apenas na informatização, mas também na publicização e na transparência das atividades dos Legislativos municipais em nosso país.

¹⁷⁴ Julgamos ser importante ressaltar uma informação no tocante à definição da taxa de sucesso. Os projetos não aprovados pelos chefes do Executivo não são necessariamente rejeitados pelos parlamentares, uma vez que em determinadas situações o próprio governo pode desistir da iniciativa e retirar a matéria de pauta; há também ocasiões em que os projetos são arquivados por decurso do tempo, não tendo recebido deliberação final. Porém, tal questão não afeta a validade da taxa de sucesso aqui utilizada, uma vez que esta revela diretamente o êxito do Executivo em aprovar as suas matérias.

¹⁷⁵ Arts. 17 e 29, I e II, Constituição Federal de 1988. Art. 105, Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965).

quantidade de legendas representadas sobre o número de assentos disponíveis e atentaremos para a presença ou não de uma coalizão no parlamento em apoio ao Executivo. Para focarmos naquilo que nos interessa, exporemos o cenário político de maneira concisa, contudo, no intuito de enriquecermos a discussão, destacaremos sempre que possível ao longo da abordagem as peculiaridades existentes entre as legislaturas.

Antes de iniciarmos, é importante fazermos ainda uma última nota no tocante ao levantamento dos dados, os quais serão fundamentados no decorrer da análise. As informações que dizem respeito aos resultados eleitorais – eleição de prefeitos e vereadores e partidos representados – são descritas a partir dos números oficiais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e dos Tribunais Regionais Eleitorais (TRE). No que tange à existência ou não de apoio majoritário nas Câmaras, recorreremos às notícias fornecidas pelo canal institucional dos próprios legislativos municipais, bem como por meio da imprensa, as quais encontram-se devidamente publicizadas.

4.2 – O desempenho dos prefeitos na produção legal

Feitas essas observações de cunho metodológico, observaremos agora o desempenho dos prefeitos das capitais na produção legal nas legislaturas de 2013-2016 e 2017-2020, apresentando os resultados da pesquisa empírica realizada. É oportuno salientar que seguiremos novamente o roteiro proposto no capítulo anterior, pelo que iniciaremos tratando do município com o maior número de habitantes até chegarmos àquele menos populoso.

4.2.1 – São Paulo-SP

Considerando a classificação feita com base na tipologia sobre o sucesso do Executivo na produção legal, temos que os prefeitos no município de São Paulo possuem poderes de agenda concentrados e que o processo decisório no Legislativo é centralizado. Em posse dessas informações, vejamos o desempenho do chefe do Executivo trazendo para a discussão as variáveis delimitadas de natureza política.

As eleições de 2012 para o cargo de prefeito no município de São Paulo foram definidas em segundo turno. Na oportunidade, Fernando Haddad (PT), foi eleito com 55,57% dos votos válidos, derrotando o candidato José Serra (PSDB), que obteve 44,43%¹⁷⁶. As cinquenta e cinco cadeiras da Câmara Municipal foram ocupadas por vereadores de quinze partidos, o que representa uma fragmentação partidária de 3,66 legendas por vaga disponível, conforme demonstra a tabela a seguir.

Tabela 2 – São Paulo - Fragmentação Partidária (2013 – 2016)	
Partido	Nº de vereadores
PT	11
PSDB	9
PSD	7
PV	4
PTB	4
PMDB	4
PR	3
PSB	3
PPS	2
DEM	2
PRB	2
PHS	1
PSOL	1
PCdoB	1
PP	1

Fonte: TRE-SP.

A coligação formada em torno da candidatura de Haddad era composta por PT, PSB, PCdoB e PP. Juntos, esses partidos elegeram dezesseis vereadores, número bem abaixo para se alcançar a maioria na Câmara Municipal. Articulações posteriores possibilitaram a consolidação de uma ampla base aliada ao prefeito, integrada por mais sete partidos (PMDB, PV, PTB, PSD, PHS, PRB, DEM). Desse modo, o chefe do Executivo passou a contar com o apoio de quarenta vereadores, ou seja, mais de 3/5 dos membros da casa, o que representa o quórum de maioria especial¹⁷⁷.

Cientes disso, atentemos para o desempenho do prefeito durante os quatro anos da legislatura de 2013-2016. Conforme demonstra a próxima tabela, Haddad enviou ao Legislativo municipal 151 proposições dentre projetos de lei ordinária, lei complementar

¹⁷⁶ De acordo com o TSE, os candidatos mais bem-colocados no primeiro turno foram José Serra (PSDB), 30,75%; Fernando Haddad (PT), 28,98%; Celso Russomano (PRB), 21,60%; e Gabriel Chalita (PMDB), com 13,60% dos votos válidos.

¹⁷⁷ Art. 102, §3º, RI/CMSP.

e de emendas à lei orgânica, e conseguiu aprovar 116¹⁷⁸. Ao final de seu mandato, portanto, alcançou uma taxa de sucesso de 76,83%.

Tabela 3 – São Paulo: Poder Executivo (2013 – 2016)						
Ano	PLO/PLC		PELOM		TOTAL	
	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados
2013	43	39	0	0	43	39
2014	32	27	2	1	34	28
2015	39	29	1	1	40	30
2016	35	19	0	0	35	19

Fonte: Câmara Municipal de São Paulo.

Observemos agora os números relativos à legislatura de 2017-2020. O candidato do PSDB, João Dória, foi eleito ainda em primeiro turno nas eleições de 2016 com 53,29% dos votos válidos¹⁷⁹. As eleições proporcionais definiram os cinquenta e cinco nomes para a Câmara Municipal, os quais pertenciam a dezesseis partidos diferentes, uma legenda a mais, portanto, em comparação ao período de 2013-2016. Desse modo, a fragmentação partidária foi de 3,43.

Tabela 4 – São Paulo - Fragmentação Partidária (2017 – 2020)	
Partido	Nº de vereadores
PSDB	11
PT	9
PSD	4
PRB	4
PR	4
DEM	4
PSB	3
PV	2
PSOL	2
PPS	2
PMDB	2
PTN	1
PSC	1
PROS	1
PP	1
PHS	1

Fonte: TRE-SP.

¹⁷⁸ No sistema da Câmara Municipal de São Paulo, os projetos de lei ordinária e de lei complementar são colocados conjuntamente, pelo que não foi possível fazer a distinção das matérias, já que só tivemos acesso ao número total dessas proposições.

¹⁷⁹ Os outros candidatos mais bem-votados foram Fernando Haddad (PT), 16,70%; Celso Russomano (PRB), 13,64%; Marta (PMDB), 10,14%; e Luiza Erundina (PSOL), com 3,18% dos votos válidos. Dados do TSE.

A grande coligação (PSDB, PP, PSB, DEM, PTN, PMN, PPS, PHS, PV, PSL, PMB, PRP, PR, PTC, PTdoB) encabeçada pelo partido de Dória conseguiu eleger vinte e cinco vereadores. Com as negociações pós-eleitorais, esse grupo foi ainda mais fortalecido, pelo que apenas catorze parlamentares de quatro legendas (PT, PSOL, PROS, NOVO) ficaram na oposição ou não declararam apoio formal ao governo. Assim, em tese, o prefeito detinha uma base superior ao quórum de maioria especial (3/5), da mesma maneira que notamos no período anterior.

Na legislatura 2017-2020, o Executivo enviou à Câmara Municipal um total de 83 proposições. Contudo, aqui há de ressaltar uma informação relevante. Em 2018 João Dória foi eleito governador do estado de São Paulo, com isso, Bruno Covas, então vice-prefeito, assumiu o comando da prefeitura da capital paulista. A próxima tabela demonstra as proposições submetidas sob a gestão dos dois mandatários. Considerando que foram aprovadas 55 matérias, temos que, em relação ao total que fora proposto, a taxa de sucesso do Executivo foi de 66,3%.

Ano	PLO/PLC		PELOM		TOTAL	
	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados
2017	25	20	0	0	25	20
2018	26	14	1	0	27	14
2019	20	14	0	0	20	14
2020	12	7	1	0	13	7

Fonte: Câmara Municipal de São Paulo.

Conforme os dados apresentados, o Executivo paulistano aprovou mais da metade de suas proposições nas duas legislaturas analisadas. Vimos no capítulo anterior que no município de São Paulo, em virtude das regras institucionais, os poderes de agenda do prefeito são concentrados e que o processo decisório no legislativo é centralizado, haja vista que a norma regimental do parlamento possibilita uma ação efetiva dos líderes partidários, os quais possuem a faculdade de interferir, por exemplo, na formação da ordem do dia e na indicação dos membros das comissões. Ao longo da nossa discussão estamos chamando a atenção para o sucesso do Executivo a partir da conjugação de fatores institucionais – poderes de agenda do prefeito e processo decisório centralizado no Legislativo – e políticos, tais como a formação de coalizão aliada no parlamento. É interessante perceber, todavia, as diferentes taxas alcançadas nas duas legislaturas no

município de São Paulo. Isso porque tanto Fernando Haddad como João Dória e Bruno Covas contaram com apoio majoritário na Câmara, porém, o desempenho na produção legal foi distinto. Abre-se espaço, então, para pensarmos sobre outros aspectos que se inserem nesse processo, os quais podem alterar os níveis de participação e de sucesso do Executivo.

4.2.2 – Salvador-BA

De acordo com a classificação institucional dos municípios, o chefe do Executivo de Salvador tem poderes de agenda concentrados e o processo decisório no Legislativo é centralizado. Vejamos agora os números da produção legislativa na capital baiana nas duas legislaturas, considerando as variáveis políticas delimitadas para a nossa investigação.

No que tange ao período de 2013-2016, devemos anotar que Antonio Carlos Magalhães Neto – ACM Neto – (DEM) foi eleito em segundo turno no pleito de 2012 com 53,51% dos votos válidos, ao derrotar Nelson Pelegrino (PT), que obteve 46,49%¹⁸⁰. No tocante à eleição para a Câmara Municipal, verifica-se que os quarenta e três vereadores escolhidos pertenciam a dezenove partidos diferentes, o que resulta em uma fragmentação partidária de 2,26.

Tabela 6 – Salvador - Fragmentação Partidária (2013 – 2016)	
Partido	Nº de vereadores
PT	7
PTN	6
DEM	3
PSDB	2
PRB	2
PSL	2
PMDB	2
PV	2
PSD	2
PP	2
PCdoB	2
PSC	2
PSB	2
PSOL	1

¹⁸⁰ No primeiro turno, em votos válidos, os mais bem-classificados foram ACM Neto (DEM), com 40,17%; Nelson Pelegrino (PT), com 39,73%; Mário Kertesz (PMDB), com 9,43%; e Márcio Marinho (PRB), com 6,51%. Dados do TSE.

PPS	1
PRP	1
PDT	1
PTB	1
PR	1
Fonte: TRE-BA.	

ACM Neto foi eleito a partir de uma coligação formada por DEM, PSDB, PR, PSDC, PPS, PTN e PV, a qual elegeu a maior parte dos vereadores para a legislatura 2013-2016. Acordos políticos posteriores alargaram o grupo, que passou a contar com trinta e um parlamentares. Em verdade, o bloco formal de oposição ao governo era integrado por apenas doze membros pertencentes ao PT, PSB, PCdoB e PSOL, com isso, verifica-se que o prefeito dispunha de mais de 2/3 de apoio no Legislativo municipal, quórum exigido para a deliberação das matérias mais substanciais¹⁸¹.

Com isso em mente, observemos o desempenho do Executivo no período em análise. A tabela seguinte demonstra que o prefeito enviou à Câmara Municipal 90 proposições. Desse montante, ele só não foi bem-sucedido na aprovação de quatro matérias; é interessante ressaltar, ainda, que o prefeito não teve dificuldades em aprovar todos os projetos de lei complementar, os quais exigem quórum de maioria absoluta. O resultado, então, foi a consolidação de uma elevada taxa de sucesso de 95,6%, isto é, o Executivo aprovou a quase totalidade de suas iniciativas.

Ano	PLO		PLC		PELOM		TOTAL	
	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados
2013	21	20	2	2	0	0	23	22
2014	22	21	2	2	0	0	24	23
2015	22	21	1	1	0	0	23	22
2016	19	18	1	1	0	0	20	19
Fonte: Câmara Municipal de Salvador.								

A legislatura de 2017-2020 apresenta números menos expressivos em relação ao período anterior. Antonio Carlos Magalhães Neto (DEM) foi reeleito em primeiro turno na disputa de 2016, com 73,99% dos votos válidos¹⁸²; o número de partidos representados na Câmara Municipal diminuiu discretamente, pois aqui os quarenta e três vereadores

¹⁸¹ Art. 45, §1º, LOM/Salvador.

¹⁸² De acordo com os números do TSE, os candidatos mais bem-colocados no primeiro turno, em votos válidos, foram Alice Portugal (PCdoB), com 14,55%, e Pastor Isidório (PDT), com 8,61%.

pertenciam a dezoito agremiações diferentes. Com isso, temos o índice de fragmentação partidária de 2,38 legendas por vaga.

Tabela 8 – Salvador - Fragmentação Partidária (2017 – 2020)	
Partido	Nº de vereadores
DEM	6
PV	4
PHS	4
PMDB	3
PT	3
PSDB	3
PTN	3
PRB	3
PCdoB	2
PPS	2
PSC	2
PTB	1
PSOL	1
PMB	1
PSL	1
PDT	1
PSD	1
PSB	1

Fonte: TRE-BA.

Assim como na legislatura anterior, ACM Neto pôde contar com ampla maioria na Câmara Municipal, o que pode ser visto através da coligação que o auxiliou nas eleições – DEM, PSDB, PMDB, PMB, PEN, PHS, PPS, PRB, PSC, PTdoB, PSDC, PTB, PTC, PV, SD – obtendo esse grupo a maior parte das cadeiras na Câmara Municipal de Salvador. Nesse período, o prefeito viu a oposição recuar, porquanto apenas onze vereadores filiados a PT, PCdoB, PSB, PSOL, PTN e PSL declararam-se contrários à gestão. Portanto, o chefe do Executivo detinha uma sólida base aliada, podendo superar com sobras o quórum máximo de 2/3 previsto na legislação orgânica.

Entre os anos de 2017 e 2020, o prefeito enviou 101 projetos de lei à Câmara Municipal, tendo conseguido a aprovação de 84, o que corresponde a uma taxa de sucesso de 83,2%, valor abaixo em comparação com aquele constatado em 2013-2016¹⁸³. No entanto, é interessante notar que o prefeito foi novamente exitoso em emplacar todos os

¹⁸³ Devemos ressaltar que catorze projetos de lei ordinária de iniciativa do Executivo ainda estavam em tramitação quando do fechamento desta investigação, o que certamente pode alterar positivamente a taxa de sucesso.

projetos que exigiam quórum de maioria absoluta ou de maioria de 2/3, como os de lei complementar e os de emenda à lei orgânica do município, respectivamente.

Tabela 9 – Salvador: Poder Executivo (2017 – 2020)								
Ano	PLO		PLC		PELOM		TOTAL	
	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados
2017	24	24	4	4	0	0	28	28
2018	15	15	2	2	0	0	17	17
2019	21	18	3	3	0	0	24	21
2020	29	15	2	2	1	1	32	18

Fonte: Câmara Municipal de Salvador.

Analisando os números da produção legislativa de Salvador nesses dois períodos, verifica-se mais uma vez o êxito do Executivo em aprovar as matérias de sua iniciativa. É preciso frisar que em seus dois mandatos ACM Neto deteve o apoio da ampla maioria dos membros da Câmara Municipal, a qual atuou na ratificação das proposições de autoria do governo. Assim como no caso de São Paulo, denotamos aqui também que a fragmentação partidária não foi problema para a arregimentação de apoio no parlamento e conseqüentemente para a governabilidade. Na capital baiana, evidencia-se mais uma vez a conjugação daqueles elementos que estamos apontando como os responsáveis pela notória performance do Executivo em todo esse processo, isto é, uma estrutura institucional que confere substanciais poderes de agenda ao prefeito e a centralização do processo decisório nas casas legislativas nas mãos dos líderes partidários. Porém, mesmo com a presença desses elementos, o Executivo obteve taxas distintas nas duas legislaturas, o que nos interpela novamente a atentar para a influência de outros fatores políticos que se inserem na relação entre os poderes na atividade legislativa.

4.2.3 – Fortaleza-CE

Tomando agora os números da produção legislativa na terceira capital da nossa lista, vimos, através da análise do desenho institucional, que o chefe do Executivo municipal fortalezense detém poderes de agenda mais concentrados e que o processo decisório no Legislativo é centralizado. Com base nisso, observemos neste instante o desempenho dos prefeitos na atividade legislativa realçando as variáveis de ordem política, a começar pela legislatura de 2013-2016.

Com 53,02% dos votos válidos, Roberto Cláudio (PSB), venceu o segundo turno das eleições de 2012 contra o candidato Elmano de Freitas (PT), que obteve 46,98%¹⁸⁴. No que tange às eleições proporcionais, temos que os quarenta e três vereadores eleitos pertenciam a vinte e um partidos diferentes, o que representa uma fragmentação partidária de 2,04.

Tabela 10 – Fortaleza: Fragmentação Partidária (2013 – 2016)	
Partido	Nº de vereadores
PT	4
PSC	4
PMDB	4
PR	3
PTN	3
PTC	3
PSOL	2
PDT	2
PSDC	2
PSB	2
PSL	2
PV	2
PTdoB	2
PHS	1
PSDB	1
PP	1
DEM	1
PRB	1
PMN	1
PCdoB	1
PSD	1

Fonte: TRE-CE.

Roberto Cláudio foi eleito amparado por uma coligação de catorze partidos políticos (PSB, PMDB, PRB, PP, PTB, PSL, PSDC, PHS, PMN, PTC, PRP, PEN, PSD, PTdoB). Com as habituais articulações após as eleições, o novo prefeito conseguiu angariar o apoio de trinta e cinco vereadores na Câmara Municipal de Fortaleza, ou seja, bem mais que os 2/3 dos membros que são exigidos em matérias que exigem quórum qualificado¹⁸⁵. Apenas oito parlamentares distribuídos entre PT, PSOL e PR mantiveram-se na oposição.

¹⁸⁴ De acordo com o TSE, em votos válidos, os resultados do primeiro turno foram os seguintes: Elmano de Freitas (PT), 25,44%; Roberto Cláudio (PSB), 23,32%; e Heitor Férrer (PDT), com 20,97%.

¹⁸⁵ Art. 56, §1º, LOM/Fortaleza.

Averiguando os resultados da atividade legislativa do Executivo neste período, a tabela seguinte aponta que o prefeito enviou à Câmara Municipal 267 proposições. Desse total, os vereadores consentiram com 258, ou seja, apenas nove matérias não se transformaram em leis. Isso resulta numa taxa de sucesso inquestionavelmente alta, de 96,64%. Os números demonstram, outrossim, o êxito do governo em aprovar praticamente todas as matérias que exigem quórum de maioria absoluta ou quórum de maioria qualificada, como as leis complementares e as emendas à lei orgânica, respectivamente.

Tabela 11 – Fortaleza: Poder Executivo (2013 – 2016)								
Ano	PLO		PLC		PELOM		TOTAL	
	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados
2013	51	49	17	17	2	2	70	68
2014	51	50	35	34	1	1	87	85
2015	43	42	17	16	0	0	60	58
2016	34	32	16	15	0	0	50	47

Fonte: Câmara Municipal de Fortaleza.

O desempenho do prefeito de Fortaleza na produção legal na legislatura 2017-2020 foi um pouco menor. Antes de observarmos os números, porém, saliente-se que Roberto Cláudio foi reeleito em segundo turno – agora pelo PDT – com 53,57% dos votos válidos, vencendo o candidato Capitão Wagner (PR), que teve 46,43%¹⁸⁶. Alteraram-se também os valores relativos à fragmentação partidária; nesta legislatura, os quarenta e três vereadores eram filiados a dezoito partidos distintos, o que corresponde a um índice de 2,38.

Tabela 12 – Fortaleza: Fragmentação Partidária (2017 – 2020)	
Partido	Nº de vereadores
PDT	11
PR	4
PRTB	4
PPL	3
PSD	2
SD	2
PEN	2
PT	2
PTC	2
PPS	2
PRP	2

¹⁸⁶ No primeiro turno, os resultados foram os seguintes: Roberto Cláudio (PDT), com 40,81%; Capitão Wagner (PR), 31,15%; e Luizianne Lins (PT), com 15,06% dos votos válidos. Dados do TSE.

PSDB	1
PMDB	1
PTN	1
PCdoB	1
PRB	1
PSDC	1
PSD	1
Fonte: TRE-CE.	

Em seu segundo mandato, Roberto Cláudio também contou com uma grande base aliada na Câmara Municipal de Fortaleza. A coligação – PDT, DEM, PP, PEN, PSC, PSDC, PRTB, PTC, PPS, PTN, PPL, PSL, PV, PTB, PSD, PROS, PMB, PCdoB – que ajudou a reeleger o prefeito foi ainda maior em comparação com o pleito anterior e conseguiu emplacar a maioria dos vereadores para a nova legislatura. A oposição ficou restrita a seis parlamentares ligados ao PT e PR, dessa maneira, mais de 2/3 da casa estava ao lado do chefe do Executivo.

Tomemos, então, os resultados entre os anos de 2017 e 2020. O prefeito enviou à Câmara Municipal 238 projetos de lei. Desses, 202 foram aprovados pela edilidade, resultando, assim, em uma taxa de sucesso de 84,9%. Mais uma vez, percebe-se o êxito do Executivo em aprovar um expressivo número de matérias, mesmo aquelas em que se exige quóruns diferenciados, como de maioria absoluta para as leis complementares e de maioria qualificada para os projetos de emenda à lei orgânica.

Tabela 13 – Fortaleza: Poder Executivo (2017 – 2020)

Ano	PLO		PLC		PELOM		TOTAL	
	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados
2017	31	29	15	14	0	0	46	43
2018	48	42	17	14	1	1	66	57
2019	61	50	22	21	0	0	83	71
2020	25	23	18	8	0	0	43	31
Fonte: Câmara Municipal de Fortaleza.								

Analisando o desempenho do prefeito nas duas legislaturas, percebemos um resultado bem próximo daquele verificado em Salvador. O prefeito de Fortaleza alcançou uma taxa de sucesso superior a 90% no primeiro mandato, denotando-se uma redução no período subsequente, mas, ainda assim, notadamente significativa, acima de 80%. Juntamente com os elementos institucionais, devemos ressaltar neste momento os aspectos políticos. Em seus dois mandatos, o chefe do Executivo da capital cearense

contou com o apoio de uma efetiva maioria dos membros da Câmara, o que certamente contribuiu para o resultado apontado pelos números. Conforme vimos no capítulo anterior, o processo decisório na Câmara fortalezense também pode ser classificado como centralizado, em que a norma regimental possibilita a atuação decisiva dos líderes partidários, os quais se organizam em um órgão específico, o colégio de líderes. Sobre os poderes de agenda do Executivo, é interessante, ainda, dizer que no período analisado o prefeito não fez uso da prerrogativa de editar leis delegadas, podendo-se inferir a desnecessidade de tal tarefa em face do ambiente político favorável no legislativo. Diante dos números demonstrados, podemos constatar mais uma vez o sucesso do Executivo nos dois períodos investigados, porém, aqui também as taxas obtidas variaram entre as legislaturas.

4.2.4 – Belo Horizonte-MG

Para analisarmos o desempenho dos prefeitos na capital mineira, vejamos as informações relativas às variáveis políticas sublinhadas em cada período, tendo em mente que os poderes de agenda do chefe do Executivo neste município são concentrados e que o processo decisório no Legislativo é centralizado.

Márcio Lacerda (PSB) foi reeleito em 2012 como prefeito de Belo Horizonte ainda no primeiro turno, com 56,69% dos votos válidos¹⁸⁷. As eleições ainda definiram que as quarenta e uma cadeiras da Câmara Municipal seriam ocupadas por representantes de dezenove partidos diferentes, o que leva a um índice de fragmentação partidária de 2,15 partidos por vaga no parlamento.

Tabela 14 – Belo Horizonte: Fragmentação Partidária (2013 – 2016)	
Partido	Nº de vereadores
PSB	6
PT	6
PTN	3
PSDB	3
PTdoB	3
PRB	2
PTC	2
PSDC	2

¹⁸⁷ No primeiro turno, os demais candidatos mais bem-colocados, em votos válidos, foram Patrus Ananias (PT), com 40,80% e Maria da Consolação (PSOL), com 4,25%.

PCdoB	2
PV	2
PPS	2
PSL	1
PTB	1
PDT	1
PSC	1
PMDB	1
DEM	1
PHS	1
PRP	1
Fonte: TRE-MG.	

Lacerda foi reeleito com o apoio de uma ampla coligação que agrupava PSB, PSDB, PP, PPS, PRB, PTdoB, PSL, PR, PSD, PTC, PRP, PTN, DEM, PMN, PTB, PV, PSDC, PSC, PDT. Essas legendas obtiveram o maior número de assentos na Câmara Municipal de Belo Horizonte, cabendo ressaltar que a base do prefeito foi ainda alargada por meio de articulações políticas. Desse modo, Lacerda passou a ter o respaldo de trinta e dois vereadores, algo além do quórum máximo de 2/3 para a aprovação de matérias importantes¹⁸⁸, tendo apenas de enfrentar uma pequena oposição formada por nove membros distribuídos entre PT, PCdoB e PMDB.

Munidos dessas informações, vejamos a participação do prefeito na produção legal entre 2013 e 2016. Márcio Lacerda submeteu, ao todo, 159 proposições ao Legislativo¹⁸⁹. A tabela a seguir demonstra que, desse total, 131 foram aprovadas, consubstanciando, assim, uma taxa de sucesso de 82,4%.

Tabela 15 – Belo Horizonte: Poder Executivo (2013 – 2016)						
Ano	PLO/PLC		PELOM		TOTAL	
	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados
2013	52	49	0	0	52	49
2014	33	30	2	2	35	32
2015	45	34	1	1	46	35
2016	29	16	2	1	31	17
Fonte: Câmara Municipal de Belo Horizonte.						

¹⁸⁸ Art. 86, §3º, LOM/Belo Horizonte.

¹⁸⁹ Assim como no caso de São Paulo, pelo sistema da Câmara Municipal de Belo Horizonte, não há distinção nos números relativos aos projetos de lei ordinária e de lei complementar, pelo que tivemos de considerar a totalidade dessas proposições.

Devemos considerar agora a performance do Executivo na legislatura 2017-2020. Em 2016 o candidato Alexandre Kalil (PHS) foi eleito prefeito de Belo Horizonte ao derrotar João Leite (PSDB) no segundo turno do pleito. Tomando os votos válidos, temos que os candidatos obtiveram, respectivamente, os percentuais de 52,98% e 47,02%¹⁹⁰. Nessa legislatura, mais partidos políticos conseguiram assentos na Câmara da capital mineira, um total de vinte e duas legendas; desse modo, o índice de fragmentação foi de 1,86%.

Tabela 16 – Belo Horizonte: Fragmentação Partidária (2017 – 2020)	
Partido	Nº de vereadores
PHS	4
PTN	4
PSDB	3
PSB	3
PTdoB	3
PMN	3
PT	2
PSD	2
PMDB	2
PRB	2
PSOL	2
NOVO	1
PROS	1
PSC	1
PP	1
DEM	1
PTC	1
PPS	1
PSC	1
PR	1
PSDC	1
PCdoB	1

Fonte: TRE-MG.

Kalil foi eleito por uma coligação formada por três partidos (PHS, REDE, PV), tendo essa conseguido eleger somente quatro vereadores. Por meio das negociações posteriores ao pleito, o novo prefeito passou a contar com o apoio dos membros de PCdoB, MDB, DEM, PSL, PTC, PROS, PSC e PSD, o que formou um grupo de vinte e cinco vereadores, ou seja, número apenas um pouco acima de 2/3 dos parlamentares.

¹⁹⁰ No primeiro turno, os candidatos mais bem-colocados foram: João Leite (PSDB), com 33,40%; Alexandre Kalil (PHS), com 26,56%; Rodrigo Pacheco (PMDB), com 10,02%; e Reginaldo Lopes (PT) com 7,27% dos votos válidos. Dados do TSE.

Os números referentes a este período revelam uma performance mais exitosa do poder Executivo. Conforme podemos visualizar na tabela seguinte, Kalil conseguiu aprovar 74 dos 79 projetos que enviou ao Legislativo belo-horizontino, o que consolida uma expressiva taxa de sucesso de 93,7%, mais de dez pontos percentuais em comparação com a obtida por Lacerda entre 2013 e 2016.

Tabela 17 – Belo Horizonte: Poder Executivo (2017 – 2020)						
Ano	PLO/PLC		PELOM		TOTAL	
	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados
2017	18	17	0	0	18	17
2018	25	23	0	0	25	23
2019	26	25	0	0	26	25
2020	10	9	0	0	10	9

Fonte: Câmara Municipal de Belo Horizonte.

O desempenho dos prefeitos na produção legal da capital mineira nos dois períodos investigados também vai ao encontro da disposição colocada na tipologia que apregoa a conjugação de notórios poderes de agenda e centralização do processo decisório no âmbito das Câmaras como fatores que redundam no sucesso do Executivo na atividade legislativa. Frise-se, outrossim, os efeitos das variáveis políticas, pois tanto Lacerda na legislatura de 2013-2016 como Kalil entre 2017 e 2020 contaram com maiorias na Câmara Municipal, o que certamente contribuiu para a boa performance de ambos, não sendo a fragmentação partidária um empecilho para a formação de bases aliadas. Todavia, os números revelaram que os prefeitos alcançaram resultados distintos na aprovação de suas matérias, levando-nos uma vez mais à compreensão de que é preciso perquirir outras questões que influenciam as relações entre os poderes na atividade legislativa.

4.2.5 – Manaus-AM

Nos termos da nossa classificação, o poder Executivo de Manaus dispõe de poderes de agenda mais concentrados e o processo decisório no parlamento é centralizado. Atentemos agora para os aspectos delimitados de natureza política que influem no processo de produção legal.

O resultado das eleições municipais de 2012 para o cargo de prefeito definiu Arthur Virgílio (PSDB) como o novo chefe do Executivo. O pleito foi decidido em segundo turno, quando Virgílio obteve 65,95% contra 34,05% da candidata Vanessa Grazziotin (PCdoB), ao considerarmos o percentual de votos válidos¹⁹¹. No que diz respeito à composição da Câmara Municipal, temos que foram escolhidos quarenta e um vereadores filiados a dezenove partidos, o que redundou em um quadro de fragmentação partidária de 2,15.

Tabela 18 – Manaus: Fragmentação Partidária (2013 – 2016)	
Partido	Nº de vereadores
PTN	5
PSDB	4
PSD	4
PT	3
PP	3
PTC	3
PRTB	2
PDT	2
PSB	2
PPS	2
PSC	1
PSL	1
PV	1
PMDB	1
PHS	1
PTB	1
PPL	1
DEM	1
PSDC	1

Fonte: TRE-AM.

O prefeito foi eleito por uma coligação de apenas três partidos (PSDB, PPS, PTC), que elegeu nove vereadores. Com as corriqueiras negociações pós-eleitorais, Virgílio conseguiu empreender uma base aliada formada por trinta membros, o que equivale a mais de 2/3 da casa, ou seja, a maioria qualificada na Câmara manauara¹⁹². A oposição oficial no período foi feita apenas por três membros do PT e dois do PSB.

Da mesma forma que estamos averiguando nos outros municípios, atentemos agora para o desempenho da produção legislativa do prefeito da capital do Amazonas

¹⁹¹ No primeiro turno, de acordo com o TSE, tivemos os seguintes resultados: Arthur Virgílio (PSDB), 40,55%; Vanessa Grazziotin (PCdoB), 19,95%; Henrique Oliveira (PR), 16,46%; e Serafim (PSB), com 11,64% dos votos válidos.

¹⁹² Art. 23, §4º, LOM/Manaus.

entre 2013 e 2016. Conforme a tabela a seguir, Arthur Virgílio enviou à Câmara Municipal 253 proposições; dessa soma, o prefeito conseguiu aprovar 244 matérias, o que representa uma taxa de sucesso de 96,45%. Dentre projetos de lei ordinária, lei complementar, lei delegada e emendas à lei orgânica, o prefeito só não obteve êxito em nove oportunidades. Enfatizamos novamente a aprovação de projetos que exigem quóruns diferenciados, como de maioria absoluta e maioria qualificada. Chama a atenção os projetos de emenda à lei orgânica, os quais exigem a concordância da maioria qualificada, tendo o chefe do Executivo conseguido aprovar todos eles nesta legislatura.

Ano	PLO		PLC		PELOM		TOTAL	
	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados
2013	62	59	4	2	2	2	68	63
2014	77	76	4	4	2	2	83	82
2015	64	62	3	3	0	0	67	65
2016	33	32	0	0	1	1	34	33

Fonte: Câmara Municipal de Manaus.

Nos deteremos agora nas informações relativas à legislatura de 2017-2020. O Executivo municipal continuou nas mãos de Arthur Virgílio (PSDB), que foi reeleito no segundo turno das eleições de 2016 com 55,96% dos votos válidos ao derrotar o candidato Marcelo Ramos (PR), o qual ficou com 44,04% desse total¹⁹³. Em comparação com a fragmentação partidária do período anterior, na presente legislatura o quadro foi alterado, porque aumentou o número de legendas com representação na Câmara Municipal de Manaus. Os quarenta e um vereadores pertenciam a vinte e dois partidos diferentes, sendo o índice de 1,86 vagas por partido.

Partido	Nº de vereadores
PTN	4
PHS	4
PR	4
DEM	3
PSB	3
PV	2
PMDB	2

¹⁹³ No primeiro turno das eleições de 2016, os candidatos mais votados foram: Arthur Virgílio (PSDB), 35,17%; Marcelo Ramos (PR), 24,86%; e Silas Câmara (PRB), com 11,17%. Dados do TSE.

PSD	2
PSDB	2
PMN	2
PTC	2
PT	1
PRB	1
PROS	1
PPL	1
PRP	1
PSC	1
PCdoB	1
PSDC	1
PDT	1
PP	1
PTB	1
Fonte: TRE-AM.	

A reeleição do prefeito foi empreendida por uma coligação formada por PSDB, PMDB, PP, PTB, PPS, PV, PHS, PTN, PRP, PPL e PSL. Além de contar com os vereadores eleitos desses partidos, Virgílio conseguiu, após o pleito, atrair novamente o apoio de mais de 2/3 dos membros da Câmara Municipal de Manaus, ficando a oposição oficializada apenas por seis parlamentares filiados ao PMN, PSB, PT, PCdoB e PR.

No tocante ao desempenho do prefeito na produção legal, verifica-se uma significativa queda nos números em comparação com o mandato anterior. Entre 2017 e 2020, Arthur Virgílio propôs 267 matérias, tendo conseguido a aprovação dos vereadores em 204. A taxa de sucesso foi de 76,41%, uma diferença de 20,04%, se relembrarmos os números de 2013-2016. Contudo, a taxa alcançada ainda é considerável, acima dos 70%, constatando-se também que o prefeito foi feliz na aprovação dos projetos que exigem maiorias especiais.

Tabela 21 – Manaus: Poder Executivo (2017 – 2020)								
Ano	PLO		PLC		PELOM		TOTAL	
	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados
2017	56	53	0	0	1	1	57	54
2018	74	72	6	6	1	1	81	79
2019	115	57	0	0	2	2	117	59
2020	12	12	0	0	0	0	12	12
Fonte: Câmara Municipal de Manaus.								

Durante a nossa investigação no capítulo terceiro, vimos que em Manaus o arranjo institucional concede amplas prerrogativas ao Executivo, prevendo-se aqui a possibilidade de edição de leis delegadas. Porém, o prefeito fez uso de tal faculdade

apenas uma vez – sendo exitoso em tal empreitada –, o que evidencia a subutilização desse recurso nos dois períodos analisados. Tomando os números da produção legal nos dois períodos delimitados, devemos considerar o fato de que em seus dois mandatos Arthur Virgílio contou com o apoio majoritário dos membros da casa, pelo que podemos constatar novamente que a grande quantidade de partidos representados não foi um impedimento para o sucesso do governo. Contando com uma indiscutível maioria em um parlamento cujas regras favorecem a ação dos líderes partidários, o prefeito pôde implementar sua agenda, mas o seu desempenho foi menor no segundo mandato, o que novamente nos alerta para a importância da consideração de outros aspectos de ordem política que permeiam o processo de produção legal.

4.2.6 – Curitiba-PR

A classificação realizada a partir do desenho institucional apontou que o chefe do Executivo curitibano possui poderes de agenda concentrados e que a norma regimental do Legislativo possibilita a centralização do processo decisório nas mãos dos líderes partidários. Com essas informações, vejamos o desempenho dos prefeitos na produção legal, salientando, da mesma forma, as variáveis políticas destacadas nesta análise.

Gustavo Fruet (PDT) foi eleito prefeito da capital paranaense no segundo turno das eleições de 2012 obtendo 60,65% dos votos válidos. Fruet venceu a disputa contra Ratinho Júnior (PSC), que atingiu 39,35%¹⁹⁴. Sobre a composição da Câmara Municipal de Curitiba, nota-se que catorze partidos conseguiram obter ao menos uma cadeira dentre as trinta e oito disponíveis, portanto, a fragmentação partidária na legislatura de 2013-2016 foi de 2,71.

Tabela 22 – Curitiba: Fragmentação Partidária (2013 – 2016)	
Partido	Nº de vereadores
PSB	5
PSDB	4
PV	3
PPS	3
PSC	3
PT	2
PDT	2

¹⁹⁴ No primeiro turno, de acordo com o TSE, os candidatos mais bem-votados foram Ratinho Júnior (PSC), 34,09%; Gustavo Fruet (PDT), 24,22%; Luciano Ducci (PSB), 26,77%; e Rafael Greca (PMDB), com 10,45% dos votos válidos.

PP	2
DEM	2
PMDB	1
PRB	1
PSD	1
PTB	1
PSL	1
Fonte: TRE-PR.	

A coligação do prefeito eleito (PDT, PT e PV) elegeu apenas oito nomes para a Câmara Municipal de Curitiba. Porém, assim como estamos observando na análise dos outros municípios, aqui também o novo mandatário conseguiu articular a formação de uma base aliada que lhe proporcionasse a maioria no parlamento. Em seu mandato, Fruet contou com o apoio de vinte e sete vereadores, isto é, mais de 2/3 exigidos para a aprovação de matérias que requerem maioria qualificada¹⁹⁵. Naquela oportunidade, os parlamentares de PSDB, PSDC, PRB, PMN, PSD, SD e PSC compuseram o bloco opositor.

A performance do prefeito no período em análise pode ser vista na tabela abaixo. Fruet enviou à Câmara Municipal um total de 214 proposições. Desse montante, 189 tornaram-se leis, o que nos leva a identificar uma taxa de sucesso de 83,2%. Percebe-se que o prefeito teve êxito em aprovar projetos que exigem quóruns diferenciados, como aqueles que dispõem sobre matérias reservadas à lei complementar e as propostas de emenda à lei orgânica do município.

Tabela 23 – Curitiba: Poder Executivo (2013 – 2016)

Ano	PLO		PLC		PELOM		TOTAL	
	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados
2013	44	42	1	1	1	0	46	43
2014	79	74	4	4	0	0	83	78
2015	50	50	3	3	1	1	54	54
2016	27	14	4	2	0	0	31	14
Fonte: Câmara Municipal de Curitiba.								

Observando agora os resultados para o período de 2017-2020, devemos mencionar inicialmente a mudança de comando no Executivo municipal. Em 2016, Rafael Greca (PMN) foi eleito prefeito de Curitiba ao derrotar Ney Leprevost (PSD) no segundo turno. Os candidatos obtiveram, respectivamente, 53,25% e 46,75% dos votos

¹⁹⁵ Art. 47, II, LOM/Curitiba.

válidos¹⁹⁶. No que tange à composição da Câmara Municipal, teve-se uma leve alteração com o pleito de 2016, já que agora os trinta e oito vereadores escolhidos pertenciam a dezenove partidos políticos. Com isso, a fragmentação partidária foi de 2,0 partidos por cadeira no parlamento.

Tabela 24 – Curitiba: Fragmentação Partidária (2017 – 2020)	
Partido	Nº de vereadores
PDT	5
PSD	4
PSDB	3
PSC	3
PSB	3
PV	2
DEM	2
PSDC	2
PMDB	2
PTN	2
PTB	2
PT	1
PP	1
SD	1
PROS	1
PPS	1
PR	1
PRP	1
PRB	1

Fonte: TRE-PR.

A coligação que ajudou a eleger Greca – PMN, PSDB, PSB, DEM, PTdoB, PSDC, PTN – obteve nove cadeiras na Câmara Municipal de Curitiba. Posteriormente, porém, o prefeito conseguiu aliar-se com um grupo majoritário de vinte e cinco vereadores o que, ao menos na teoria, não lhe garantia a maioria de 2/3. Todavia, nessa legislatura, a oposição formalizada foi de apenas dois vereadores do PMDB e um do PT.

Observando o desempenho de Greca entre os anos de 2017 e 2020, veremos que o Executivo continuou a ter êxito em sua empreitada legislativa. Nesse período, o prefeito submeteu 204 projetos à apreciação dos vereadores, conseguindo a aprovação de 178; a taxa de sucesso, portanto, foi de 87,3%. Vale realçar novamente a capacidade do prefeito em aprovar projetos que necessitam do assentimento da maioria absoluta ou da maioria qualificada da edilidade, como aqueles de lei complementar e de emenda à lei orgânica.

¹⁹⁶ No primeiro turno do pleito de 2016, os candidatos mais bem-colocados foram: Rafael Greca (PMN), 38,38%; Ney Leprevost (PSD), 23,66%; Gustavo Fruet (PDT), 20,03%; e Maria Victoria (PP), com 5,66% dos votos válidos. Dados do TSE.

Tabela 25 – Curitiba: Poder Executivo (2017 – 2020)								
Ano	PLO		PLC		PELOM		TOTAL	
	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados
2017	38	37	13	9	0	0	51	46
2018	45	44	3	3	2	2	50	49
2019	54	46	4	4	0	0	58	50
2020	40	28	5	5	0	0	45	33

Fonte: Câmara Municipal de Curitiba.

As taxas obtidas pelos prefeitos de Curitiba nas duas legislaturas analisadas demonstram o sucesso do Executivo na produção legal. No caso de Curitiba, observamos igualmente um Legislativo em que há uma centralização do processo decisório nas mãos dos líderes, somando-se a isso os poderes de agenda dos prefeitos. Chamamos outra vez a atenção para o componente político da maioria legislativa nesse jogo. Fruet, em 2013-2016, e Greca, em 2017-2020, detinham mais de 2/3 dos vereadores da casa. Na investigação dos municípios, estamos constantemente destacando os impactos desse aspecto, o qual deve ser considerado juntamente com os elementos institucionais. Nos períodos em discussão, portanto, os chefes do Executivo conseguiram aprovar a maior parte de seus projetos, não sendo impedimento para isso, por exemplo, o alto número de partidos representados na Câmara Municipal. Na capital paranaense, as taxas de sucesso dos prefeitos nas duas legislaturas foram próximas, 83,2% e 87,3%, respectivamente.

4.2.7 – Recife-PE

O poder Executivo de Recife, conforme a classificação apresentada, dispõe de poderes de agenda concentrados e o processo decisório no Legislativo também apresenta as características até agora verificadas nos outros casos que redundam na centralização. Em posse dessas informações, consideremos, então, as variáveis políticas que estão sendo discutidas.

Para avaliar a produção legal do Executivo no Recife na legislatura 2013-2016, analisemos os resultados das eleições realizadas em 2012. O candidato Geraldo Júlio (PSB) foi eleito em primeiro turno, tendo alcançado a marca de 51,15% dos votos

válidos¹⁹⁷. O referido pleito eleitoral definiu, ainda, que as trinta e nove vagas da Câmara Municipal seriam ocupadas por vereadores de dezoito partidos. Com isso, temos um índice de fragmentação partidária de 2,16.

Tabela 26 – Recife: Fragmentação Partidária (2013 – 2016)	
Partido	Nº de vereadores
PSB	5
PT	5
PTN	3
PTB	3
PTC	3
PSDB	2
PV	2
PHS	2
PDT	2
PMDB	1
DEM	1
PPS	1
PP	1
PRB	1
PSL	1
PCdoB	1
PRP	1
PTdoB	1

Fonte: TRE-PE.

A coligação do prefeito vitorioso – PSB, PCdoB, PDT, PTB, PMDB, PSD, PR, PSL, PTN, PSC, PTC, PSB, PV, PRP, PRB – elegeu a maior parte dos vereadores da Câmara Municipal do Recife. Lançando mão de novas alianças, o prefeito viu, ainda, sua base aliada aumentar para trinta e dois parlamentares, número bem acima do quórum de maioria qualificada¹⁹⁸, ficando a oposição exercida apenas pelos membros de PT e PSDB.

Em posse dessas informações sobre o cenário político, vejamos, então, o desempenho do prefeito na atividade legislativa. Na legislatura de 2013-2016, dos 206 projetos de lei nos quais Geraldo Júlio foi o autor, a Câmara Municipal aprovou 191¹⁹⁹; o resultado é, de fato, expressivo, atingindo uma taxa de 92,74%. O prefeito também não encontrou muitos obstáculos para a aprovação daquelas matérias que necessitam ser apreciadas pela maioria qualificada dos vereadores, conforme podemos ver a seguir.

¹⁹⁷ De acordo com os dados do TSE, os candidatos mais bem-colocados na disputa de 2012 foram Daniel Coelho (PSDB), com 27,65%, e Humberto Costa (PT), com 17,43% dos votos válidos.

¹⁹⁸ Art. 245, §3º, RI/CMR.

¹⁹⁹ Assim como em São Paulo e Belo Horizonte, o sistema da Câmara Municipal de Recife não faz a diferenciação entre PLO e PLC iniciados pelo prefeito. Os números aqui apresentados representam a totalidade dessas duas espécies.

Tabela 27 – Recife: Poder Executivo (2013 – 2016)						
Ano	PLO/PLC		PELOM		TOTAL	
	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados
2013	69	65	0	0	69	65
2014	56	54	0	0	56	54
2015	51	45	1	1	52	46
2016	29	26	0	0	29	26

Fonte: Câmara Municipal de Recife.

No tocante à legislatura de 2017-2020, devemos frisar a reeleição de Geraldo Júlio em 2016, novamente em primeiro turno, com 61,30% dos votos válidos²⁰⁰. Conforme está ordenado na próxima tabela, foram eleitos trinta e nove vereadores de dezenove legendas diferentes, pelo que o índice de fragmentação partidária foi de 2,05.

Tabela 28 – Recife: Fragmentação Partidária (2017 – 2020)	
Partido	Nº de vereadores
PSB	8
PP	3
PSC	3
PRTB	3
PT	2
PEN	2
PMDB	2
PRB	2
PSDB	2
PTB	1
PSDC	1
PCdoB	1
PTC	1
PSD	1
PRP	1
PSOL	1
PSL	1
PPS	1
SD	1

Fonte: TRE-PE.

O expressivo número de vinte e um partidos – PSB, PCdoB, PMDB, PRTB, PPL, PSC, PR, PMB, PTC, PP, PPS, PSD, PDT, PRP, SD, REDE, PSDC, PROS, PHS, PEN – na coligação que reelegeram Geraldo Júlio resultou na obtenção de trinta dos trinta e nove

²⁰⁰ Segundo os números do TSE, João Paulo (PT) ficou com 38,70%, seguido de Daniel Coelho (PSDB), com 18,59%, e Priscila Krause (DEM) com 5,43% dos votos válidos.

assentos da Câmara Municipal. O prefeito solidificou ainda mais a sua base ao ganhar o apoio do DEM, com isso, somente seis vereadores distribuídos entre PT, PSOL, PTB e PRB fizeram oposição formal ao governo. O chefe do Executivo dispôs novamente, portanto, de mais de 2/3 dos membros do parlamento.

Averiguando o desempenho do prefeito nesse novo mandato, constatamos que a taxa de sucesso foi apenas levemente superior se comparada ao período anterior. Entre 2017 e 2020, Geraldo Júlio enviou à Câmara 166 projetos, sendo que 155 deles foram aprovados pelo conjunto da edilidade, resultando, assim, em uma taxa de sucesso de 93,4%. Pela tabela seguinte, conclui-se que o prefeito do Recife foi mais uma vez exitoso em impor a sua agenda.

Tabela 29 – Recife: Poder Executivo (2017 – 2020)						
Ano	PLO/PLC		PELOM		TOTAL	
	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados
2017	71	68	0	0	71	68
2018	29	29	1	1	30	30
2019	40	36	0	0	40	36
2020	25	21	0	0	25	21

Fonte: Câmara Municipal de Recife.

Recife foi o único município até agora analisado em que o Executivo obteve taxas de sucesso superiores a 90% nas duas legislaturas, com resultados bem próximos, superando até mesmo outros casos em que os poderes de agenda dos prefeitos são concentrados. Contudo, aqui tem-se mais uma situação em que são concedidas prerrogativas decisivas ao Executivo e onde a centralização do processo decisório na Câmara favorece a ação das lideranças partidárias. Nessa esteira e trazendo o componente político para a explicação, destacamos o fato de que Geraldo Júlio contou em seus dois mandatos com o apoio de uma indubitável maioria dos membros no parlamento. Nesse sentido, é interessante outra vez realçar a formação das coalizões como uma forma de contornar o quadro de fragmentação partidária. Mesmo diante de uma realidade em que, por exemplo, vinte e um partidos estão representados em um parlamento com trinta e oito vagas, verifica-se que, ao lançar mão dos diversos recursos distributivos que estão à sua disposição, o Executivo consegue angariar o apoio necessário para a implementação de sua agenda.

4.2.8 – Porto Alegre-RS

Porto Alegre é mais um caso classificado em que os poderes de agenda do Executivo são concentrados e onde o processo decisório no Legislativo apresenta características de centralização. Seguindo a estratégia adotada, devemos discutir as variáveis políticas envolvidas nesse processo.

A apresentação do cenário político após as eleições de 2012 nos ajudará na análise do desempenho do chefe do Executivo na produção legal entre 2013 e 2016. Em primeiro turno, José Fortunati (PDT) foi reeleito prefeito de Porto Alegre com 65,22% dos votos válidos²⁰¹ e as eleições proporcionais definiram que as trinta e seis vagas da Câmara Municipal seriam ocupadas por vereadores de treze partidos diferentes, o que resultou numa fragmentação partidária de 2,76.

Partido	Nº de vereadores
PDT	7
PT	5
PMDB	4
PTB	4
PP	3
PSD	3
PCdoB	2
PSOL	2
PRB	2
PSB	2
PSDB	1
DEM	1
PPS	1

Fonte: TRE-RS.

No pleito, Fortunati contou com o apoio de uma coligação formada por nove partidos – PDT, PMDB, PTB, PP, PPS, PRB, DEM, PTN, PMN –, os quais conseguiram eleger vinte e dois vereadores, ou seja, mais da metade dos membros da Câmara de Porto Alegre. A coalizão governista, contudo, aumentou no início da legislatura, chegando a

²⁰¹ Os outros candidatos mais bem-colocados foram Manuela D’ávila (PCdoB) com 17,76%; Villa (PT), 9,64%; Roberto Robaiana (PSOL), 3,85%; e Wambert di Lorenzo (PSDB), com 2,46% dos votos válidos. Dados do TSE.

mais de 2/3 da casa, o que representa o quórum de maioria qualificada²⁰². A oposição ao prefeito ficou por conta de apenas nove parlamentares ligados a PT, PCdoB e PSOL.

Em relação à participação de Fortunati na atividade legislativa, observemos, então, o quantitativo de proposições de sua autoria que foram enviadas à Câmara Municipal. Entre 2013 e 2016, o prefeito elaborou 268 projetos de lei, dos quais 206 foram aprovados pelos vereadores, contabilizando, assim, uma taxa de sucesso de 76,9%. A tabela seguinte nos ajuda a visualizar que o chefe do Executivo teve mais dificuldades no último ano do seu mandato, sobretudo naqueles projetos referentes à lei complementar, quando conseguiu aprovar pouco mais da metade dos que foram submetidos.

Tabela 31 – Porto Alegre: Poder Executivo (2013 – 2016)

Ano	PLO		PLC		PELOM		TOTAL	
	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados
2013	58	45	21	20	0	0	79	65
2014	42	35	16	15	0	0	58	50
2015	45	38	26	18	0	0	71	56
2016	41	25	18	9	1	1	60	35

Fonte: Câmara Municipal de Porto Alegre.

Vejamos agora os resultados da participação do Executivo na produção legal no período 2017-2020. Para isso, citemos que, com 60,50% dos votos válidos no segundo turno das eleições de 2016, Nelson Marchezan Júnior (PSDB) foi eleito prefeito de Porto Alegre superando o candidato Sebastião Melo (PMDB), que atingiu 39,50%²⁰³. No que tange à fragmentação partidária, apenas uma leve mudança no quadro em comparação com a legislatura anterior; aqui, dezesseis partidos conseguiram pelo menos um assento dentre os trinta e seis disponíveis na Câmara Municipal da capital gaúcha, sendo o índice de 2,25 partidos por vaga.

Tabela 32 – Porto Alegre: Fragmentação Partidária (2017 – 2020)

Partido	Nº de vereadores
PMDB	5
PT	4
PP	4
PTB	4
PSOL	3

²⁰² Art. 73, §1º, LOM/Porto Alegre.

²⁰³ Tomando os números do TSE sobre o primeiro turno, os candidatos mais bem-votados foram Marchezan Jr (PSDB), 29,84%; Sebastião Melo (PMDB), 25,93%; Raul Pont (PT), 16,37%; e Maurício (PTB), com 13,68% dos votos válidos.

PDT	3
DEM	2
PSB	2
PRB	2
PROS	1
PODEMOS	1
REDE	1
NOVO	1
SD	1
PSDB	1
PSD	1
Fonte: TRE-RS.	

Na corrida eleitoral, o partido de Marchezan somou esforços com outras quatro legendas (PP, PMB, PTC, PV), mas esse grupo elegeu somente cinco vereadores. Entretanto, as articulações posteriores proporcionaram ao prefeito eleito o apoio de MDB, REDE, PTB, PROS e PSC, o que resultou na adesão formal de dezessete aliados, número insuficiente para alcançar a maioria de 2/3. Opuseram-se oficialmente à gestão os membros de PT, PSOL e PDT, os quais formavam uma bancada de dez parlamentares. Para obter a concordância da maioria da casa, o prefeito passou a negociar pontualmente com os demais partidos, a saber, DEM, SD, PSB, NOVO, PRB.

Ciente dessas informações, vejamos a produção legal entre 2017 e 2020. Dentre projetos de lei ordinária, de lei complementar e de emendas à lei orgânica, Nelson Marchezan Júnior enviou ao Legislativo 199 proposições. Dessa soma, o prefeito logrou a aprovação de 130, perfazendo, assim, uma taxa de sucesso de 65,33%, o menor percentual alcançado por um chefe do Executivo entre os municípios investigados até agora. Como estamos considerando o contexto político, é preciso salientar o fato de que o prefeito enfrentou uma aguda crise na reta final de seu mandato, quando teve que responder até mesmo a um processo de impeachment aberto pelos vereadores, mas que não prosperou ao final²⁰⁴. No entanto, esse tensionamento no parlamento pode ser apontado como uma das causas para a queda no desempenho na atividade legislativa.

Tabela 33 – Porto Alegre: Poder Executivo (2017 – 2020)

Ano	PLO		PLC		PELOM		TOTAL	
	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados
2017	26	23	17	11	7	7	50	41
2018	20	19	19	16	2	0	41	35
2019	38	29	21	13	0	0	59	42
2020	29	6	19	6*	1	0	49	12

²⁰⁴ Processo nº 00254/20 – Requerimento nº 046/20. Câmara Municipal de Porto Alegre.

O caso de Porto Alegre é significativo para a nossa investigação, sobretudo pelos fatos ocorridos na legislatura de 2017-2020. Tendo em vista a taxa alcançada nesse período, o impacto que o aspecto político pode representar no desempenho legislativo do prefeito vem à tona. Certamente, o desenho institucional desse município também é mais um caso em que o Executivo goza de poderes de agenda substanciais e em que o processo decisório no legislativo é centralizado, haja vista o papel concedido às lideranças partidárias na composição das comissões parlamentares e na organização da ordem do dia. No entanto, e é este o ponto que gostaríamos de ressaltar, o componente político não pode ser deixado de lado nesse processo. No período de 2013-2016, José Fortunati contou com o apoio de mais de 2/3 dos membros da Câmara, o que certamente contribuiu para o seu êxito na atividade legislativa. Por sua vez, Nelson Marchezan Júnior não tinha o apoio de uma base aliada formal que lhe garantisse uma clara maioria, o que pode ter contribuído para o agravamento da crise política que se instalou em seu governo, resultando, assim, em um menor percentual de matérias legislativas aprovadas.

4.2.9 – Campo Grande-MS

De acordo com a classificação estabelecida, o chefe do Executivo de Campo Grande detém poderes de agenda mais concentrados e, assim como nos outros casos, o processo decisório no parlamento local é centralizado. Para avaliarmos o desempenho dos prefeitos nesses municípios, observemos do mesmo modo as variáveis políticas.

Nas eleições de 2012 para o Executivo municipal, com 62,45% dos votos válidos, o candidato Alcides Bernal (PP) ganhou a disputa em segundo turno contra Edson Giroto (PMDB), que ficou com 37,45% do total²⁰⁵. Sobre a eleição proporcional, temos que foram eleitos vinte e nove vereadores de quinze partidos diferentes, o que corresponde a uma fragmentação partidária de 1,93.

Tabela 34 – Campo Grande: Fragmentação Partidária (2013 – 2016)

²⁰⁵ Os resultados do primeiro turno, de acordo com o TSE, apontam que Alcides Bernal (PP) teve 40,18%; Edson Giroto (PMDB), 27,99%; Reinaldo Azambuja (PSDB), 25,90%; e Vander (PT), 4,87% dos votos válidos.

Partido	Nº de vereadores
PMDB	5
PT	3
PSD	3
PTdoB	3
PSDB	2
PR	2
PP	2
PSL	2
PPS	1
PTB	1
PSB	1
DEM	1
PSC	1
PRB	1
PDT	1

Fonte: TRE-MS.

Não houve coligação em torno da candidatura de Bernal e vale dizer que o seu partido obteve apenas duas cadeiras na Câmara. Mesmo com as alianças posteriores, o prefeito contou com uma base de apenas oito parlamentares dentre vinte e nove, ou seja, o grupo governista não chegava a 1/3 dos membros da casa. Para observarmos o desempenho do Executivo entre 2013 e 2016, contudo, é preciso ainda considerar os marcantes acontecimentos políticos que ocorreram em Campo Grande nessa época, isso porque Alcides Bernal foi cassado em 2014, ocasião em que assumiu o cargo o então vice-prefeito Gilmar Olarte (PP). Porém, em meio a intensas disputas judiciais, Bernal reassumiu o posto em face de decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul²⁰⁶. Além da importância do fato e de suas repercussões políticas, fizemos tal menção neste momento tendo em vista que a elaboração das matérias legislativas durante essa legislatura teve a participação de dois atores diferentes.

Não obstante a intensa crise política local, é interessante perceber o êxito do Executivo na produção legal. Dos 269 projetos enviados durante esses quatro anos, 207 foram aprovados pelos vereadores, o que resulta em uma taxa de sucesso de 76,96%. A tabela a seguir explicita que, mesmo naquelas que necessitam do consentimento de maioria absoluta, o governo conseguiu aprovar a maior parte delas.

Tabela 35 – Campo Grande: Poder Executivo (2013 – 2016)								
Ano	PLO		PLC		PELOM		TOTAL	
	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados

²⁰⁶ Decreto legislativo nº 1.759/2014 (Câmara Municipal de Campo Grande).

2013	22	18	2	2	0	0	24	20
2014	116	96	17	13	0	0	133	109
2015	74	53	9	7	0	0	83	60
2016	27	16	2	2	0	0	29	18
Fonte: Câmara Municipal de Campo Grande.								

Adentrado na investigação do período subsequente, é pertinente repararmos nos resultados das eleições de 2016. Marquinhos Trad (PSD) foi eleito prefeito de Campo Grande no segundo turno com 58,77% dos votos válidos, vencendo ao final a candidata Rose Modesto (PSDB), que obteve 41,23%²⁰⁷. Coincidentemente, a fragmentação partidária permaneceu o mesmo da legislatura anterior – 1,93 –, ou seja, quinze legendas diferentes garantiram ao menos uma cadeira dentre as vinte e nove da Câmara Municipal.

Tabela 36 – Campo Grande: Fragmentação Partidária (2017 – 2020)	
Partido	Nº de vereadores
PSDB	7
PP	3
PDT	2
PMDB	2
PRB	2
SD	2
PSB	2
PSD	2
DEM	1
PT	1
PMN	1
PTB	1
REDE	1
PTN	1
PTdoB	1
Fonte: TRE-MS.	

A coligação encabeçada pelo partido de Trad – PSD, PEN, PHS, DEM, PTdoB, PMN, PTB, PPL – elegeu apenas seis vereadores. No entanto, na presente legislatura, inusitadamente nenhuma legenda formalizou oposição ao governo. Apenas dois vereadores, um do DEM e outro do PSDB, de maneira isolada, declararam-se opositores. Desse modo, o prefeito dispôs de um ambiente notadamente favorável no Legislativo.

No que diz respeito à eficiência do Executivo na produção legal, a próxima tabela expõe que Trad submeteu à apreciação do Legislativo um montante de 415 projetos

²⁰⁷ Os candidatos mais bem-posicionados no primeiro turno foram Marquinho Trad (PSD), com 34,57%; Rose Modesto (PSDB), 26,62%; Alcides Bernal (PP), 26,01%; e Coronel David (PSC), com 4,83%. Dados do TSE.

e, desses, 266 converteram-se em leis, correspondendo, assim, a uma taxa de sucesso de 64,1%. É intrigante perceber que, se considerássemos apenas os projetos de lei complementar, espécie que requer quórum de maioria absoluta, o desempenho do prefeito seria superior.

Tabela 37 – Campo Grande: Poder Executivo (2017 – 2020)

Ano	PLO		PLC		PELOM		TOTAL	
	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados
2017	109	60	21	18	0	0	130	78
2018	92	70	22	16	0	0	114	86
2019	84	53	19	10	0	0	103	63
2020	45	23	23	16	0	0	68	39

Fonte: Câmara Municipal de Campo Grande.

Quando tomamos o desenho institucional do município de Campo Grande, constatamos que os poderes de agenda do Executivo são mais concentrados e que a norma regimental da Câmara possibilita a centralização do processo decisório, o que abre espaço para uma ação categórica dos líderes. Alcides Bernal (PP), eleito para o mandato de 2013-2016, não tinha o apoio formal da maioria dos vereadores e, para se ter ideia do ambiente no parlamento da capital naquele momento, vinte e três dos vinte e nove parlamentares votaram a favor de sua cassação. No entanto, mesmo em meio às trocas no comando do Executivo, esse poder alcançou uma considerável taxa de sucesso. Na legislatura posterior, Trad (PSD) praticamente não tinha opositores na Câmara, todavia, os números apontam que ele obteve, ao final de seu mandato, uma taxa de sucesso inferior à dos seus antecessores. Os exemplos verificados nesses dois períodos em Campo Grande nos remetem à discussão realizada no segundo capítulo deste trabalho, isto é, nos interpela e nos direciona a considerar outras variáveis que sejam úteis para explicar fenômenos como esses no âmbito das relações entre os poderes na produção legal.

4.2.10 – João Pessoa-PB

Em nossa classificação, o poder Executivo de João Pessoa conta com poderes de agenda mais concentrados e as regras que disciplinam o processo decisório no Legislativo favorecem a centralização. Cientes disso, vejamos agora as variáveis políticas que estamos ressaltando.

Na capital paraibana, a eleição de 2012 para o cargo de prefeito foi decidida em segundo turno. Na oportunidade, Luciano Cartaxo (PT) venceu o confronto contra Cícero Lucena (PSDB). Em votos válidos, os candidatos obtiveram, respectivamente, 68,13% e 31,87% dos votos válidos²⁰⁸. Para a legislatura 2013-2016, foram escolhidos vinte e sete vereadores de treze partidos diferentes, o que acarreta uma fragmentação partidária de 2,07 legendas por cadeira no parlamento.

Tabela 38 – João Pessoa: Fragmentação Partidária (2013 – 2016)	
Partido	Nº de vereadores
PP	4
PSDB	3
PSB	3
PPS	3
PDT	2
PMDB	2
PTdoB	2
PT	2
DEM	2
PTB	1
PSD	1
PSL	1
PR	1

Fonte: TRE-PB.

O prefeito foi eleito com o apoio de uma coligação formada por quatro partidos (PT, PPS, PP e PRB). Se observamos na tabela, veremos que o partido do prefeito, juntamente com as demais legendas da coligação, elegeu nove vereadores, número insuficiente para a aprovação de matérias, sobretudo aquelas que exigem o assentimento de maioria absoluta ou de maioria qualificada. As articulações iniciadas para o segundo turno redundaram na formalização de uma coalizão aliada composta por mais oito partidos (PMDB, PSL, DEM, PDT, PT do B, PR, PSD e PTB), o que concedeu ao prefeito um base de sustentação formada por vinte dos vinte e sete vereadores da Câmara Municipal, ou seja, mais do que o suficiente para se atingir o quórum de maioria qualificada de $2/3$ ²⁰⁹.

Em sua atividade legislativa entre os anos de 2013 e 2016, Cartaxo enviou à Câmara um total de 129 projetos de lei, obtendo êxito em 118 deles. Desse modo, a taxa

²⁰⁸ Levando em conta os candidatos mais bem-colocados, o resultado do primeiro turno, em votos válidos, foi o seguinte: Luciano Cartaxo (PT), 38,32%; Cícero Lucena (PSDB), 20,27%; Estela (PSB), 20,08%; e Zé Maranhão (PMDB), 18,87%. Dados do TSE.

²⁰⁹ Art. 114, RI/CMJP.

de sucesso alcançada pelo chefe do Executivo foi de 91,48%. No entanto, conforme vimos no capítulo anterior, o município de João Pessoa apresenta uma especificidade no que diz respeito aos poderes de agenda do prefeito, pois a lei orgânica municipal faculta a ele a prerrogativa de editar medidas provisórias com força de lei, ou seja, a capacidade de alterar o *status quo* legal unilateralmente, mas que depende da posterior apreciação do Legislativo. Na presente legislatura, Cartaxo editou 201 medidas provisórias sobre temas variados, número expressivo, que traduz o uso contínuo de tal expediente pelo prefeito.

Tabela 39 – João Pessoa: Poder Executivo (2013 – 2016)

Ano	PLO		PLC		PELOM		TOTAL	
	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados
2013	34	32	2	2	1	1	37	35
2014	33	29	4	4	0	0	37	33
2015	21	17	5	5	0	0	26	22
2016	23	22	6	6	0	0	29	28

Fonte: Câmara Municipal de João Pessoa.

No que tange ao desempenho do Executivo na legislatura de 2017-2020, observemos os resultados das eleições de 2016. O prefeito Luciano Cartaxo, desta feita no PSD, foi reeleito em primeiro turno com 59,67% dos votos válidos²¹⁰. A composição da Câmara Municipal sofreu uma alteração considerável no que tange ao índice de fragmentação partidária. Diferentemente do período anterior, neste momento dezenove partidos conseguiram pelo menos um assento dentre os vinte e sete disponíveis no Legislativo pessoense, o que representa uma fragmentação de 1,42.

Tabela 40 – João Pessoa: Fragmentação Partidária (2017 – 2020)

Partido	Nº de vereadores
PSB	4
PSDB	3
PP	2
PTdoB	2
PMN	2
PHS	1
SD	1
PSL	1
PRB	1
PSC	1
PSD	1
PTB	1
PRTB	1

²¹⁰ Os candidatos mais bem-colocados na disputam foram Cida Ramos (PSB), com 33,54%; Professor Charliton (PT), 4,43%; e Victor Hugo (PSOL), 2,36% dos votos válidos. Dados do TSE.

PR	1
PCdoB	1
PPS	1
PSDC	1
PMDB	1
PT	1
Fonte: TRE-PB.	

Cartaxo foi reeleito com o apoio de uma coligação formada por doze partidos (PSD, PMDB, PSDB, PP, SD, PCdoB, PSC, PRB, PSDC, PMN, PHS e PTN), representando, de acordo com a tabela exposta, um grupo composto por quinze parlamentares, o que possibilitou de imediato ao prefeito ter a maioria absoluta de aliados na Câmara Municipal.

Sobre a produção legal do Executivo nesse período, temos um percentual bem próximo daquele verificado em 2013-2016. A tabela a seguir demonstra que dos 135 projetos de lei que o prefeito submeteu ao Legislativo, ele conseguiu aprovar 123, o que corresponde a uma alta taxa de sucesso de 91,12%. Porém, em relação à edição de medidas provisórias, temos que, em seu segundo mandato, Cartaxo fez um uso mais contundente de tal prerrogativa, tendo editado um total de 301 dessas medidas com força de lei.

Tabela 41 – João Pessoa: Poder Executivo (2017 – 2020)

Ano	PLO		PLC		PELOM		TOTAL	
	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados
2017	36	34	9	9	0	0	45	43
2018	24	19	3	3	0	0	27	22
2019	22	22	3	3	0	0	25	25
2020	33	29	5	4	0	0	38	33
Fonte: Câmara Municipal de João Pessoa.								

A partir dos dados apresentados, foi possível constatar o êxito do Executivo nos dois períodos analisados, com taxas de sucesso acima de 90%. Destacamos aqui os efeitos do aspecto institucional, pois, ao prever a possibilidade de edição de medidas provisórias, a legislação de João Pessoa concede poderes ainda mais categóricos ao chefe do Executivo. Note-se que, nas duas legislaturas consideradas, foram editadas ao todo 502 medidas provisórias, o que representa uma intensa participação na atividade legislativa. Sobre o processo decisório no Legislativo, aqui também se encontra um cenário onde as regras possibilitam uma ação centralizada dos líderes partidários. Desse modo, ao contar

com o apoio da maioria dos vereadores nos dois períodos, o prefeito dispôs das condições apontadas pela literatura que colaboram para um desempenho exitoso na produção legal.

4.2.11 – Aracaju-SE

Nos termos da classificação aqui delineada, os poderes de agenda do Executivo em Aracaju são mais concentrados e o processo decisório no legislativo é centralizado. Tomando essas características, devemos observar neste instante as variáveis políticas para avaliarmos o desempenho dos prefeitos.

Analisando os números da produção legislativa do Executivo em Aracaju na legislatura 2013-2016, atentemos para a informação de que o prefeito eleito em 2012 foi João Alves (DEM), que obteve 52,72% dos votos válidos no primeiro turno²¹¹. Sobre a composição da Câmara Municipal, o resultado eleitoral revela que os vinte e quatro vereadores escolhidos pertenciam a catorze partidos distintos, sendo a fragmentação partidária nesse caso de 1,71.

Tabela 42 – Aracaju: Fragmentação Partidária (2013 – 2016)	
Partido	Nº de vereadores
DEM	4
PR	3
PT	3
PRTB	2
PMDB	2
PSB	2
PTdoB	1
PCdoB	1
PSL	1
PSDB	1
PSC	1
PSD	1
PRB	1
PP	1

Fonte: TRE-SE.

João Alves (DEM) contou com o apoio de uma ampla coligação na disputa do pleito, sendo essa formada por treze partidos (DEM, PSDB, PR, PSC, PMN, PP, PTB,

²¹¹ Os candidatos que ficaram mais bem-colocados no primeiro turno foram Valadares Filho (PSB), com 37,62%, Vera Lúcia (PSTU), com 6,68%, e Reynaldo Nunes (PV), que obteve 2,98% dos votos válidos. Dados do TSE.

PPL, PRTB, PRP, PTC, PSL, PTN). Isto conferiu ao prefeito uma forte base aliada formada por vinte e um vereadores, muito além do quórum de maioria qualificada de 2/3 exigido pela norma regimental para a votação de matérias mais substanciais²¹².

Conforme apresenta a tabela seguinte, o chefe do Executivo de Aracaju elaborou 197 projetos de lei na legislatura 2013-2016. Desse montante, 174 foram aprovados, pelo que se chega a uma taxa de sucesso de 88,37%. Percebe-se que o prefeito foi bem-sucedido em aprovar a maioria de suas matérias nos três primeiros anos, inclusive aquelas que exigem a deliberação por quórum diferenciado, porém, denota-se uma queda no último ano de mandato.

Ano	PLO		PLC		PELOM		TOTAL	
	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados
2013	61	55	11	10	0	0	72	65
2014	42	41	16	15	0	0	58	56
2015	27	27	6	6	0	0	33	33
2016	22	15	11	5	1	0	34	20

Fonte: Câmara Municipal de Aracaju.

Sobre os números da segunda legislatura, no que tange ao cargo de prefeito, Edvaldo Nogueira (PCdoB) foi eleito no pleito de 2016 em segundo turno com 51,11% dos votos válidos ao derrotar o candidato Valadares Filho (PSB), que ficou com 47,89% do total²¹³. A composição partidária na Câmara Municipal teve uma leve alteração, pois os vinte e quatro vereadores eleitos pertenciam a quinze partidos diferentes, o que resulta em uma fragmentação de 1,60.

Partido	Nº de vereadores
DEM	2
PSB	2
PTB	2
PCdoB	2
PMDB	2
PSD	2
REDE	2

²¹² Arts. 205 e 206, RI/CMA.

²¹³ Os números do TSE apontam que os candidatos mais votados no primeiro turno foram Edvaldo Nogueira (PCdoB), com 38,76%; Valadares Filho (PSB), com 38,09%; João Alves (DEM), com 9,99%; e Dr. Emerson (REDE) com 9,01% dos votos válidos.

PPS	2
PT	1
PRTB	1
PRB	1
PSDB	1
PEN	1
PHS	1
PDT	1
Fonte: TRE-SE.	

Inicialmente, a depender dos partidos que formaram a coligação do prefeito eleito (PCdoB, PT, PMDB, PSD, PRB, PTN, PTdoB, PRP), visualiza-se que este não detinha a maioria na casa, pois tais legendas elegeram apenas oito representantes. Porém, as articulações possibilitaram ao prefeito angariar o apoio de vereadores de mais seis partidos (DEM, PSDB, PPS, PEN, PHS e REDE), o que lhe conferiu uma sólida base aliada na Câmara Municipal, número suficiente para alcançar o quórum de 2/3 de que falamos acima.

A tabela a seguir apresenta o desempenho de Nogueira (PCdoB) na atividade legislativa. Verifica-se que o prefeito encaminhou à Câmara 56 projetos de lei, tendo conseguido aprovar 42 proposições, alcançando, portanto, uma taxa de sucesso de 76,8%. Nota-se que o chefe do Executivo aprovou a maior parte das matérias durante o seu mandato, inclusive as que necessitam do assentimento de maiorias absoluta e qualificada. A taxa final atingida, apesar de ser considerável, é menor se comparada àquela do período anterior.

Tabela 45 – Aracaju: Poder Executivo (2017 – 2020)								
Ano	PLO		PLC		PELOM		TOTAL	
	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados
2017	11	10	7	6	1	1	19	17
2018	7	7	2	2	0	0	9	7
2019	16	14	2	2	0	0	18	16
2020	9	2	1	0	0	0	10	2
Fonte: Câmara Municipal de Aracaju.								

Observando a participação do Executivo nos dois períodos delimitados na capital sergipana, pudemos constatar o êxito dos prefeitos em aprovar a maior parte das matérias submetidas à apreciação dos vereadores. Nestes dois casos, verifica-se novamente os efeitos da junção de fatores institucionais – prerrogativas do Executivo e centralização do processo decisório no Legislativo – e políticos sobre o destacado desempenho dos

prefeitos. Conforme estamos pontuando, a alta fragmentação partidária constatada nos dois períodos também não foi problema para a governabilidade e conseqüentemente para a implementação da agenda prefeitoral. Mesmo na legislatura de 2017-2020, quando a priori não detinha a maioria na Câmara Municipal, o prefeito conseguiu formalizar uma base aliada a partir de sua capacidade de mobilizar recursos distributivos, o que certamente contribuiu para a sua boa performance na produção legal.

4.2.12 – Vitória-ES

Finalizando a nossa investigação sobre a produção legislativa nos municípios, vejamos os números de Vitória. Aqui, os poderes de agenda do chefe do Executivo também são concentrados e, assim como em todos os casos analisados, o processo decisório no Legislativo é centralizado. Atentemos a seguir para as variáveis políticas que estão sendo consideradas.

No tocante à legislatura de 2013-2016, o prefeito eleito no segundo turno das eleições em 2012 foi Luciano Rezende (PPS), que obteve 52,73% dos votos válidos, contra 47,27% alcançados pelo candidato Luiz Paulo (PSDB)²¹⁴. Em relação à escolha dos vereadores, temos que onze partidos políticos conseguiram ao menos um assento dentre os quinze disponíveis na Câmara Municipal. O índice de fragmentação, portanto, é de 1,36 partidos por vaga, o menor verificado por nós dentre todos os municípios investigados.

Tabela 46 – Vitória: Fragmentação Partidária (2013 – 2016)	
Partido	Nº de vereadores
PPS	2
PSB	2
PT	2
PSDB	2
PMDB	1
PSD	1
PDT	1
PRP	1
PCdoB	1
PHS	1

²¹⁴ Em relação ao resultado do primeiro turno, em votos válidos, os candidatos mais bem-colocados foram Luciano Rezende (PPS), 39,14%; Luiz Paulo (PSDB), 36,69%; Iriny Lopes (PT), 18,41%; e Gustavo de Biase (PSOL), 4,07%.

PRB	1
Fonte: TRE-ES.	

Para a sua eleição, Rezende contou com uma coligação formada por PPS, PP, PTN, PSC, PR, PHS, PRP, porém, os vereadores eleitos por tais legendas não representavam a maioria. Desse modo, o prefeito eleito lançou mão de negociações e, por fim, obteve apoio majoritário na Câmara Municipal.

A tabela a seguir apresenta o desempenho legislativo do prefeito entre os anos de 2013 e 2016. Rezende enviou 177 projetos de lei para a apreciação dos vereadores e obteve ao final a aprovação de 159²¹⁵. Dessa forma, a taxa de sucesso do Executivo na capital capixaba nesse período foi de 89,84%. É interessante constatar o êxito em aprovar os projetos de emenda à lei orgânica, os quais requerem a concordância de maioria qualificada. O prefeito elaborou proposições dessa espécie em cada ano da legislatura, tendo sido bem-sucedido em todas as oportunidades.

Tabela 47 – Vitória: Poder Executivo (2013 – 2016)						
Ano	PLO/PLC		PELOM		TOTAL	
	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados
2013	44	42	1	1	45	43
2014	49	42	1	1	50	43
2015	49	43	1	1	50	44
2016	31	28	1	1	32	29
Fonte: Câmara Municipal de Vitória.						

No tocante à legislatura de 2017-2020, devemos sublinhar inicialmente a reeleição de Luciano Rezende (PPS) em 2016, que obteve 51,19% dos votos válidos no segundo turno contra 48,81% de Amaro Neto (SD)²¹⁶. Em relação à composição da Câmara Municipal, verifica-se agora que os quinze vereadores escolhidos pertenciam a nove partidos, com isso, o índice de fragmentação foi de 1,66.

Tabela 48 – Vitória: Fragmentação Partidária (2017 – 2020)

²¹⁵ Em Vitória, nos deparamos com a mesma situação encontrada em São Paulo, Belo Horizonte e Recife, isto é, tivemos acesso apenas aos números totais, não havendo distinção entre projetos de lei ordinária e os projetos de lei complementar de iniciativa do Executivo.

²¹⁶ Tomando os quatro candidatos mais bem-colocados, o resultado do primeiro turno foi o seguinte: Luciano Rezende (PPS), 43, 82%; Amaro Neto (SD), 35,32%; Lelo Coimbra (PMDB), 14,32%; e Perly Cipriano (PT), 3,48%. Dados do TSE.

Partido	Nº de vereadores
PPS	4
PSB	2
PTB	2
PDT	2
PSDB	1
PSD	1
PSC	1
PV	1
PP	1

Fonte: TRE-ES.

Diferentemente da situação ocorrida em 2012, a coligação formada em torno da candidatura de Rezende conseguiu eleger a maioria dos vereadores, chegando a onze nomes pertencentes a PPS, PSDB, PSB, PSC, PV e PP. Dessa forma, o prefeito detinha o apoio majoritário na Câmara Municipal, o que o possibilitava em tese obter a aprovação de matérias que exigem a anuência de pelo menos 2/3 dos vereadores²¹⁷.

Vejamos, então, os números para o período em análise. Entre 2017 e 2020, dos 148 projetos de lei submetidos pelo prefeito de Vitória, 127 foram deliberados favoravelmente, o que representa uma taxa de sucesso de 85,82%, percentual não muito distante daquele alcançado entre 2013 e 2016. Dos resultados expostos na tabela a seguir, destacamos mais uma vez a capacidade do chefe do Executivo em aprovar projetos de emenda à lei orgânica, os quais exigem quórum qualificado, conforme vimos há pouco.

Ano	PLO/PLC		PELOM		TOTAL	
	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados	Propostos	Aprovados
2017	49	46	1	1	50	47
2018	43	38	1	1	44	39
2019	38	30	0	0	38	30
2020	14	10	2	1	16	11

Fonte: Câmara Municipal de Vitória.

Os dados relativos aos dois períodos investigados demonstram o sucesso do Executivo na produção legal em Vitória. Estamos ressaltando desde o início deste capítulo os efeitos do desenho institucional e dos fatores políticos sobre a aprovação de matérias de iniciativa dos prefeitos. Na capital do Espírito Santo, segue-se a linha em que a legislação confere relevantes prerrogativas ao chefe do Executivo e onde o processo

²¹⁷ Art. 247, RI/CMV.

decisório no Legislativo é centralizado, o que favorece a ação dos líderes partidários. Essas características, somadas ao fato de que em seus dois mandatos o prefeito conseguiu contornar a fragmentação partidária e, assim, formar uma sólida base na Câmara Municipal, ajudam a explicar mais uma vez o notório desempenho do governo na atividade legislativa.

4.3 – Resumo do capítulo:

Além de considerar as características institucionais dos municípios de acordo com a classificação estabelecida, o exame da produção legal dos prefeitos em cada uma das doze capitais aqui analisadas também levou em conta alguns dos elementos políticos apontados pela literatura que influenciam o desempenho do Executivo nessa atividade. Constatou-se que a alta fragmentação partidária e as diferenças ideológicas entre as legendas não se apresentam como problemas para que o governo consiga arregimentar apoio, já que este quase sempre consegue arregimentar a maioria no parlamento e, assim, obter êxito em suas matérias. Tal fato pode ser explicado, conforme discutimos mais no início deste trabalho, a partir da mobilização dos recursos distributivos de que dispõe o poder Executivo, os quais o possibilitam, por exemplo, acomodar diferentes atores no âmbito da administração pública. Porém, como também anotaram Guarnieri, Peres e Ricci (2018), ao avaliar os estados brasileiros, o fato de a alta fragmentação não ser problema revela que as alianças partidárias eleitorais não seguem um padrão de verticalidade e de coerência ideológicas, sendo essas características identificáveis em nosso contexto subnacional.

Considerando os efeitos das variações institucionais explicitadas no tocante aos poderes de agenda, verificaram-se poucas diferenças no resultado final da produção legal. Mesmo dispondo de prerrogativas adicionais, como no caso da possibilidade de solicitar delegação legislativa, nos períodos investigados esse recurso foi utilizado uma única vez em Manaus, não tendo sido mobilizado em Fortaleza, Campo Grande e Aracaju²¹⁸. Situação completamente diversa pôde ser observada no que tange à edição de medidas provisórias; o Executivo de João Pessoa fez uso reiterado desse expediente, o que

²¹⁸ Ricci e Zulini (2020, p. 213-214) relatam situação semelhante no que tange ao uso das leis delegadas nos estados brasileiros, afirmando a sua pouca utilização por parte dos governadores.

demonstra o peso desse componente institucional específico. Contudo, tomando o percentual final de matérias que efetivamente converteram-se em leis, nota-se que, apesar de ter sido altamente significativo, não foi tão diferente se comparado com outros municípios em que os prefeitos não contam com tal prerrogativa.

Conforme salientamos, não foi possível aferir os efeitos de todas as variações institucionais entre os municípios, porém, através da discussão empreendida, é possível dizer que as condições institucionais fundamentais que favorecem o sucesso do Executivo na produção legal – poderes de agenda concentrados concedidos ao chefe do Executivo e centralização do processo decisório no parlamento – estão presentes no arranjo de todas as capitais investigadas. Ao resumir os dados, a tabela a seguir revela as taxas de sucesso e, conseqüentemente, nos ajuda na avaliação do desempenho do Executivo nos dois períodos em cada município.

TABELA 50 – Desempenho do poder Executivo dos municípios na produção legal.

MUNICÍPIO	LEGISLATURA 2013-2016	LEGISLATURA 2017-2020
São Paulo-SP	76,83	66,30%
Salvador-BA	95,60%	83,20%
Fortaleza-CE	96,64%	84,90%
Belo Horizonte-MG	83,40%	93,7%
Manaus-AM	96,45%	76,41%
Curitiba-PR	83,20%	84,80%
Recife-PE	92,74%	93,30%
Porto Alegre-RS	76,90%	65,33%
Campo Grande-MS	76,96%	64,10%
João Pessoa-PB	91,48%	91,12%

Aracaju-SE	88,37%	76,80%
Vitória-ES	89,84%	85,82%

Fonte: Elaboração própria, com base nos resultados da produção legislativa do poder Executivo nos municípios.

Observamos que o Executivo municipal aprovou a maior parte das matérias legislativas de sua autoria e, tomando a totalidade dos casos, tem-se uma média geral de sucesso de 82,56%, o que vai ao encontro da prescrição da tipologia aqui colocada sobre o êxito dos chefes desse poder na produção legal.

Ao direcionar a análise para os municípios e realçar a variação institucional existente, demonstra-se, a partir dos casos analisados, que a lógica denotada no plano federal tende a se repetir no âmbito municipal, onde o Executivo também dispõe de amplos recursos legislativos, políticos e administrativos, e, assim, consegue aprovar a maior parte de suas propostas no Legislativo. Nesse último poder, cujo processo decisório também é centralizado a partir das regras internas, constata-se igualmente a presença de coalizões governistas compostas por membros de vários partidos que tendem a agir coordenadamente, o que colabora para o sucesso do Executivo local na atividade legislativa.

Porém – e este é outro ponto importante que deve ser salientado a partir dos achados – destaca-se a importância e mesmo a imprescindibilidade da consideração dos efeitos de variáveis políticas nessas relações entre os poderes. Nesse sentido, observamos que o êxito legislativo dos prefeitos não está garantido apenas pela presença dos fatores institucionais, verificando-se oscilações nas taxas de sucesso em um mesmo município em períodos distintos, o que nos impele a atentar para os efeitos oriundos do ambiente político. A partir dos resultados, apreende-se, portanto, que as instituições são importantes nas relações entre os poderes na produção legal, todavia, somos impelidos a não desconsiderar os efeitos de variáveis políticas que se inserem em todo esse complexo processo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação das relações entre Executivo e Legislativo na produção legal nos municípios brasileiros passa necessariamente pela análise do arranjo institucional disposto na Constituição Federal de 1988. Em razão disso, adentramos no início deste trabalho no debate realizado pela ciência política sobre os desdobramentos da estrutura estabelecida no texto constitucional destacando, sobretudo, as causas que contribuem para o sucesso dos chefes do Executivo na atividade legislativa, seja em âmbito federal, estadual ou municipal.

O plano federal é, indiscutivelmente, o mais abordado, onde existem diversos estudos elaborados em diferentes épocas que examinaram muitos dos aspectos que permeiam as relações entre o presidente da República e o Congresso Nacional no processo legislativo. A preocupação era, especialmente, avaliar as consequências do arranjo institucional delineado para a governabilidade e a estabilidade do regime democrático recém-instituído. Nesse sentido, algumas pesquisas concluíram que a combinação entre alguns elementos como presidencialismo, federalismo e multipartidarismo era danosa e fatalmente levaria o país a um quadro de paralisia decisória e estagnação, porquanto essa junção acarretaria altos custos ao governo.

Discordando dessas conclusões, outros autores afirmaram que, a despeito das condições existentes, o Executivo conseguia implementar a sua agenda, isto porque o próprio arranjo institucional concedia amplas prerrogativas legislativas e categóricos recursos político-administrativos a este poder, somando-se a isso o fato de que a norma regimental no âmbito do Legislativo proporcionava uma centralização do processo decisório nas mãos dos líderes partidários. Desse modo, análises empíricas demonstraram que, mesmo em meio a um cenário no qual se precisa negociar com diferentes atores, os presidentes logravam acomodar interesses e formar coalizões aliadas no Congresso, sendo, assim, bem-sucedidos em aprovar a maior parte da legislação de sua iniciativa. O Executivo, portanto, pode ser visto como o protagonista na produção legal, sendo o principal responsável pela elaboração da maioria das normas jurídicas.

Dentre outros fatores que estão imbricados nas interações entre os poderes, o desempenho do Executivo na atividade legislativa despertou e continua a despertar a atenção dos pesquisadores. Vimos que, mesmo em menor escala, tal análise foi

direcionada para o plano subnacional, na qual procurou-se averiguar, por exemplo, o desempenho de governadores e prefeitos na atividade legislativa. Durante a discussão, constatamos que alguns trabalhos apontaram que em nível subnacional o governo também alcança altas taxas de sucesso, tendo o desenho institucional papel de relevo na explicação desse fenômeno. Há, portanto, uma espécie de consenso em torno do fato de que, guardadas as especificidades e observadas as questões de competência, o Executivo também tende a ter sucesso no âmbito subnacional, haja vista os poderes de agenda que são concedidos aos chefes do Executivo de estados e municípios.

No entanto, observamos que o ente municipal continua a ser o menos abordado pela ciência política, o que decerto nos motivou a empreender esta investigação. Poucos trabalhos abordaram especificamente as relações entre os poderes na produção legislativa no plano local, daí o nosso interesse em delimitar esse objeto procurando, assim, contribuir com a literatura desse campo na ciência política. Destacamos que, em virtude da autonomia concedida aos municípios pela Constituição de 1988, existem diferenças no tocante às regras institucionais. Em decorrência disso, dialogamos com análises que procuram examinar os efeitos de variações institucionais sobre resultados legislativos, porquanto denotamos certas peculiaridades no tocante ao processo legislativo entre os municípios.

Almejando compreender os fatores que contribuem para o sucesso do Executivo municipal na atividade legislativa, discutimos no segundo capítulo elementos institucionais presentes em fases do processo legislativo. Com fundamento na literatura especializada, os denominados “poderes de agenda” e as regras do processo decisório no Legislativo foram apontados como variáveis para explicar o êxito dos governos em aprovar as matérias de sua iniciativa. Desse modo, propomos, então, uma tipologia que contemple essas duas variáveis institucionais com o intuito de classificar os casos selecionados.

Considerando quatro critérios e duas gradações intermediárias, colocou-se que o Executivo tende a ser mais bem-sucedido quando detém poderes de agenda mais concentrados e quando o processo decisório no Legislativo é centralizado. Essa situação pode ser expressa quando o desenho institucional contempla o Executivo com a capacidade exclusiva de iniciar a legislação em temas centrais como aqueles atinentes à estruturação da administração pública e sobre questões orçamentárias e fundiárias, quando este detém a prerrogativa de lançar mão de recursos como o mecanismo de

urgência, quando o quórum para a deliberação do veto é qualificado e quando usufrui da prerrogativa de solicitar delegação legislativa e/ou de editar medidas provisórias, devendo o processo decisório no parlamento ser centralizado nas mãos dos líderes partidários - estes influenciam, por exemplo, a formação das comissões parlamentares e a organização da ordem do dia.

Entretanto, para a explicação do sucesso do Executivo consideramos, ainda, variáveis de natureza política. Através da interlocução com importantes trabalhos na área, observamos que o governo tende a prosperar na produção legal, por exemplo, quando detém o apoio majoritário no parlamento, seja através da maioria de seu partido ou por meio da formação de coalizões, quando não se denota uma alta fragmentação partidária e quando não há um cenário de polarização ideológica entre as legendas representadas.

Cientes da importância dessas variáveis para a explicação do sucesso do Executivo, partimos, então, para a investigação dos municípios selecionados. Desse modo, analisamos no terceiro capítulo as variáveis institucionais observando a legislação pertinente das capitais, quando consideramos as regras dispostas em suas leis orgânicas e também nos regimentos internos das casas legislativas. Na oportunidade, ao avaliarmos as variáveis explicativas atinentes ao processo legislativo, foi possível constatar a variação institucional existente entre os municípios.

Seguindo as disposições da tipologia proposta, classificamos os casos de acordo com os critérios demarcados. Embora existam variações, denotamos na ocasião que, de maneira geral, o arranjo institucional dos municípios investigados confere aos chefes do Executivo poderes de agenda concentrados. No tocante à segunda variável, procuramos agrupar mais uma vez os municípios seguindo os requisitos da tipologia. Ao avaliarmos os aspectos delimitados do processo decisório a partir do regimento interno de cada Câmara Municipal, vimos em todas as capitais a presença dos elementos que redundam na centralização do referido processo, em que as regras possibilitam a ação decisiva das lideranças na composição das comissões e na organização da ordem do dia.

Em posse dessas informações, procuramos aferir o desempenho do poder Executivo dos municípios na atividade legislativa, pelo que realizamos no quarto capítulo uma pesquisa empírica que contemplou os resultados da produção legal nas capitais nas legislaturas de 2013-2016 e 2017-2020. Ao tomarmos a totalidade dos projetos de lei ordinária, lei complementar e de emendas à lei orgânica iniciados pelos prefeitos nesses dois períodos, observamos a quantidade de matérias que foram aprovadas, obtendo ao

final o percentual referente à taxa de sucesso, sendo este um indicador adequado para demonstrar os níveis de performance do governo. Em posse dos dados, verificamos que o Executivo municipal é inegavelmente bem-sucedido em transformar as suas proposições em lei. Constatou-se, entre os casos investigados, uma média de 82,56% de aprovação.

Como dissemos, a literatura vem apontando duas razões para esse fato, quais sejam, que as instituições importam, mas que também é preciso levar em conta fatores políticos que influenciam esse processo. Ao abordar diretamente os municípios e chamar a atenção para as peculiaridades dos entes locais, acreditamos que a discussão aqui empreendida pode contribuir com o debate que vem sendo realizado no campo dos estudos legislativos. Assim, no que diz respeito à primeira razão, quando são salientados os efeitos de variáveis institucionais sobre as relações entre os poderes na produção legal, observamos nos dois períodos investigados que os apontamentos feitos pela literatura existente se confirmaram. Nesse sentido, a capacidade, por exemplo, de iniciativa exclusiva sobre determinadas questões, a faculdade de solicitar urgência, a prerrogativa de veto, o direito de iniciar a produção legal unilateralmente, bem como a detenção de incisivos recursos administrativos e políticos, também são fatores que concorrem fortemente para o sucesso do Executivo na atividade legislativa em âmbito local.

No que tange à segunda razão, vimos que é de fundamental importância a consideração de variáveis políticas que podem influenciar a relação entre Executivo e Legislativo na produção legal, o que nos motivou a apresentar o cenário político e os resultados eleitorais da época. A literatura especializada – a qual examina majoritariamente contextos nacionais – vem apontando a fragmentação partidária como um dos obstáculos para a implementação da agenda por parte do Executivo. Nos casos em análise, por exemplo, essa variável não exerceu os mesmos efeitos, o que nos faz atentar para as especificidades presentes em contextos subnacionais. Aqui, notamos que a alta fragmentação partidária e as diferenças ideológicas entre as legendas não foram empecilhos para o governo arregimentar apoio e formar sólidas maiorias no parlamento, levando-nos a inferir que os vínculos partidários tendem a ser ocasionais e voláteis e que as fronteiras entre as agremiações são menos demarcadas em nível local. De fato, observou-se a presença de uma coalizão aliada atuante nas Câmaras na maior parte dos casos, o que concorreu para o sucesso dos prefeitos. Talvez esses também sejam aspectos

detectados no contexto dos municípios que podem contribuir para a literatura dessa área de investigação.

Observando dois períodos distintos, no entanto, chama a atenção em algumas ocasiões a ocorrência de resultados díspares em determinados municípios mesmo quando as condições políticas aparentavam-se semelhantes, especialmente no que diz respeito à presença de uma coalizão governista. Igualmente instigante foi constatar em alguns casos o fato de que mesmo diante de crises envolvendo prefeitos e vereadores, o Executivo ainda assim ter sido capaz de aprovar mais da metade de suas proposições. Esses fatos sinalizam para a necessidade de continuarmos a procurar outros aspectos que nos ajudem a compreender os efeitos das contingências políticas sobre as relações entre os dois poderes na produção legal.

Após avaliarmos o desempenho dos prefeitos com base na classificação institucional dos municípios e também após considerarmos as influências de variáveis políticas, podemos concluir, em face dos resultados encontrados, que, assim como no plano federal, o sucesso dos prefeitos na produção legal pode ser explicado a partir da combinação de poderes de agenda concentrados – notórias prerrogativas legislativas e político-administrativas concedidas ao chefe do Executivo – e centralização do processo decisório nas casas legislativas nas mãos dos líderes partidários, confirmando, assim, a primeira hipótese levantada. Vimos igualmente que lançando mão de seus poderes de agenda, os prefeitos conseguem, na maior parte das vezes, formar coalizões no parlamento a despeito da expressiva fragmentação partidária, o que favorece a aprovação das matérias de autoria do governo, o que vai ao encontro da segunda hipótese.

Mesmo diante das dificuldades mencionadas para ter acesso aos dados e até mesmo a inexistência de informações que seriam pertinentes, esperamos que a presente investigação contribua para a consolidação de uma agenda de estudos na ciência política brasileira que contemple o ente municipal. Enfatizamos a necessidade de pesquisas futuras que abordem as relações entre Executivo e Legislativo em municípios de diferentes características socioeconômicas e geográficas, procurando analisar, especialmente, os efeitos de outras variações institucionais sobre os resultados legislativos. Sem dúvidas, essa atividade ajudará a ampliar a compreensão do funcionamento das instituições e da ação dos atores políticos no âmbito dos municípios, local por excelência e imediato onde vivemos e exercemos a nossa cidadania.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados, 31 (31), 1988. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.

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

ALMEIDA, Acir. “Processo legislativo: mudanças recentes e desafios”. Boletim de Análise Político-Institucional, Brasília, Ipea, n. 7, pp. 44–50, jun. 2015.

ALTMAN, D. Crisis de gobernabilidad democrática: Orígenes y mapa de lectura. Revista Instituciones y Desarrollo, nº8 y 9, Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 385-410.

AMARAL, Ana Regina V. P. (2011), “O Parlamento Brasileiro: Processo, Produção e Organização Legislativa: O Papel das Comissões em Perspectiva Comparada”. In J. Nicolau e R. Braga (orgs.), Para Além das Urnas: Reflexões sobre a Câmara dos Deputados. Brasília, Câmara dos Deputados, pp. 149-176.

AMES, Barry. Entraves da Democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 2003.

AMORIN NETO; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados federais brasileiros. Dados, Revista de Ciências Sociais, vol. 46, nº 4, pp. 661-698.

AMORIN. 2006. The presidential calculus executive policy making and cabinet formation in the Americas. Comparative political studies, vol. 39, nº 4, pp. 415-440.

ANDRADE, Regis de Castro (org.). Processo decisório na Câmara dos Vereadores e na Assembléia Legislativa de São Paulo. In: *Processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Editora USP, 1998, p. 15-40.

ANASTÁSIA, 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: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

ARACAJU. Lei Orgânica do Município. 1990. Disponível em: <https://aracaju.se.leg.br/leis/lei-organica-municipal>. Acesso em 02 mar. 2021.

ARACAJU. Regimento Interno da Câmara Municipal. Disponível em: <https://aracaju.se.leg.br/>. Acesso em 15 mar. 2021.

BABBIE, E. (2005). Métodos de Pesquisas em Survey. Belo Horizonte-MG: Editora UFMG.

BARACHO JUNIOR, O. Medidas provisórias no Brasil: origens, evolução e perspectivas. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BELO HORIZONTE. Lei Orgânica do Município. 1990. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei-organica>. Acesso em 02 mar. 2021.

BELO HORIZONTE. Regimento Interno da Câmara Municipal. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/>. Acesso em 15 mar. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 17, de 1989. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legislacao/regimentointerno.html>. Acesso em: 15 de maio de 2020.

BRASIL. Senado Federal. Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 93, de 1970. Texto editado em conformidade com a Resolução n. 18, de 1989. Disponível em: www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/RegSFVoll.pdf. Acesso em: 16 de maio de 2020.

CAETANO, Bruno. Executivo e Legislativo na esfera local. *Novos Estudos Cebrap*, n. 71, março 2005, p. 101-125.

CAMPO GRANDE. Lei Orgânica do Município. 1990. Disponível em: <https://camara.ms.gov.br/lei-organica>. Acesso em 02 mar. 2021.

CAMPO GRANDE. Regimento Interno da Câmara Municipal. Disponível em: <https://www.camara.ms.gov.br/>. Acesso em 15 mar. 2021.

CAREY; SHUGART. Poder de decreto. Chamando os tanques ou usando a caneta? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 13, nº 37, pp. 149-184.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá. “Legislação simbólica e poder de apreciação conclusiva no Congresso Nacional. In J. Nicolau e R. Braga (orgs.), *Para Além das Urnas: Reflexões sobre a Câmara dos Deputados*. Brasília, Câmara dos Deputados, pp. 177-205. 2011.

CASTRO SANTOS, Maria Helena. “Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte”. *Dados*, vol. 40, nº 3, pp. 335-376. 1997.

CINTRA, Antônio Octávio et al. O Poder Legislativo na Nova República: a visão da Ciência Política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Editora UNESP, 2015.

COUTO, C. G. Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso paulistano. In: ANDRADE, R. de C. (org.). *Processo de governo no município e no Estado*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

COX, G. The organization of democratic legislatures, in: Wingast, B; Wittman, D. (orgs.). The Oxford Handbook of political Economy. Oxford: Oxford University Press, 2006.

COX, G.; McCUBBINS, M. Legislative Leviathan: party government in the House. Berkeley, University of California Press. 2006.

CRISP, Brian. F. Presidential behavior in a system with Strong proactive presidents. Comparative Politics, vol. 33, nº 2, pp. 171-190.

CRISP, Brian F. PhD, Maria C. Escobar-Lemmon PhD, Bradford S. Jones PhD, Mark P. Jones PhD & Michelle M. Taylor-Robinson PhD (2009) The Electoral Connection and Legislative Committees, The Journal of Legislative Studies, 15:1, 35-52, DOI:10.1080/13572330802666786.

CRUZ, Márcia Rodrigues da. (2011), “As alterações do Legislativo nos projetos de lei do Executivo e o papel dos relatores neste processo. In J. Nicolau e R. Braga (orgs.), Para Além das Urnas: Reflexões sobre a Câmara dos Deputados. Brasília, Câmara dos Deputados, pp. 121-147.

CURITIBA. Lei Orgânica do Município. 1990. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.leg.br/>. Acesso em 10 mar. 2021.

CURITIBA. Regimento Interno da Câmara Municipal. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.leg.br/>. Acesso em 10 mar. 2021.

D’AVILA FILHO, Paulo M.; LIMA, Paulo Cesar G. de C.; JORGE, Vladimyr Lombardo. Produção legislativa na Câmara Municipal de Rio de Janeiro: indicações, representação política e intermediação de interesses. In: *Desigualdade e Diversidade – Dossiê Especial*, segundo semestre de 2011, pp. 185-206.

DINIZ, Simone. “Processo Legislativo e Sistema de Comissões”. Revista do Legislativo, nº 26, pp. 60-78. 1999.

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: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do processo legislativo. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999.

FORTALEZA. Lei Orgânica do Município. 1990. Disponível em: https://legislacao.pgm.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Lei_Org%C3%A1nica_do_Munic%C3%A9pio. Acesso em 02 mar. 2020.

FORTALEZA. Regimento Interno da Câmara Municipal. Resolução nº 1.589, de 20 de novembro de 2008. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/3015/text>. Acesso em 02 mar. 2020.

FREITAS, Andréa. O presidencialismo da coalizão. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

GARCIA, J. G. Executivo e Legislativo no âmbito municipal: a formação de gabinetes no município de São Paulo (1989-2012). 2013. 51 f. *Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo)* - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

GARCÍA MONTERO, Mercedes (2009) *Presidentes y parlamentos: ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Centro de Investigaciones Sociológicas – CIS. Madrid, 2009.

GOMES, Fábio de Barros Correia. *Cooperação, liderança e impasse entre o Legislativo e o Executivo na produção legislativa do Congresso Nacional do Brasil*. Dados, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 911-950, Dez. 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582012000400003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20 de abril de 2020. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582012000400003>.

GUARNIERI, F.; PERES, P.; RICCI, P. Os partidos no estado federativo: uma abordagem organizacional. In: TOMIO, F. R. de L.; RICCI, P. (Org.) *Governadores e Assembleias Legislativas*. São Paulo: Alameda, 2018. p. 103-125.

HIROI, Taeko; RENNO, Lucio. “Agenda Setting and Gridlock in a Multiparty Coalitional Presidential System: The Case of Brazil.” In Eduardo Aleman and George Tsebelis, eds., *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America*. Oxford University Press. 2016.

INÁCIO, M. RENNÓ, L. Estudos legislativos no Brasil. In: INÁCIO, M; RENNÓ, L. (orgs.) *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

JOÃO PESSOA. *Lei Orgânica do Município*. 1990. Disponível em: <http://www.joaopessoa.pb.gov.br/legislacao/lei-organica-do-municipio/>. Acesso em 14 mar. 2020.

JOÃO PESSOA. *Regimento Interno da Câmara Municipal*. Resolução nº 5, de 18 de dezembro de 2003. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/3015/text>. Acesso em 14 mar. 2020.

JOFFRE NETO, J. M. *Câmaras municipais no Brasil: um estudo introdutório do afastamento dos legislativos municipais de suas funções constitucionais*. 2001. Tese (Mestrado) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2001.

JONES, Mark; SANGUINETTI, Pablo; TOMMASI, Marino. *Politics, Institutions, and Public-Sector Spending in the Argentine Provinces*. In: *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. James M. Poterba and editors. University of Chicago Press. 1999.

KELLSTEDT, Paul M; WHITTEN, Guy D. Fundamentos da pesquisa em ciência política. São Paulo: Blucher, 2015.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. As Câmaras Municipais Brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. *Opinião Pública*, Campinas, v. 2, p. 337-365, 2005.

KING, G; KEOHANE, R. O; VERBA, S. Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research. Princeton: Princeton University Press, 1994.

LAMOUNIER, Bolívar. Brazil: toward parliamentarism? In J. J. Linz e A. Valenzuela (comps.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

LAVER, M.; SCHOFIELD, N. Multiparty government. The politics of coalition in Europe. Oxford: Oxford University Press, 1990.

LIJPHART, A. Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 democracias. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMONGI, F; FIGUEIREDO, A. Poder de agenda e políticas substantiva. In: INÁCIO, M; RENNÓ, L. (orgs.) *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

LOPEZ, Felix; ALMEIDA, Acir. Legisladores, captadores e assistencialistas: a representação política no nível local. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 25, n. 62, p. 157-181, June 2017. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782017000200157&lng=en&nrm=iso>. Accesson 15 Jan. 2021. <https://doi.org/10.1590/1678-987317256207>.

MAINWARING, Scott. “Democracia Presidencialista Multipartidária: O Caso do Brasil”. *Lua Nova*, n° 23/24, pp. 21-74. 1993.

MAINWARING. 2002. Pluripartidarismo, federalism fuerte y presidencialismo en Brasil. In Mainwaring, S.; Shugart, M. (orgs.) *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires, Paidós, pp. 65-120.

MANAUS. Lei Orgânica do Município. 1990. Disponível em: <http://www.cmm.am.gov.br/>. Acesso em 02 mar. 2021.

MANAUS. Regimento Interno da Câmara Municipal. Disponível em: <http://www.cmm.am.gov.br/>. Acesso em 15 mar. 2021.

MAYHEW, David. *Congress: the Electoral Connection*. Yale University Press, New Haven. 1974.

MAURANO, Adriana. *O poder legislativo municipal*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MONTEIRO, Jorge Vianna. Economia e Política: Instituições de Estabilização Econômica no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1997.

MORAIS, F. A dinâmica legislativa na Assembleia do Estado do Ceará: 1995 a 1998, In: SANTOS F. (org.). O poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

NUNES, Edison. Fragmentação de interesses e morosidade no parlamento brasileiro. In: MOISÉS, J.A. O papel do Congresso Nacional no presidencialismo do coalizão. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer, 2011.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O Debate sobre instituições Políticas e gestão de governo In Dados, 43 (3), 2000. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2000.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. (2000), “Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 15, n° 43, pp. 43-67.

PESSANHA, Charles. A Constituição de 1988, o Congresso Nacional e o Poder Executivo no Brasil. 2004. Disponível em < <https://www.ces.uc.pt/lab2004>>. Acesso em 05 de abril de 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002006000300002>.

PETERS, Guy. Comparative politics: theory and methods. NYU Press, 1998.

PORTO ALEGRE. Lei Orgânica do Município. 1990. Disponível em: <https://legislacao.camarapoa.rs.gov.br>. Acesso em 13 mar. 2021.

PORTO ALEGRE. Regimento Interno da Câmara Municipal. Disponível em: <https://legislacao.camarapoa.rs.gov.br>. Acesso em 13 mar. 2021.

PRALON, Eliana M.; FERREIRA, Gabriela Nunes. Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso paulistano. In: ANDRADE, R. de C. (org.). *Processo de governo no município e no Estado*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

RANGEL, Alan. Notas sobre os estudos legislativos dos municípios brasileiros: as diferentes abordagens metodológicas. Revista Eletrônica de Ciência Política, vol. 4, n. 1-2, 2013.

RANGEL, Alan. Relação Executivo-Legislativo municipal brasileiro: produção dos Projetos de Leis em Salvador. Cadernos de Estudos Sociais e Políticos. IESP. v. 4, n. 7 (2015).

RECIFE. Lei Orgânica do Município. 1990. Disponível em: http://www.recife.pe.leg.br/atividade-legislativa/lei-organica-do-municipio/lei-organica-do-municipio-33_2020.pdf. Acesso em 08 mar. 2020.

RECIFE. Regimento Interno da Câmara Municipal. Resolução nº 2624/2016. Disponível em: <http://www.recife.pe.leg.br/atividade-legislativa/regimento-interno-1/regimento-interno-05062020.pdf>. Acesso em 08 mar. 2020.

- RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline. Estudos legislativos. Curitiba: InterSaberes, 2020.
- ROCHA, Cármen Lúcia. República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.
- SAIEGH, S. M. Avaliação das taxas de sucesso legislativo dos chefes do Executivo. In: INÁCIO, M; RENNÓ, L. (orgs.) Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- SALVADOR. Lei Orgânica do Município. 1990. Disponível em: <https://www.cms.ba.gov.br/lei-organica>. Acesso em 06 mar. 2020.
- SALVADOR. Regimento Interno da Câmara Municipal. Resolução nº 2830/2019. Disponível em: https://www.cms.ba.gov.br/uploads/regimento-interno/2d65649f02b1b033a4423339b10d0bbf_1568831521.pdf. Acesso em 08 mar. 2020.
- SAMUELS, David. Ambition, federalism and legislative politics in Brazil. New York: Cambridge University Press: 2003.
- SAMUELS, D; SHUGART, M. Presidentialism, election and representation. Journal of Theoretical Politics, vol. 15, nº 1, pp. 33-60. 2003.
- SAMPAIO, Marco Aurélio. A medida provisória no presidencialismo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2007.
- SANTOS, F. Patronagem e Poder de agenda na política brasileira In Dados, 40 (3), 1997. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1997.
- SANTOS, F. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. Dados, vol. 42, n.1, pp. 111-138. 1999.
- SANTOS, F. A dinâmica Legislativo no estado do Rio de Janeiro: análise de uma legislatura. In: SANTOS F. (org.). O poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.
- SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.
- SÃO PAULO. Lei Orgânica do Município. 1990. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>. Acesso em 02 mar. 2021.
- SÃO PAULO. Regimento Interno da Câmara Municipal. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>. Acesso em 15 mar. 2021.

SARTORI, G; Sani, G. Polarização, fragmentação e competição nas democracias ocidentais. In: Sartori, G. Partidos e sistemas partidários. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

SARTORI, G. Party leaders and committee assignments in Brazil. Paper presented at the 1999 annual meeting of the American Political Science Association, Atlanta.

SHUGART, Matthew S. e CAREY, John M. (1992), Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge, Cambridge University Press.

SILVA, José Afonso da. Processo constitucional de formação de leis. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SILVA, Patrick. O pork barrel no Município de São Paulo: a produção legislativa dos vereadores paulistanos. *Centro de Estudos da Metrópole (CEM)*, São Paulo, 2011, p. 1-25.

SILVA, José Afonso da. Processo constitucional de formação de leis. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SQUIRE, Peverill; HAMM, K. 1001 chambers: Congress, state legislatures, and the future of legislative studies. Ohio State University Press, 2005.

SQUIRE, Peverill; MONCRIEF, Gary. State legislatures today. Rowman & Littlefield Publishers. 2015.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. *Dados*, vol. 42, nº 2, pp. 197-251. 1999.

STROM, K. Minority governments and majority rule. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. “Iniciativas, Cenários e Decisões no Processo Legislativo Estadual”. *Revista Estudos Legislativos*, nº 5. 2011.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; RICCI, Paolo. O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 20, n. 41, p. 193-217, Fev. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782012000100012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 25 de março de 2020. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782012000100012>.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; RICCI, Paolo. Seis décadas de processo legislativo estadual: processo decisório e relações Executivo/Legislativo nos estados (1951-2010). *Cadernos da Escola do Legislativo - e-ISSN: 2595-4539*, [S.l.], v. 13, n. 21, p. 59-107, fev. 2019. ISSN 2595-4539. Disponível em: <<https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/ojs/index.php/cadernos-ele/article/view/164>>. Acesso em: 22 abr. 2020.

TORRENS, Antonio. A atividade legislativa municipal e sua efetividade. Revista NEP - Núcleo de Estudos Paranaenses da UFPR. 4. 128. 10.5380/nep.v4i. 2018.

TSEBELIS, G. Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

TSEBELIS, G.; ALEMÁN, E. (2005). Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America. *World Politics*, 57(3), 396-420. doi:10.1353/wp.2006.0005.

VITÓRIA. Lei Orgânica do Município. 1990. Disponível em: <http://camarasempapel.cmv.es.gov.br/legislacao>. Acesso em 20 mar. 2021.

VITÓRIA. Regimento Interno da Câmara Municipal Disponível em: <http://camarasempapel.cmv.es.gov.br/legislacao>. Acesso em 20 mar. 2021.