

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

KAROLINA MATTOS ROEDER

**RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO NA ESFERA LOCAL: OS
GOVERNOS PETISTAS EM CONTAGEM (MG) (2005 A 2008) E JOINVILLE
(SC) (2009 A 2012)**

CURITIBA

2016

KAROLINA MATTOS ROEDER

**RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO NA ESFERA LOCAL: OS
GOVERNOS PETISTAS EM CONTAGEM (MG) (2005 A 2008) E JOINVILLE
(SC) (2009 A 2012)**

Dissertação de mestrado apresentada para o Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Bolognesi

CURITIBA

2016

Catálogo na publicação
Mariluci Zanela – CRB 9/1233
Biblioteca de Ciências Humanas e Educação - UFPR

Roeder, Karolina Mattos

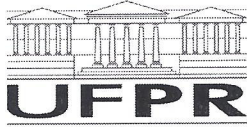
Relação executivo-legislativo na esfera local: os governos petistas em Contagem (MG) (2005 a 2008) e Joinville (SC) (2009 a 2012) / Karolina Mattos Roeder – Curitiba, 2016.

93 f.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Bolognesi
Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná.

1. Eleições locais – Brasil. 2. Poder legislativo – Aspectos políticos. 3. Poder Executivo – Aspectos políticos. 4. Poder local – Reeleição. 5. Partido dos Trabalhadores (Brasil). I.Título.

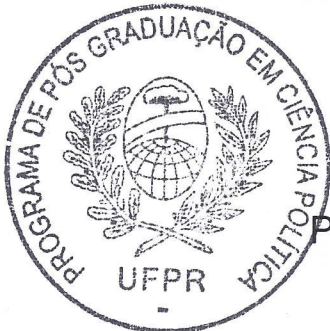
CDD 324.63



ATA SESSÃO DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata da Sessão Pública de defesa de dissertação para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política. No dia 22 de Fevereiro de 2016, às 14:00 horas, nas dependências do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná, reuniu-se a banca examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, composta pelos Professores Doutores Luciana Fernandes Veiga – UNIRIO, Tiago Borges - UFSC e Bruno Bolognesi - UFPR (orientador e presidente da Banca Examinadora), com a finalidade de julgar a dissertação do(a) candidato(a) **KAROLINA MATTOS ROEDER**, intitulada “*RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO NA ESFERA LOCAL: OS GOVERNOS PETISTAS EM CONTAGEM (MG) (2005 A 2008) E JOINVILLE (SC) (2008 A 2012)*”. O desenvolvimento dos trabalhos seguiu o roteiro de sessão de defesa estabelecido pela Coordenação do curso, com abertura, condução e encerramento da sessão solene de defesa feito pelo orientador Prof. Dr. Bruno Bolognesi. Após haver analisado o referido trabalho e argüido o(a) candidato(a), os membros da banca examinadora deliberaram pela “*Aprovado*” do(a) acadêmico(a), com nota *9,5* e conceito *A*, habilitando-o ao título de Mestre em Ciência Política.

Curitiba, 22 de Fevereiro de 2016.



Luciana Fernandes Veiga
Prof.^a Dr.^a Luciana Fernandes Veiga

Tiago D. P. Borges
Prof. Dr. Tiago Borges

Bruno Bolognesi
Prof. Dr. Bruno Bolognesi
(orientador e presidente)

À memória de minha mãe.

Agradecimentos

Talvez mais difícil que a pesquisa em si, é reunir em poucas palavras todas as pessoas e instituições que me fizeram aprender e evoluir pessoalmente e profissionalmente nesses dois anos de mestrado. Antes mesmo de meu ingresso, quando aluna especial da disciplina de métodos, impulsionada principalmente pela minha boadrasta Jane Mari Andrzejewski (quem sempre me fez pensar além do que se vê) e minhas grandes amigas Elisa Garcia de França (minha amiga-irmã que me entende apenas com o olhar) e Valdete Daufemback (que saudades de nossas reflexões!), tive a honra de fazer novas/os amigas/os e conhecer mestres que colaboraram muito em minha formação, além, é claro, de manter as/os antigas/os: Elisa, Marian Bellamy, Luana Aires, Marina Giaconimi, Valdete, Inês Gonçalves (e família), Gabriel Tambosi, Juliana Alcântara e Emanuele Carvalho: sou um ser humano melhor por causa de vocês, sou grata à vida por ela ter me dado de presente amizades tão longas e duradouras. Tenho em mim um pouquinho de cada uma/um de vocês.

Agradeço imensamente à professora Luciana Veiga, que abarcou minhas aflições e anseios profissionais e me estendeu a mão desde o início, como orientadora. A senhora é um grande exemplo para nós, mulheres cientistas políticas, obrigada. Aos amigos que fiz naquela turma de 2013 que, apesar de não ter sido a minha, foi minha de coração: Márcio Cunha Carlomagno, Maria Leonor Ayala, Paula Buttore, José Hartmann, Diego Silveira, e os agregados como eu, Violeta Caldeira e Alejandro Rojas, agradeço-os pela amizade e reflexões, conversas, papos intermináveis, que espero que não cessem mesmo tão cedo.

Já em 2014, agradeço à Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior pelo financiamento concedido e por ter possibilitado a presente pesquisa. À minha irmã Karina Mattos Roeder pelo apoio incondicional durante todo o período de mestrado, sem você tudo teria sido mais difícil. Agradeço o amor e o papel de mãe que tantas vezes exercemos uma para a outra, sou uma pessoa melhor por ter tido em você, tantas vezes, o amor e o aprendizado que necessitava. Ao meu pai Joel Rubens Roeder, minha boadrasta Jane Mari Andrzejewski, por vocês três terem me ensinado a importância do empenho e força de vontade em tudo que fazemos na vida, pela luta diária, sou muito grata por tudo que fizeram e fazem por mim. Aos meus irmãos Thomas E. Roeder, Victória A. Roeder, Dimitri A. Roeder e cunhada Simone Z. Roeder

e Emerson B. de Freitas, agradeço o apoio, a motivação e a torcida sempre presente. Ao meu afilhado Augusto, meus pais e meus irmãos, o meu amor.

Ao Mauricio Goes e Vitor Ribeiro que me receberam de braços abertos em Curitiba, irmãos que a vida me deu e que me empresaram além dos ombros, um pouco da loucura de cada um. Ao apto 25, à Vila: Lara Taline, Filipe Stefen, minha irmã menor Raíza Wallace, que me fizeram sempre me sentir acolhida e nunca estar só nessa cinza cidade, sou grata a vocês pelos vinhos, papos, comidinhas e por tudo que passamos juntos.

À pessoa mais especial que devo agradecimentos todos os dias, pelo companheirismo no sentido absoluto da palavra, ao meu melhor amigo e que virou também meu companheiro de vida. Eric, com você, sua paciência, seu amor e carinho, a vida flui mais leve. Não há um único dia ao seu lado que eu não lembre o quão feliz e realizada sou após o sim que nos demos. A nossa família (eu, você e a Bê) somos exatamente aquilo que eu imaginava ser o amor e a felicidade. Obrigada por tudo, meu amor. Agradeço à família Gil Dantas pelo carinho, acolhida e presença em nossas vidas e cotidiano. Mainha e painho, vocês são essenciais em nossas vidas.

Aos mestres, que além de professores, são amigos: Renato Perissinotto e Adriano Codato, agradeço o carinho, a amizade e os ensinamentos. Tenho certeza de que terei nesses próximos quatro anos ainda mais aprendizados trabalhando ao lado de vocês. Ao Bruno Bolognesi, que, com a saída da Luciana, aceitou navegar no mesmo barco que eu, me orientando: Bruno, sou grata a você por cada correção e orientação, você é um excelente professor, obrigada por aturar minha eterna ansiedade.

Agradeço o corpo docente do Programa de Pós-graduação em Ciência Política, e ao funcionário de nossa secretaria, Guilherme Romero. À Universidade Federal do Paraná pelo aprendizado e acolhida. À Revista Eletrônica de Ciência Política e Revista de Sociologia e Política por tudo que aprendi e aprendo sobre o trabalho editorial.

Ao Lucas Massimo, Luiz Domingos e meu amigo uspiano, Tiago Borges, vocês, além de amigos, são grandes exemplos de profissionais, obrigada por tudo. Agradeço também os colegas da turma 2014, pelos papos, churrascos da Política, parceria e carinho. Contem comigo para os churrascos da vida, e também para os papers.

Aos demais amigos e amigas: Fran Espinoza, Daniela Mussi, Guilherme Bertassoni e a todos os integrantes do Juvevila, inclusive o Juveção: vocês moram em meu coração. E vocês sabem que meu coração é bem grande, tipo mãe, né. Pois é. Ao Sr. Ricardo e Dna. Massako, meu carinho por vocês e pelos pastéis da Juvevê.

Agradeço, por fim, às funcionárias das Câmaras Municipais de Contagem, Maria Bernadete Macedo e Ana Carolina Valtudes, ao funcionário da Câmara Municipal de Joinville, Luís Carlos de Santiago, pela boa vontade e auxílio na busca dos documentos. E ao André Teixeira, ex-chefe de Gabinete do governo Marília Campos e Eduardo Dalbosco, ex-chefe de Gabinete do governo Carlito Merss, sou grata a vocês pela conversa, esclarecimentos e atenção prestada, muito obrigada.

“O nível do parlamento depende da condição de que este não simplesmente debata grandes questões, mas de que as solucione decisivamente; em outras palavras, sua qualidade depende da seguinte alternativa: o que ocorre no parlamento tem realmente importância ou o parlamento não passa de um mal tolerado boi de presépio de uma burocracia dominante.”

(Max Weber)

Resumo

À luz das correntes distributivista e partidária do neoinstitucionalismo, há na Ciência Política Brasileira, variadas explicações sobre como deveria ser o nosso sistema político e quais as consequências do desenho institucional que está em funcionamento. Junto desses dilemas, há o esforço de pesquisadores em compreender como se dão as relações entre o Executivo e Legislativo em nível municipal. É nesse sentido que a presente pesquisa pretende contribuir com o debate. Analisamos de maneira comparada, a partir do modelo partidário do neoinstitucionalismo da escolha racional, o município de Contagem (MG) e Joinville (SC) para verificarmos se houve diferenças entre a formação de coalizões e poder de agenda nessas cidades, e se há alguma relação causal entre poder de agenda e reeleição do mandatário. Analisamos a produção legislativa do Executivo, a fim de verificarmos como se deram as tramitações e como foi o desempenho do Executivo no Legislativo. Os resultados apontaram para o poder de agenda conferido ao Executivo de ambas as cidades, garantido institucionalmente. Ambos os Executivos tiveram suas agendas atendidas integralmente, no entanto, não houve para os casos estudados relação causal entre poder de agenda e reeleição do mandatário.

Palavras-chave: legislativo municipal, relações executivo-legislativo, poder local, reeleição, Partido dos Trabalhadores.

Abstract

There is in Brazilian political science, in distributive and partisan approaches of neo-institutionalism theory, many explanations of how should be our political system and the consequences of institutional design that is in operation. Together these dilemmas, there are efforts of researchers to understand how works the relationship between executive and legislative branches at municipal level. In that path, this research aims to contribute to the debate. We analyzed in a comparative perspective, from the partisan model of neo-institutionalism of rational choice, the cities of Contagem (state of Minas Gerais) and Joinville (state of Santa Catarina) to check: a) whether there were differences in the formation of coalitions and agenda power; b) if there is any causal inference between power agenda and reelection of incumbent. We analyzed the legislative propositions coming from executive, to check how the procedures were conducted and the performance of executive propositions in legislative. The results points to the agenda power of executive in both cities, institutionally guaranteed. Both executives had their agendas fully met. However, for the cases studied there is no causal relation between power agenda and reelection of the incumbent.

Keywords: municipal legislative, executive-legislative relations, local government, reelection, Brazilian Worker's Party.

Lista de tabelas

Tabela 1 - Prefeitos eleitos em Contagem 1972-2012.....	54
Tabela 2 - Prefeitos eleitos em Joinville 1972 a 2012.....	55
Tabela 3 - Partidos e coligações que concorreram às eleições majoritárias de Contagem em 2004 – 1º turno.....	56
Tabela 4 - Partidos e coligações que concorreram às eleições majoritárias de Contagem em 2004 – 2º turno.....	56
Tabela 5 - Composição do Legislativo Municipal de Contagem após as eleições de 2004 (15ª legislatura).....	57
Tabela 6 - Relação de partidos, proporção do número de cadeiras, posição quanto ao governo e proporção da Câmara Municipal de Contagem – 15ª Legislatura (2005 a 2008).....	58
Tabela 7 - Partidos e coligações que concorreram nas eleições majoritárias de Joinville em 2008 – 1º turno.....	59
Tabela 8 - Partidos e coligações que concorreram nas eleições majoritárias de Joinville em 2008 – 2º turno.....	59
Tabela 9- Composição do Legislativo Municipal de Joinville após as eleições de 2008 (16ª legislatura).....	60
Tabela 10 - Relação de partidos, proporção do número de cadeiras, posição quanto ao governo e proporção da Câmara Municipal de Joinville – 16ª Legislatura (2009 a 2012)	60
Tabela 11 - Projetos de lei sobre IPTU, ISS e Transporte coletivo de origem do Executivo de Contagem - 2005 a 2008.....	67
Tabela 12 - Projetos de lei sobre IPTU, ISS e Transporte coletivo de origem do Executivo de Joinville - 2009 a 2012	67
Tabela 13 - Utilização do requerimento de urgência pelo Executivo e tempo (em dias) de tramitação dos projetos em Contagem – 2005 a 2008	68
Tabela 14 - Utilização do requerimento de urgência pelo Executivo e tempo (em dias) de tramitação dos projetos em Joinville – 2009 a 2012.....	69
Tabela 15 - Tempo de apreciação pelas Comissões Permanentes e parecer concedido – Câmara Municipal de Contagem – 2005 a 2008	70
Tabela 16 - Tempo de apreciação pelas Comissões Permanentes e parecer concedido – Câmara Municipal de Joinville – 2009 a 2012	71

Tabela 17 - Propostas de emendas parlamentares aos projetos de lei sobre IPTU, ISS de origem do Executivo e situação – Câmara Municipal de Contagem – 2005 a 2008.....	72
Tabela 18 - Propostas de emendas parlamentares aos projetos de lei sobre IPTU e ISS de origem do Executivo e situação – Câmara Municipal de Joinville – 2009 a 2012....	73
Tabela 19 - Índice de Fidelidade ao Líder do Governo aos projetos de lei sobre ISS, IPTU e transporte coletivo de origem do Executivo – 2005 a 2008 – 15ª Legislatura do Município de Contagem	78
Tabela 20 - Índice de Rice por partido da Câmara Municipal de Contagem aos projetos de lei sobre ISS, IPTU e transporte coletivo de origem do Executivo – 2005 a 2008 ...	80
Tabela 21 - Índice de Fidelidade ao Líder do Governo aos projetos de lei sobre ISS e IPTU de origem do Executivo – 2009 a 2012 – 16ª Legislatura do Município de Joinville	81
Tabela 22 - Índice de Rice por partido da Câmara Municipal de Joinville aos projetos de lei sobre ISS, IPTU e transporte coletivo de origem do Executivo – 2009 a 20012	83

Lista de quadros

Quadro 1 - Coligação e apoio ao PT de Contagem nas eleições majoritárias municipais de 2004	56
Quadro 2 - Coligação e apoio ao PT de Joinville nas eleições majoritárias municipais de 2008	59
Quadro 3 - Mesa Diretora Contagem 15ª Legislatura – 2005 a 2006.....	62
Quadro 4 - Mesa Diretora Contagem 15ª Legislatura – 2007 a 2008.....	63
Quadro 5 - Mesa Diretora Joinville 16ª Legislatura – 2009-2010.....	64
Quadro 6 - Mesa Diretora Joinville 16ª Legislatura – 2011 – 2012.....	64

Lista de Siglas

CF/88	Constituição Federal de 1988
DEM	Democratas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	Imposto sobre serviços de qualquer natureza
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
PAN	Partido dos Aposentados da Nação
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCO	Partido da Causa Operária
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEN	Partido Ecológico Nacional
PFL	Partido da Frente Liberal
PHS	Partido Humanista Da Solidariedade
PL	Partido Liberal
PLs	Projetos de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PP	Partido Progressista
PPL	Partido Pátria Livre
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido Da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRONA	Partido de Reedificação da Ordem Nacional
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
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT	Partido dos Trabalhadores
PT do B	Partido Trabalhista do Brasil
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PV	Partido Verde
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

Sumário

Introdução.....	16
1. Os estudos sobre as relações entre Executivo e Legislativo.....	18
1.1 Abordagem teórica.....	18
1.2 Relação Executivo e Legislativo em nível nacional.....	23
1.2.1 A corrente “pessimista”.....	26
1.2.2 A corrente “otimista”.....	30
1.3 Relação Executivo e Legislativo em nível local.....	35
2. Metodologia de pesquisa.....	43
2.1 Método e Objeto de pesquisa.....	43
2.2 Justificativa, variáveis e hipóteses.....	47
2.3 Objeto de pesquisa.....	51
2.3.1 Contagem.....	51
2.3.2 Joinville.....	52
3. Análise dos dados.....	53
3.1 As coligações, coalizões e a distribuição de partidos nas Câmaras.....	54
3.2 As Mesas Diretoras.....	61
3.3 Os projetos de lei.....	66
3.3.1 Situação dos projetos.....	66
3.3.2 Regime de Urgência e tempo de tramitação.....	68
3.3.3 As Comissões.....	70
3.3.4 As Emendas parlamentares.....	72
3.3.5 As votações.....	74
4. Considerações finais.....	84
5. Referências Bibliográficas.....	89

Introdução

Como definem Cheibub & Limongi (2011) a relação Executivo-Legislativo refere-se às instituições que governam e também aos processos que caracterizam as interações entre estes dois ramos de um sistema político democrático. Isso implica em uma consideração das disposições legais que regulam a formação do governo, as regras e normas para as eleições aos cargos do Legislativo, a formação de cada esfera do Poder que afeta o desempenho das outras.

Há entre os cientistas políticos brasileiros duas grandes perspectivas de análise sobre nosso sistema político e forma de governo surgidos a partir da Constituição Federal de 1988, em um novo contexto democrático no Brasil: um movimento influenciado pelas teses de Linz, (1990), elencam as debilidades do presidencialismo frente ao parlamentarismo, ou, tomando emprestado o termo de Abranches (1988), as debilidades do presidencialismo de coalizão, em se manter estável junto a um sistema multipartidário, de partidos pouco ideológicos, fracos institucionalmente e poucos disciplinados. Do outro lado, uma perspectiva baseada na teoria partidária do neoinstitucionalismo defende, a partir de pesquisa empírica sobre as votações dos parlamentares no interior do Congresso brasileiro, que a forma como o processo decisório é organizado, o poder de agenda conferido ao Executivo, garante que o governo brasileiro opere em bases similares às de grandes democracias, inclusive parlamentaristas. Figueiredo & Limongi (1999) defendem que os efeitos acerca de governabilidade, apontados pelos autores das teses distributivistas, já foram alcançados através do próprio presidencialismo.

Essas duas grandes perspectivas também estão presentes nas pesquisas em nível local, onde podemos conferir pesquisas distributivistas e partidárias para a análise do Legislativo Municipal, posto que o desenho institucional conferido pela Constituição Federal de 1988 em nível federal é o mesmo nos dois demais níveis de governo, o que o faz emergir os mesmos dilemas que há em nível nacional, também em nível municipal, com o acréscimo das especificidades dos contextos e características que há entre os 5.570 municípios brasileiros.

Nesse sentido, procuramos aplicar na presente pesquisa a versão partidária do neointitucionalismo, tal como Caetano (2005), mas de maneira comparada, entre duas cidades: Contagem (MG) e Joinville (SC).

Os períodos analisados foram 2005 a 2008 em Contagem, e 2009 a 2012 em Joinville, períodos em que o Partido dos Trabalhadores estava à frente do Executivo municipal nessas cidades. Por opção metodológica, escolhemos os municípios tendo em vista que em um caso o PT se reelegeu após o mandato, e na outra cidade não, a fim de verificarmos se há alguma relação causal entre a capacidade governativa surgida a partir das relações entre o Executivo e Legislativo e a reeleição do *incumbent*. A pergunta geral da pesquisa é entender se há relação causal entre o desempenho do Executivo nas relações entre o Legislativo e a reeleição do prefeito.

Para tanto, na primeira seção apresentamos a abordagem teórica utilizada, as principais pesquisas existentes sobre a relação entre Executivo e Legislativo em nível nacional e municipal, tendo em vista os modelos teórico-metodológicos utilizados. Na segunda seção apresentamos o desenho da pesquisa. Na terceira seção analisamos os dados trabalhados, expomos os pontos principais da análise partidária, passando pela exposição dos projetos de lei encontrados, e a análise das tramitações e votações. E, por fim, nas considerações finais elencamos os principais achados e dificuldades na aplicação do modelo utilizado para análise.

1. Os estudos sobre as relações entre Executivo e Legislativo

1.1 Abordagem teórica

O debate contemporâneo sobre sistemas de governo e, sobretudo sobre as relações entre os sistemas, poderes e acerca da estabilidade institucional foi e ainda é influenciado pela perspectiva neoinstitucionalista, corrente hegemônica na Ciência Política que se propõe a analisar os efeitos dos desenhos institucionais sobre o comportamento dos atores, conjunto de indivíduos e sobre os resultados políticos. Perspectiva que serve como pano de fundo da presente pesquisa de dissertação.

O neoinstitucionalismo surge em fins da década de 1960 e em meados de 1970¹ como um movimento de rejeição à ausência de contexto institucional das abordagens comportamentalistas que predominavam até então, e à ausência de cientificidade do antigo institucionalismo, predecessor do comportamentalismo (PERES, 2008). Essa corrente teórica é caracterizada por entender que a ação social é determinada por instituições e não exclusivamente pelas preferências reveladas através do comportamento dos atores (IMMERGUT, 2007) – instituições – podem ser regras, leis, normas, procedimentos, arranjos formais ou informais que constroem, fornecem previsibilidade e dão limites ao comportamento (LIMONGI, 1994, p. 9). Uma segunda característica é sua não unificação, já que na Ciência Política há ao menos três métodos² de análise diferentes que reivindicam tal título, surgidos em meados da década de 1980: o institucionalismo histórico³, o institucionalismo da escolha racional⁴ e o

¹Como assinalam Thelen e Steinmo (1992): “But renewed, explicit attention to institutional variables since the late 1970s grew out of a critique of the behavioral emphasis of American and comparative politics in the 1950s and 1960s, which - although it drew attention to other important and previously neglected aspects of political life - often obscured the enduring socioeconomic and political structures that mold behavior in distinctive ways in different national contexts.” (THELEN & STEINMO, 1992, p. 1)

²Immergut (1998) descreve como institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e teoria da organização, este último é assumido como institucionalismo sociológico. Além desses há, segundo a autora, o institucionalismo econômico, o qual ela defende ter forte ligação com o da escolha racional. Hall & Taylor (2003) e Immergut (1998) possuem, afora isso, as mesmas concepções sobre os elementos constitutivos dessas três correntes.

³O institucionalismo histórico nasce a partir da crítica à análise da vida política em termos de conflitos entre grupos e contra a concepção estrutural-funcionalista. As instituições aqui são reconhecidas como protocolos, normas e convenções oficiais inseridas na estrutura organizacional da comunidade política e econômica. Essas ‘regras’ irão atuar nas ações e escolhas políticas. Os adeptos dessa corrente procuram chamar a atenção para as assimetrias de poder ligadas ao funcionamento e desenvolvimento das instituições, partindo da premissa que as elas acabam por atribuir a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão (HALL & TAYLOR, 2003). Diferente do da escolha racional, essa tese valoriza o desenvolvimento histórico ao defender que há uma causalidade social dependente da

institucionalismo sociológico⁵ (HALL & TAYLOR, 2003). Ambos procuram chamar a atenção para o papel das instituições na determinação do *output* político.

A presente pesquisa é calcada em pressupostos do neoinstitucionalismo da escolha racional, corrente que se origina nos estudos sobre o legislativo norte-americano e que tem como característica o individualismo metodológico. Os estudos sobre o Legislativo e as relações entre este Poder e o Executivo, vieram a se dividir em três grandes correntes na Ciência Política contemporânea para estudos legislativos: as versões: distributivista, a partidária e informacional (LIMONGI, 1994).

trajetória percorrida pelos indivíduos (*path dependence*). E, além disso, pondera que as instituições não são o único fator que influencia a vida política, seus adeptos as colocam em uma cadeia causal que deixa espaço também para outros fatores. Em resumo, o neoinstitucionalismo histórico recorre tanto à perspectiva do cálculo racional (estratégico) quanto à da cultura quando confrontados com instituições (HALL & TAYLOR, 2003).

⁴ O neoinstitucionalismo da escolha racional surge a partir de estudos sobre o comportamento no interior do Congresso dos Estados Unidos, que buscavam compreender como se dava a formação de maiorias e decisões estáveis naquele parlamento. As maiorias estáveis eram formadas, em uma primeira análise, a partir das regras de procedimento, das comissões do Congresso que estruturavam as escolhas e as informações que dispunham seus membros, fixando as pautas anteriormente. Instituições aqui se referem, portanto, às do Congresso que produzem as “regras do jogo”, e que diminuíram, naquele contexto, os custos de transação ligados à conclusão de acordos, propiciando aos atores (legisladores) os benefícios de troca, atenuando as incertezas em relação ao comportamento dos demais legisladores, permitindo assim a adoção de leis estáveis. Ou seja, aqui as instituições resolvem, nessa perspectiva, grande parte dos problemas de ação coletiva enfrentados pelos atores, estabelecendo um limite determinado pela estrutura de escolhas e informações que aqueles dispõem. Esses trabalhos buscaram explicar como os regulamentos do Congresso influenciam o comportamento dos legisladores e por que foram adotados, com atenção especial ao sistema de comissões do Congresso e às relações entre esse poder e as autoridades administrativas independentes (HALL & TAYLOR, 2003). Aqui as preferências já estão estruturadas e são restringidas pelo arranjo institucional, logo as variáveis são endógenas ao processo decisório (PERES, 2008). Em resumo, na escolha racional, se dá maior atenção à intencionalidade humana na determinação das situações políticas, sob a forma do cálculo estratégico, sem deixar de reservar um papel para as variáveis estruturais, sob a forma das instituições (HALL & TAYLOR, 2003, p. 32).

⁵ O institucionalismo sociológico, surgido na teoria das organizações, engloba uma problemática que envolve a explicação do motivo pelo qual as organizações adotam um conjunto específico de formas, símbolos institucionais e procedimentos, além de se preocupar com a difusão dessas práticas. Uma junção entre a forma, moldada pela vida social, e suas práticas. Aqui instituições incluem não só regras, mas também os modelos morais e padrões de significação que guiam a ação humana, não opondo instituições e cultura, mas sim as interpenetrando (HALL & TAYLOR, 2003). Os teóricos do institucionalismo sociológico sublinham que, aquilo que um indivíduo tende a considerar como uma “ação racional” é ele próprio um objeto socialmente constituído. Se os teóricos da escola da escolha racional postulam um universo de indivíduos ou de organizações empenhados em maximizar seu bem-estar material, os sociólogos, por outro lado, descrevem um universo de indivíduos ou de organizações que busca definir ou de exprimir suas identidades conforme modos socialmente apropriados. (uma concepção macrosociológica) (HALL & TAYLOR, 2003). Em resumo, aqui se pressupõe que as instituições moldam as preferências dos atores, logo o que está em questão é o processo de formação de preferências, da socialização (PERES, 2008).

Para os autores da versão distributivista (WEINGAST & MARSHALL, 1988; SHEPSLE & WEINGAST, 1984; SHEPSLE, 1978; WEINGAST et al, 1981; SHEPSLE 1986; MAYHEW, 1974) os congressistas são guiados através da lógica eleitoral e estarão sempre interessados em aprovar políticas de cunho clientelista, já que seu objetivo final é a reeleição. Nesse sentido, as instituições – em especial o legislativo – desempenham papel central na medida em que possibilitam que os políticos consigam atender sua clientela e atingir esse objetivo. Para esta corrente, os partidos não importam para a atuação parlamentar, já que nessa lógica todos os parlamentares estarão lutando individualmente e não através dos partidos, em busca de benefícios para seu eleitorado específico, num contexto de recursos escassos (WEINGAST & MARSHALL, 1988).

A relação aqui é individualizada, mas, entre os parlamentares, é esperado que haja cooperação, já que muitas vezes só serão aprovadas as políticas para a região "x", por exemplo, se contarem com os votos também dos representantes da região "y", e o inverso, i.e., uma troca de votos (*logroll*) (LIMONGI, 1994). Ademais, haveria no interior do Congresso, como coloca Limongi (1994), um mercado de votos que se demonstra vantajoso para ambas as partes, assim como no mercado econômico, mas com certa instabilidade, já que há um intervalo de tempo entre as votações. O sistema de comissões parlamentares resolve, na corrente distributivista, a instabilidade que a troca de votações geraria por conta do tempo espaçado, uma vez que estrutura – por área de interesse – permite a distribuição de poder e de trocas no interior do Congresso de maneira estável (LIMONGI, 1994).

A versão informacional, representada principalmente por Krehbiel (1991), foi construída em diálogo direto com a distributivista, já que aqui o sistema de comissões também é o eixo estruturador da atividade legislativa. Essa corrente é fundamentada nos postulados da organização legislativa, como o primado da decisão majoritária e sobre a incerteza quanto aos resultados das políticas tomadas. Aqui, parte-se da tese de que as informações no interior do parlamento são distribuídas de forma assimétrica, ou seja, alguns membros têm maiores conhecimentos que os outros sobre os efeitos das políticas em determinadas áreas. A problemática paira em torno da garantia que as decisões sejam tomadas com base no emprego da maior quantidade possível de informação. Nesse sentido, todos os parlamentares são favorecidos se o nível de informação for maior e, por consequência, a incerteza sobre os resultados das políticas adotadas for

diminuída (diferente da distributivista, onde em tese os resultados são supostamente ótimos) (KREHBIEL, 1991).

Limongi (1994) destaca o ponto principal da tese informacional:

Reconhecer o fato de que a redução da incerteza é um bem coletivo não é o mesmo que afirmar que não há problema quanto à escolha institucional. A assimetria de informações implica a existência de espaço para o uso estratégico desta informação. Indivíduos racionais, com suas preferências particulares, podem optar por não fazer públicas as informações de que dispõem. Decisões quanto ao desenho institucional influenciam esta disposição. Isto é, instituições serão tanto mais eficientes quanto mais induzirem os portadores de informações a torná-las públicas. Para tanto, deve ser de seu interesse particular fazê-lo. Ademais, deve ser do interesse particular do congressista acumular conhecimentos em uma determinada área, isto é, tornar-se um especialista” (LIMONGI, 1994, p. 36).

Assim como na versão distributivista, aqui a atenção é voltada para as comissões parlamentares, sua composição. Serão nas comissões que os legisladores têm a possibilidade de obter maior especialização. Essa especialização, no entanto, só trará benefícios para o conjunto de membros se os participantes das comissões forem induzidos a compartilhar seus conhecimentos com o plenário, e não utilizá-las de maneira individualizada. Em suma, esses ganhos virão se as legislaturas e, por consequência, as comissões, priorizarem a boa organização, incentivarem e recompensarem institucionalmente a participação, especialização e informação de seus membros (LIMONGI, 1994). Krehbiel (1991) também chama a atenção para o *background* do parlamentar, mas com foco diferente defendido por Shepsle (1978) que o utiliza para verificar conexão eleitoral, já que na versão informacional a legislatura utiliza a ocupação prévia dos congressistas para diminuir os custos de especialização.

Ambas as correntes estudadas até agora têm os partidos políticos como instituições fracas e não os utilizam para a análise, perspectivas opostas à corrente partidária.

A corrente partidária do neoinstitucionalismo propõe a análise dos trabalhos legislativos a partir dos partidos políticos, como uma forma de governo partidário (COX & MCCUBBINS, 1993). Na ótica desses autores, os partidos na Câmara, e principalmente o partido da maioria, são uma espécie de cartel legislativo. Esses cartéis utilizam-se do poder da Câmara para delinear a própria estrutura do processo

legislativo. Esse processo legislativo e do sistema de comissões servem aos interesses do partido majoritário e seus membros utilizam-se das vantagens. Os autores da visão partidária (COX & MCCUBBINS, 1993), vão contra a linha distributivista, ortodoxa sobre os partidos políticos nos Estados Unidos, uma vez lá havia o consenso de que os partidos são fracos, e os autores distributivistas utilizavam o modelo explicativo centrado na autonomia das comissões para defender essa perspectiva.

Os autores da versão partidária irão se deparar com a questão da antiguidade dos presidentes de comissões, ponto já levantado pelos autores das versões distributivista e informacional e tido isto como uma independência do parlamentar com relação aos partidos. Os autores da versão partidária contornarão esse ponto focando na seleção realizada pelo partido ao longo do tempo aos cargos de presidência de comissão, onde acabam por não conduzir à comissão os parlamentares que são menos afinados com a linha partidária. Nesse sentido, o mais antigo da comissão seria um membro necessariamente “fiel” ao partido, selecionado ao longo do tempo⁶.

Os autores ainda analisam as votações nominais no Congresso norte-americano e identificam dois tipos de votos partidários: as votações que envolvem temas no interior da agenda do partido e aquelas localizadas fora desta agenda. No entanto, a votação na agenda partidária dependeria da atuação dos líderes do partido (MCCUBBINS & COX, 1993). Com isso, é possível identificar a unidade partidária, observando como as lideranças atuam com intenção de influenciar o resultado. As agremiações, portanto, devem ter agendas opostas, e as votações nesse mesmo sentido. Os indicadores utilizados pelos autores são os votos dos líderes dos partidos, como forma de indicar o envolvimento do partido. Se os membros do partido votarem de acordo com a orientação do líder, o voto será considerado parte da agenda partidária. No interior da agenda partidária não há declínio da coesão entre seus membros. Não há a intenção, entre esses autores, de afirmar a existência de governo partidário tal quais os europeus, mas sim, um governo partidário condicional com os mecanismos decisórios que favorecem os interesses de um cartel legislativo formado por partidos (MCCUBBINS & COX, 1993).

⁶ Outra questão analisada pelos autores é o uso de constrangimentos aos membros desviantes dos partidos, em forma de punição. O uso pouco frequente desse artifício é justificado por eles pelo fato dos partidos e órgãos partidários serem controlados pelos membros mais velhos, aqueles que têm interesse em manter a norma da antiguidade. Os partidos ficariam divididos entre os jovens e os velhos, dessa forma.

Os autores ainda verificam que o poder dos partidos políticos no interior do parlamento advém da capacidade (atribuída pela distribuição de direitos parlamentares) dessas organizações em controlarem a agenda decisória, ou seja, de determinar quando e o que é objeto de decisão. Diferente da versão distributivista, onde são as comissões que possuem o poder de agenda. Nesse sentido, o *speaker* (presidente do Congresso), o líder da maioria e a Comissão (de resoluções no caso norte-americano) estariam em oposição análoga à das comissões, no que diz respeito ao poder de agenda, de escolher aquilo que será ou não incluído na pauta, e fazer isso de acordo com as preferências do partido que representam. Os líderes e o presidente (chefe do Executivo) possuem poder superior uma vez que as comissões precisam antecipar a ação do plenário ao enviarem o projeto para votação, levando em conta que será apreciado. As comissões dependem mais da concordância do partido majoritário, uma vez que depende deste para a inclusão das matérias na pauta (MCCUBBINS & COX, 1993).

Na próxima seção discutimos sobre as pesquisas que analisam as relações entre o Executivo e Legislativo nacional relacionando-as a essas perspectivas teórico-metodológicas, para a orientação e análise dos dados da presente dissertação, que se fundamenta na corrente partidária do neoinstitucionalismo da escolha racional.

1.2 Relação Executivo e Legislativo em nível nacional

Quando recorremos à literatura sobre as relações entre o poder Executivo e Legislativo nacional, passamos inevitavelmente pelos estudos sobre as instituições democráticas no interior de seus contextos históricos e culturais, sobre seu sistema de governo, e de duas perspectivas distintas da literatura brasileira, formadas por cientistas políticos brasileiros e brasilianistas, que podemos chamar de visão “pessimista” e “otimista” acerca do sistema político brasileiro e suas instituições. A primeira era comumente denominada também de visão ortodoxa no Brasil, a *mainstream* até o final dos anos 1990 e a segunda caracterizada por ser mais heterodoxa no sentido estrito do termo, características provenientes das correntes distributivista e partidária, respectivamente, sobre o Congresso norte-americano (LIMONGI, 1994).

No sentido de tornar mais clara a exposição da bibliografia, nos valem durante todo o texto da classificação de variáveis independentes sobre a organização do legislativo brasileiro realizada por Santos (2006), na qual são sistematizadas macro-

variáveis exógenas e endógenas ao Legislativo que correspondem a conjuntos de variáveis explicativas, da seguinte maneira:

Macro-variáveis exógenas:

- a) **Federalismo**, que corresponde ao conjunto de variáveis relativo às tensões entre governos (central *versus* subnacional), ao poder dos governadores sobre as bancadas estaduais.
- b) **Forma de governo**, ou seja, parlamentarismo e presidencialismo;
- c) **Sistema eleitoral**, referente às regras partidárias e eleitorais que englobam variáveis como o tipo de sistema, se é lista aberta, fechada, processo de seleção de candidaturas nos partidos, até gastos de campanha, migração partidária, etc.;
- d) **Desempenho eleitoral**, que mobiliza um conjunto de variáveis referente ao desempenho eleitoral do parlamentar e o padrão de votação recebida nos distritos, tal como número de votos, padrão de votação, padrão de coalizões com os atores políticos locais (governador com o prefeito, por exemplo), desempenho eleitoral, etc.;
- e) **Característica do distrito**, ou seja, características sócio-demográficas e econômicas dos estados e dos municípios, tal como população, número de eleitores, PIB *per capita*, etc.;
- f) **Sistema partidário**, que abrange os partidos e características do sistema partidário, um conjunto de variáveis que engloba número efetivo de partidos, fragmentação partidária, coesão partidária, padrão de coalizões;
- g) **Ideologia**, variáveis sobre a posição do parlamentar no espectro ideológico esquerda-direita, tais como filiação partidária, distância ideológica entre os partidos e o Executivo, entre o parlamentar e o partido, etc;
- h) **Background/expertise**, que abarcam variáveis sobre o histórico do parlamentar, expertise e experiência política, como atividade predominante do parlamentar, atividade anterior, perfil social, cargos eletivos anteriores, etc.;
- i) **Posição política**, ou seja, posicionamento do parlamentar diante de um determinado governo, variáveis tais como: fazer parte do partido ou

coalizão de sustentação do presidente, do governador em seu estado, parte da oposição, fazer parte do cartel legislativo;

Essas macro-variáveis exógenas à arena legislativa são comumente utilizadas em pesquisas que partem da perspectiva distributivista para a análise do próprio Legislativo. As pesquisas que seguirão sobre as relações entre o Executivo e Legislativo sob essa perspectiva, em nível nacional, foram realizadas tendo em vista que as decisões tomadas no Congresso obedecem a uma estrutura de incentivos determinada fora do processo decisório, como coloca Figueiredo & Limongi (1999), dado principalmente na arena eleitoral. De forma distinta dessa perspectiva, as macro-variáveis endógenas à arena legislativa que seguem abaixo, são guiadas pela concepção partidária, e seus autores atribuem às normas internas da arena legislativa, a regulação da distribuição de recursos e direitos parlamentares e, em consequência, o seu padrão centralizado de organização.

Macro-variáveis endógenas:

- a) **Poderes do Presidente da República** no Legislativo, variável macro que engloba um conjunto de variáveis que inclui desde a iniciativa exclusiva de leis, decreto com força de lei, medidas provisórias, até requerimento de urgência, poder de veto, entre outros;
- b) **Centralização decisória**, que diz respeito a um conjunto de variáveis que determina o processo decisório centralizado ou descentralizado no Legislativo, tais como poderes concentrados no colégio de líderes (poder de agenda, de requerimento de urgência, negociações privilegiadas), poderes dos líderes partidários (encaminhamento de votações nominais, voto de liderança, controle da apresentação de emendas) ou poder legislativo pleno das comissões permanentes;
- c) **Direitos parlamentares**, que envolvem variáveis relativas à distribuição de direitos parlamentares e de recursos legislativos, tais como ocupar ou não cargo de liderança do partido, liderança de bancada, mesa diretora, indicação para presidência de comissões, relatorias, etc;
- d) **Partidos Políticos**, que elenca variáveis relativas ao poder dos partidos na arena parlamentar, tais como partidos fortes, com capacidade de resolver problemas de ação coletiva, ou, partidos fracos, que não desempenham um

papel relevante na arena legislativa, migração partidária, coesão partidária, disciplina partidária;

- e) **Patronagem**, relativo à distribuição de recursos do Executivo com o objetivo de formar coalizões no parlamento em favor de sua agenda política, tais como: nomeações no gabinete, distribuição do orçamento por ministério a partir dos critérios partidários, execução de emendas orçamentárias dos parlamentares, etc;
- f) **Pork**, que se refere ao conjunto de variáveis relativas à distribuição de bens públicos concentrados e localizados, caracterizando **conexão eleitoral**⁷, como execução de emendas orçamentárias dos parlamentares, transferência de benefícios aos municípios, etc.;
- g) **Seniority**, que diz respeito ao conjunto de variáveis relativo à carreira parlamentar no interior do Legislativo, a partir do número de mandatos, mandatos nas comissões, cargos no Legislativo;
- h) **Processo legislativo**, relativo à regra de tramitação e ao tipo de proposição, seus impactos nos *outcomes* legislativos, tais como: tipo de proposição (decreto legislativo, projeto de lei, medida provisória, projetos de resoluções, etc), tempo de tramitação, autoria da proposição, parecer técnico, relatoria, etc.

No próximo tópico expomos as principais obras sobre as relações entre Executivo e o Legislativo, apontando a corrente do neoinstitucionalismo a qual pertence, bem como os tipos de variáveis utilizadas.

1.2.1 A corrente “pessimista”

As teses que podemos chamar de perspectiva pessimista na Ciência Política brasileira sobre nosso sistema político, em meados dos anos 1980 e 1990, elencam as debilidades das instituições democráticas brasileiras à luz da redemocratização no país e

⁷ A “conexão eleitoral” foi cunhada por Mayhew (1974) a partir de um modelo explicativo denominado de “duas arenas” onde os parlamentares, movidos sempre pelo interesse na reeleição, portanto, na arena eleitoral, acabam modelando o seu comportamento na arena legislativa para alcançar o objetivo principal, que é reeleger-se. Nesse contexto, toda relação que o parlamentar tem com os seu partido ou bancada é uma necessidade imposta por melhores condições para concorrer e vencer eleições. A atuação do parlamentar aqui pressupõe que seja individualizada e pouco responsável à linha partidária, pois há uma diminuição da importância dos partidos na arena eleitoral e, conseqüentemente, no Parlamento, o que diminui os benefícios ao parlamentar pela participação partidária (um sistema que se retroalimenta).

da formulação da nova carta constitucional de 1988. Esta se refere à primeira e mais antiga perspectiva sobre as relações Executivo-Legislativo no Brasil do novo período democrático (MAINWARING, 2001).

Os autores que defendem essa perspectiva (LAMOUNIER, 1992; LAMOUNIER & MENEGUELLO, 1986; ABRANCHES, 1988; MAINWARING, 1993; AMES, 2003) mobilizam as variáveis federalismo, forma de governo, sistema eleitoral, sistema partidário, características dos distritos, pork, majoritariamente exógenas ao Legislativo, e são influenciados pelas teses de Juan Linz, autor que argumenta em seu ensaio “*Democracy: presidential or parliamentary. Does it make a difference?*”, escrito originalmente em 1985, que o presidencialismo tem menor probabilidade de sustentar regimes democráticos estáveis, comparado ao parlamentarismo.

Seus argumentos são, grosso modo, divididos da seguinte forma: i) em sistemas presidencialistas, a origem e a sobrevivência do parlamento e do Executivo são independentes, suas políticas são geralmente distintas, o que poderia levar ao conflito constante entre os dois poderes, e, segundo Linz, não há um princípio democrático que resolva as disputas entre os mesmos (ambos representam a vontade popular). Para ele o parlamentarismo não possui este problema porque nele o Executivo não é independente do Legislativo. Se a maioria do Legislativo prefere uma mudança de orientação política, poderá realizar a substituição do governo a partir do exercício do voto de desconfiança; ii) é crítico ao mandato fixo do presidente, o que gerava inflexibilidade e independência em relação à vontade do Legislativo (contraponto ao parlamentarismo, sistema no qual o chefe do Executivo assegura sua autoridade por meio do voto de confiança do parlamento, o que, na tese de Linz, torna-o mais forte); iii) defende que no presidencialismo a lógica que predominava era “o vencedor leva tudo”, um jogo de soma zero, o que julga ser problemático para a estabilidade democrática, defendendo, portanto, o compartilhamento do poder; iv) o fato do presidente ser além do chefe de Estado, também o chefe de governo, pode torná-lo mais intolerante à oposição, o que demonstra um claro receio do autor em um poder pouco restritivo (LINZ, 1990; LINZ, 1994).

Com claras influências ao trabalho de Linz, Lamounier & Meneguello (1986), Abranches (1988), Lamounier (1992), Mainwaring (1993) se posicionam de maneira crítica ao presidencialismo, em defesa do sistema parlamentarista. Um intenso debate no

campo da Ciência Política brasileira se formou para a definição de como deveria ser a estrutura institucional da Constituição Federal de 1988. Estes autores alegam que a ausência da formação de partidos nacionais no Brasil, as sucessivas rupturas no âmbito político e constitucional, as intervenções coercitivas do poder central na formação dos partidos que havia na década de 80, além do reflexo da própria história do país, iriam gerar séria instabilidade política e partidária. Além da debilidade dos partidos políticos brasileiros enquanto agregadores de interesses da sociedade, já que estes foram formados, via de regra, com base no personalismo e com fracos compromissos ideológicos.

Mainwaring (1993) e Ames (2003), distributivistas, também atribuem ao presidencialismo e multipartidarismo as causas da instabilidade política brasileira.

Também influenciado pela corrente distributivista, o trabalho de Ames (2003), defende que as instituições políticas no Brasil criam incentivos que estimulam os políticos a maximizarem seus ganhos individuais e os fazem focar em projetos de obras públicas para seus eleitorados localizados. Por outro lado, a autoridade do presidente depende da distribuição de convênios de obras públicas, nomeações de importância política para governadores, prefeitos, deputados e senadores. Restaria ao presidente recorrer à edição de decretos e medidas provisórias a fim de atender às demandas dos deputados (*pork barrel*). Ames identifica, portanto, o comportamento individualista dos parlamentares. Este comportamento levaria à obstrução parlamentar, que se origina no número excessivo de partidos, e, ainda de acordo com o autor, nos obstáculos procedimentais no Congresso – a hipertrofia do Executivo - e na grande quantidade de políticos pouco interessados em legislar com vistas ao interesse geral. Trata-se de uma perspectiva que vê no Congresso a existência de uma base de sustentação falha, muitas vezes frustrada, pois os líderes, em tese, não possuem os instrumentos para constrangimentos que os fazem cooperar.

Os autores acrescentam ainda que a forma federativa, combinada com o peso do governo federal na economia e administração do país, exerceria efeitos desagregadores sobre os partidos, já que a dependência dos estados e municípios em relação ao poder central faria com que os políticos valorizassem mais o acesso individual aos recursos públicos, que a lealdade ao partido (LAMOUNIER & MENEGUELLO, 1986).

Lamounier (1992) ressalta que a hipertrofia do Executivo, ainda persistente na década de 1990, é um terreno muito mais propício para a ingovernabilidade, já que havia de um lado o verticalismo do poder e arbítrio nas tomadas de decisão, e do outro o funcionamento do Legislativo, o processo eleitoral, o sistema de partidos, a estrutura federativa.

Abranches (1988), autor que cunhou o termo “presidencialismo de coalizão”⁸, descreve as especificidades do sistema político brasileiro que acabam por minar inúmeros embates entre o governo nacional e sua própria base aliada na apreciação e aprovação de textos de leis no Congresso, o que faz tornar recorrentes as tensões entre o Executivo e Legislativo no Brasil. Em resumo, se trata do dilema institucional brasileiro, tal como ele descreve:

“O Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o “presidencialismo imperial”, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, “presidencialismo de coalizão” [...]

[...] Observe-se que, em nenhum caso, o governo sustentou-se em coalizões mínimas. O caso mais próximo desta situação foi o último ministério parlamentarista da presidência Goulart, tipicamente um ministério de crise. As coalizões controlavam, na quase totalidade dos casos, larga maioria na Câmara, no Senado e no Congresso Nacional.” (ABRANCHES, 1988: 22).

Apesar de tamanha discussão entre os autores citados acima, de que o presidencialismo gerava conflitos institucionais insolúveis, e que a legislação partidária deveria ser alterada para a obtenção de um sistema partidário com um menor número de partidos e com o mínimo de disciplina, já que para eles a adoção de um sistema presidencialista com um sistema pluripartidário pouco institucionalizado seria a pior opção, a legislação não sofreu qualquer alteração substancial.

A Constituinte, em 1986, para a formulação da Constituição Federal de 1988 não adotou nenhuma das reformas defendidas por aqueles autores e, após o plebiscito de 1993⁹, foi eliminada qualquer possibilidade de mudança do sistema presidencialista para

⁸As discussões, tanto neste subcapítulo, quanto no próximo, se dão tendo em vista a existência do que passou a se chamar, convencionalmente, de presidencialismo de coalizão brasileiro.

⁹“Plebiscito que demandava escolher monarquia ou república e parlamentarismo ou presidencialismo. Essa consulta consolidou a forma e o sistema de governo atuais.”

<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-de-1993>

o parlamentarista. No entanto há, até os dias atuais, inúmeras discussões sobre possibilidades de reformas políticas em nosso sistema.

1.2.2 A corrente “otimista”

Segundo Figueiredo & Limongi (1999) o desenho institucional surgido pós-Constituição Federal de 1988 está longe de reproduzir o anterior. Pelo contrário. Na opinião destes autores a carta magna modificou as bases institucionais do sistema político nacional, alterando o seu funcionamento de maneira significativa no que se refere à ampliação dos poderes legislativos do presidente da República e o aumento dos recursos legislativos aos líderes partidários através do regimento interno da Câmara, para estes comandarem suas bancadas. Deste modo, o que esses autores sugerem é que a unidade de referência que estruturam os trabalhos legislativos deve ser os partidos políticos, e não os parlamentares, como defendiam os autores da visão “pessimista”¹⁰. Para tanto, aqui os autores lançam mão da corrente partidária do neoinstitucionalismo e da utilização de variáveis endógenas ao Legislativo, tais como: poderes do Presidente, centralização decisória, direitos parlamentares, partidos políticos, patronagem, seniority e processo Legislativo.

A partir de estudos empíricos sobre o padrão de votação dos parlamentares brasileiros, de 1989 a 1994, Figueiredo & Limongi (1999) contrapõem as teses distributivistas e pessimistas, a partir da perspectiva da corrente partidária, ao terem localizado uma considerável centralização dos trabalhos legislativos em líderes partidários, que se harmoniza com o papel preponderante do Executivo também encontrado. Além disso, os autores localizaram, através de pesquisa empírica sobre os projetos e votações no interior do Congresso, altos índices de disciplina¹¹ dos parlamentares com seus líderes e líder de governo, confirmando assim a disciplina dos

¹⁰ Apartir da verificação de coesão e disciplina dos partidos políticos brasileiros, os autores defendem que diferente do parlamento norte-americano, nós temos no Brasil uma organização extremamente centralizada, na qual os partidos que organizam os trabalhos legislativos, diferente nos Estados Unidos da América, onde o padrão organizacional do Legislativo é extremamente descentralizado, e seus trabalhos são estruturados a partir das comissões, nas quais os partidos têm pouco poder (lá faz sentido em concordar com a conexão eleitoral). Além disso, o presidente no Brasil possui muito mais poder legiferante que o estadunidense.

¹¹ A questão da disciplina partidária aqui precede à coalizão partidária. Só podemos pensar na possibilidade de um governo de coalizão quando se pode falar em partidos capazes de agir dessa forma (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999).

partidos políticos e a solidez do sistema partidário brasileiro para aquele período. Os achados negam que o sistema político brasileiro opera sob bases da constituição de 1946 e, ainda,

“Não encontramos indisciplina partidária nem tampouco um Congresso (CN) que agisse como um *veto player* institucional. Os dados mostram, isto sim, forte e marcante preponderância do Executivo sobre um Congresso que se dispõe a cooperar e vota de maneira disciplinada.

À luz do que sabemos sobre os partidos políticos e as bases sobre as quais é possível construir a disciplina partidária — uma função direta da capacidade do partido de exercer influência positiva sobre as chances eleitorais de seus membros —, encontramos-nos diante de um fato que pede explicação. A teoria existente nos diz que não deveria haver disciplina partidária no Congresso brasileiro. A previsão foi falsificada pelos fatos. Em média, 89,4% do plenário vota de acordo com a orientação de seu líder, taxa suficiente para predizer com acerto 93,7% das votações nominais” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1998).

São vários os pontos que estes autores analisam e, de uma forma geral, se resumem à estrutura do processo decisório, seu impacto no comportamento parlamentar e no desempenho governamental. O foco da pesquisa são os efeitos da organização interna do Congresso Nacional e os poderes legislativos do presidente da república no funcionamento do sistema político, utilizando variáveis estritamente endógenas, ao contrário de Ames (2003) e Mainwaring (1993) que partem de variáveis exógenas em suas pesquisas, tais como regras eleitorais e características do sistema partidário.

A partir dessas variáveis, os autores definem que os trabalhos legislativos são organizados de maneira partidária, uma vez que a presidência da Câmara cabe ao partido majoritário. Além disso, a divisão entre as comissões é feita pelos líderes dos partidos. A agenda, controlada pelo Executivo, é processada e votada por um Legislativo organizado de forma muito centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. Dentro disto, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Não há à disposição dos parlamentares arcabouço institucional próprio para perseguir interesses individuais, do contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos com vistas a retornos eleitorais é votar de forma disciplinada (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999).

Os poderes legislativos presidenciais incidem sobre as preferências dos parlamentares. Um presidente com amplos poderes é capaz de ditar a agenda dos trabalhos legislativos e induzir parlamentares à cooperação. Nesse sentido, as chances de conflito entre o Legislativo e Executivo dependem da distribuição de cadeiras no

Legislativo pelos diferentes partidos. Um presidente que está em um partido disciplinado e controla a maioria das cadeiras não deve esperar encontrar barreiras na aprovação de sua agenda. Ao contrário do que defendem os seguidores de Linz (1994) aqui os presidentes podem sim ser sustentados por coalizões partidárias. O controle de agenda permite a estruturação de maiorias partidárias a partir de preferências dadas, minimizando as dificuldades próprias da ação coletiva, o que Figueiredo & Limongi (1999) julgam ser um problema da versão distributivista quando os adeptos dessa perspectiva não consideram a agregação de preferências como um problema da ação coletiva.

O Executivo, portanto, controla o acesso à patronagem, e isso faz com que monopolize os recursos para impor disciplina aos membros da coalizão que o apóia¹². Os autores (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999) ainda alegam que, os estudos sob a perspectiva da versão distributivista, ao considerarem que a legislação eleitoral brasileira leva os parlamentares a cultivar o voto personalista, não levam em conta que para eles acessarem essas políticas distributivistas (que garantem a conexão eleitoral) dependem primeiro da arena decisória. Os autores chamam a atenção para a importância da utilização dessas variáveis endógenas¹³.

¹² O Executivo não pode passar por cima do Congresso, da maioria. Mas, os poderes legislativos influem na capacidade deste poder em induzir a formação e a manutenção das maiorias. O Executivo organiza o apoio à sua agenda em bases partidárias. O chefe do Executivo distribui as pastas ministeriais com a finalidade de obter apoio da maioria dos parlamentares. Os partidos que recebem pastas são como membros do governo, logo tem de se comportar como tal no Congresso, ou seja, votar a favor das iniciativas patrocinadas pelo Executivo. Os ministérios seriam organizados em bases partidárias e as coalizões funcionariam dessa forma no Congresso. São essas as bases que sustentam a agenda do Executivo com votos disciplinados (Figueiredo & Limongi, 1999).

¹³ A centralização do controle da agenda legislativa nos líderes e no presidente da República confere, regimentalmente, um deputado sozinho manter e aprovar projetos que lhe interessam exclusivamente. As chances de um deputado que apresenta uma emenda em defesa dos interesses de sua clientela e em desacordo com os interesses do partido, de ser aprovada, são muito baixas. Em geral, o destino dessas emendas é decidido pelos líderes da maioria e a votação pode ocorrer de forma simbólica e não nominal. Um deputado não tem condições para forçar a votação nominal da matéria. Ademais, a visão pessimista defendia que a separação de poderes levaria ao comportamento irresponsável dos parlamentares e que seus mandatos não seriam influenciados pelos infortúnios do presidente. Somente os partidos ligados ao do presidente teriam algum incentivo para cooperar, os demais recusariam a cooperação. E os presidentes teriam, segundo esses autores, poucos incentivos para buscar apoio do Congresso, tendo em vista a origem própria e popular de seu mandato. Os governos presidencialistas multipartidários não poderiam, então, contar com o apoio político dos congressistas e tenderiam à paralisia (LAMOUNIER & MENEGUELLO, 1986). Diferente de Figueiredo & Limongi (1999), aqueles autores tinham como pressuposto que a estrutura de incentivos fosse determinada exogenamente, fora da arena legislativa, i.e., as estratégias dos parlamentares e presidentes eram oriundas e definidas pelo que se passa na arena eleitoral. Mas, no período pós-constituente a taxa de aprovação das matérias introduzidas pelo Executivo foi alta e contou com um apoio estruturado em linhas partidárias, segundo Figueiredo & Limongi (1999), a partir da análise dos projetos enviados e das votações nominais, utilizando o índice de Rice.

Figueiredo & Limongi (1999) colocam que os traços institucionais próprios à organização do processo decisório (principalmente os que definem como e quem controla a agenda legislativa) alteram a estrutura dos incentivos dos atores, e, com isso, o controle de agenda produz o mesmo efeito tanto no sistema presidencialista, como no parlamentarista, ao contrário do que Tsebelis (1997) afirma¹⁴, o presidencialismo se aproxima em muito do parlamentarismo. Com isso, não seria necessário mudarmos o sistema para parlamentarista, nem diminuir (limitar) o número de partidos, já que os efeitos buscados pelos autores das teses distributivistas, que envolvem a governabilidade, já foram alcançados através do próprio presidencialismo (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999).

De 1994 a 2005 o debate sobre o sistema político e o comportamento dos políticos brasileiros no interior das instituições continuou sendo travado entre os teóricos da versão distributivista e partidária, só que, no entanto, com acréscimo de variáveis nas pesquisas em relação às anteriores (SANTOS, 2008).

O resultado do debate acadêmico tomado nesse período resultou em produtivos modelos explicativos de dupla arena, nos quais elencam variáveis endógenas e exógenas ao mesmo tempo. Em resumo, formaram-se dois grupos. O primeiro procurou incorporar variáveis endógenas e exógenas a fim de produzir explicações mais convincentes e amplas sobre o fenômeno. Nessas pesquisas os autores privilegiam as variáveis como *pork* e patronagem ao defenderem que a conexão eleitoral se dá por meio da distribuição de recursos. No entanto, os autores também utilizam o processo decisório para analisar o Congresso Nacional (PEREIRA & MUELLER, 2002; PEREIRA & RENNÓ, 2001; ALSTON & MUELLER, 2006). São pesquisas de cunho distributivista, mas com a adoção de variáveis das outras correntes, já que a solução buscada aos dilemas da ação coletiva na Câmara dos Deputados foi explicada a partir de variáveis endógenas. Na opinião desses autores, o caos no Congresso não é uma regra, no entanto, existem oportunidades diversas no contexto que permitem e podem explicar a ação individualista e eleitoralmente interessada dos parlamentares.

¹⁴Tsebelis (1997) ao abordar semelhanças entre os sistemas presidencialista e parlamentarista no que diz respeito à formulação de políticas, conclui que no sistema parlamentarista, o Executivo controla a agenda e o Legislativo aceita ou rejeita as propostas, enquanto no sistema presidencialista, o Legislativo formula as propostas e o Executivo as sanciona ou veta.

Já o segundo grupo de autores (CHEIBUB et al, 2002; LIMONGI & FIGUEIREDO, 2005; ARRETCHE & RODDEN, 2004) procurou incorporar variáveis exógenas nos modelos deles próprios – que englobam o que aqui chamamos de versão “otimista” – não necessariamente com o intuito de oferecer novas explicações sobre a organização do Legislativo, e sim, como coloca Santos (2008), para proteger o “núcleo duro” de seu programa de pesquisa. Esses autores inseriram as variáveis *pork* e federalismo e acabaram concluindo sua não efetividade para explicar a organização do Legislativo, mantendo-se da forma que expomos anteriormente.

No entanto, de uma forma geral, o debate que tem se desenvolvido até os dias atuais está indo para o sentido de que as três versões do neoinstitucionalismo têm sido mais complementares que contrárias, e tudo indica que esteja havendo um equilíbrio na combinação de variáveis explicativas dos diversos matizes (SANTOS, 2008).

Santos (2008), ao analisar os estudos sobre o Legislativo brasileiro que utilizam séries temporais, notou que 47,22% do total de pesquisas, de 1994 a 2005 não passam de duas legislaturas analisadas (oito anos), e 22,22% se restringem a uma legislatura.

Entretanto, está havendo, com a mudança no padrão de relação entre o Executivo e Legislativo daquele conferido por Figueiredo & Limongi (1999), que se demonstrava estável até então, a abertura de uma grande agenda de pesquisa para análises comparadas e longitudinais. Os governos Dilma Rousseff (2010 até atualmente) sofreram mudanças no padrão de relação, onde podemos verificar o processo de queda do apoio do Legislativo ao Executivo, que tem se acentuado principalmente em seu segundo governo, com a sua base de sustentação no Congresso visivelmente fragilizada. Uma pesquisa publicada no jornal Estadão, no dia 27 de dezembro de 2015, demonstra tal situação a partir da análise da taxa de governismo¹⁵ que tem sofrido queda constante, 79% em 2013, 69% em 2014 e 67% em 2015. Para se ter uma ideia, o índice de governismo chegou em 91% no governo Lula e o mais baixo, 88% (ESTADÃO, 2015). Esse índice é o que poderíamos associar aqui à indicação de voto do líder de governo, como Figueiredo & Limongi (1999, p. 123). Além disso, a maior fragmentação partidária (o Brasil hoje conta com 35 partidos políticos), a migração de deputados federais da base aliada ao governo para outros partidos (TSE, 2016), a derrota do

¹⁵ O índice de adesão ao governo é calculado verificando quantos deputados em cada votação acompanharam a orientação do governo naquela ocasião (os presentes). Para o cálculo da ocorrência por ano, faz-se a média de todas as votações.

governo na eleição da Mesa Diretora em 2014 e a crise econômica atual, são variáveis que possivelmente colaborarão com a explicação desse fenômeno, e que poderão instigar novas pesquisas para compreendermos os imbrólios das relações entre o Executivo e o Legislativo nacional e a organização dos trabalhos no Legislativo.

1.3 Relação Executivo e Legislativo em nível local

Ainda que hoje a área da Ciência Política de estudos legislativos seja altamente explorada, o mesmo não se reflete em pesquisas sobre os municípios brasileiros, embora exista um grande esforço por parte dos estudiosos em superar as diversas lacunas existentes nessa subárea.

Tratamos nesta seção dos principais estudos sobre as relações entre Executivo e Legislativo em nível municipal que influenciaram a presente pesquisa, e, da mesma forma de abordagem da seção anterior, procuramos aqui sistematizá-las por orientação teórico-metodológica do neoinstitucionalismo e de acordo com as variáveis mobilizadas pelos autores, embora nem todas as pesquisas tenham sistematização metodológica suficiente, consequência principalmente da grande quantidade e pluralidade de municípios e de suas diferenças e especificidades.

Uma característica que perpassa a história dos municípios brasileiros é a existência do coronelismo político, que se conservou por um longo período de tempo, e se reproduzia no cerne de uma estrutura agrária ainda existente no Brasil do século XX, onde as elites locais exerciam seu poder de mando. Essa realidade persistiu por muito tempo em razão, entre outras questões, da carência de serviços básicos, da força do fisiologismo no interior do Brasil, com a longa permanência da estrutura rural, sua base de sustentação, que se mantinha à margem das mudanças institucionais da época. A partir da Constituição de 1934, com a implantação da figura do prefeito pelo então presidente Getúlio Vargas, a gradativa decadência dos coronéis (LEAL, 1948), junto às mudanças institucionais sucedidas no decorrer daquele século, ocorridas também com o golpe militar de 1964, resultaram em profundas transformações que influenciaram diretamente a política local, tal como a criação de regiões administrativas no interior dos estados, com início em São Paulo e em seguida se expandindo para os demais estados federativos (KERBAUY, 2000).

Com isso, se estabeleceu a dinâmica entre os poderes Executivo e Legislativo na produção de leis municipais, foram definidas as atribuições da administração local e conferido aos municípios sua autonomia, partir da Lei Orgânica dos municípios, em 1967. O processo de urbanização e industrialização no interior dos estados também colaborou para gerar maior autonomia nas decisões políticas locais. Houve assim a extensão da competição eleitoral, com o interesse de partidos e políticos na concorrência para os quadros locais, possibilidade da inserção de políticos profissionais com diferentes *backgrounds*, além da formação uma nova realidade nacional que engloba a formação de políticas públicas, sua coordenação pelo governo federal e também pelo Executivo e Legislativo municipal.

No entanto, as mudanças na legislação a partir da CF/88 resultaram no aumento expressivo do controle exercido pelo governo federal na capacidade de regulação sobre as políticas de Estado e municípios. Formou-se no Brasil um Estado federativo em que *“os governos subnacionais têm responsabilidade pela execução de políticas públicas, mas autorizam a União a legislar sobre suas ações”* (ARRETCHE, 2009, p. 35), sendo de iniciativa privativa de a União legislar sobre as matérias que dizem respeito aos estados e municípios, tal como a arrecadação de parte de seus tributos, seleção de governantes e representantes, implementação de importantes políticas públicas, etc. Houve no Brasil pós-1988 um processo de “recentralização” federativa (ARRETCHE, 2009).

Apesar das limitações orçamentárias e administrativas dos municípios e a proibição do Legislativo local em propor projetos de lei que onere o orçamento público do município, característica também originada na CF/88, consideramos que esse argumento não é suficiente para caracterizar os vereadores como individualistas e paroquiais, donos de um poder menor, ou como atores que se preocupam em aprovar apenas questões simbólicas, como denominação de ruas e logradouros. As Câmaras Municipais possuem prerrogativa de veto, derrubar vetos impostos pelo Executivo, além da possibilidade de emendar seus Projetos de Lei, rejeitá-los, de solicitar informações ao Executivo, abrir Comissão Parlamentar de Inquérito, solicitar informações ao prefeito, além, é claro, de legislar. Todas essas questões já conferem importância suficiente aos estudos das relações entre o Executivo e Legislativo municipal e, ademais, é profícuo explorar política local para conhecermos o quanto da lógica dessa relação em nível local se aproxima do nível federal.

Nesse sentido que Caetano (2005) utiliza o modelo partidário para sua análise, corroborando as teses de Figueiredo & Limongi (1999). O autor examina as relações entre Executivo e Legislativo paulistano nos anos de 2001 a 2004, identificando os princípios e elementos que estruturam a formação de maiorias no parlamento municipal e a definição da agenda legislativa. Respaldo pela tese partidária do neoinstitucionalismo, faz uso de variáveis endógenas: poderes do Presidente (no caso, do prefeito), centralização decisória, partidos políticos, direitos parlamentares e processo legislativo, que dão o contorno dessas relações entre os dois Poderes e que determinam o desempenho e os resultados das atividades desenvolvidas na Câmara Municipal de São Paulo.

Na avaliação deste autor, excetuando o mecanismo da medida provisória, o arcabouço legal dos municípios, revelado nas Leis Orgânicas dos Municípios e nos Regimentos das Câmaras Municipais (através das matérias privativas ao prefeito¹⁶ na criação de leis e outras prerrogativas exclusivas¹⁷), é o mesmo daquele identificado em nível federal por Figueiredo & Limongi (1999), ou seja, o prefeito dita o processo legislativo, detém o poder de agenda do Legislativo e os trabalhos legislativos são altamente centralizados pelos partidos políticos, assim como no Executivo nacional, os vereadores não agiram de maneira individualizada. Para tanto, Caetano (2005) analisa quantitativamente todos os Projetos de Lei aprovados no período, onde identifica o poder de agenda do Executivo, ao constatar a aprovação de 99,7% de seus projetos no Legislativo (um total de 218 projetos de lei). O Legislativo não se comportou como uma instância de veto aos projetos do Executivo¹⁸.

¹⁶Garante privativamente ao prefeito propor leis sobre a criação de cargos públicos, organização administrativa, serviços públicos, matéria orçamentária, aquisição e concessão de bens imóveis municipais, entre outras matérias.

¹⁷Sancionar e promulgar as leis, vetar total ou parcialmente projetos de lei, nomear e exonerar secretários municipais e subprefeitos, propor à Câmara Municipal projetos de lei referentes ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dívida pública; propor à Câmara projetos de lei sobre a criação e alteração de secretarias municipais, subprefeituras, prover cargos e funções públicas, indicar dirigentes de sociedades de economia mista e empresas públicas, promover toda a execução orçamentária, o lançamento, fiscalização e arrecadação de tributos; alterações da legislação, uso e ocupação do solo, além de propor o Plano Diretor.

¹⁸Além disso, 179, dos 573 projetos aprovados no Legislativo, receberam veto do Executivo, e 178 deles eram proposições originadas no Legislativo. Para o autor isso indicou que os vereadores não promovem praticamente nenhuma alteração nas matérias encaminhadas pelo prefeito. Dos 178 vetados pelo Executivo, apenas 4 o Legislativo fez valer sua posição, derrubando o veto e promulgando a Lei. Ou seja, em 2,2% dos casos, prevaleceu a posição dos vereadores e eles não representam em nenhum momento uma instância de veto ao Executivo (CAETANO, 2005).

Além disso, o autor analisa as votações nominais ocorridas neste período, calculando o índice de Rice¹⁹ e o índice de Fidelidade ao Líder do Governo²⁰, onde identificou alta coesão dos partidos políticos e fidelidade superior a 75 pontos, algumas chegando à casa dos 90²¹. Tais resultados indicaram fortes poderes institucionais e de coordenação nas mãos do Executivo, dos líderes partidários e mesa diretora, ao primeiro é conferido a prerrogativa de nomear secretários municipais e subprefeitos, iniciativa exclusiva em diversas matérias, possibilidade de solicitar urgência, etc.

Por fim, o autor discorda da versão distributivista também no que diz respeito ao poder das comissões, que se diluem quando as matérias são tramitadas em regime extraordinário, por meio de solicitação do prefeito, i.e., em caráter de urgência ou Congresso de comissões. Discorda também no que diz respeito à conexão eleitoral, já que o sistema eleitoral proporcional de lista aberta provoca, segundo o autor, dispersão e não concentração geográfica dos votos dos eleitos – para verificar esse ponto ele classificou os projetos de lei por tipo e abrangência (CAETANO, 2005).

A pesquisa de Caetano (2005) rebate as análises que observam os municípios de acordo com a teoria distributivista e que dela tiram conclusões pessimistas sobre o desenho constitucional pós-1988, que põe em cheque a força dos partidos também nos municípios, das Câmaras Municipais, da pouca efetividade na coordenação dos trabalhos, sendo realizados por parlamentares de forma individualizada e não partidária.

Orientados também por variáveis endógenas, Praça & Garcia (2011) analisam as coalizões e formação de gabinetes, Felisbino (2003) enfoca nas diferenças institucionais nas relações entre Executivo-Legislativo sob as constituições de 1946 a 1964 e pós-1988²², e Silva (2013) chama a atenção para o uso de dispositivos como indicações,

¹⁹ O índice Rice, que mede a coesão partidária, varia entre zero e 100. Ele é obtido subtraindo-se a proporção de votos minoritários dos majoritários. Quando 50% do partido vota "sim" e 50% vota "não", esse índice é igual a zero. Quando há total unidade, o índice é igual a 100. Será igual a 70 se 85% dos membros do partido estiverem de um lado e 15% do outro (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999).

²⁰ É calculado para cada votação, dividindo-se o total de parlamentares de cada partido que votaram, conforme a indicação do líder do governo pelo total de parlamentares que estavam em plenário para votar. É uma proporção (CAETANO, 2005).

²¹ Uma observação importante é que o partido do governo, aqui no caso o Partido dos Trabalhadores, ocupou a presidência da Câmara nos quatro anos estudados, além disso, a totalidade dos cargos da mesa diretora foi ocupada por membros dos partidos da coalizão governista, bem como as principais Comissões Permanentes. Além do cálculo do Índice de Rice e de Fidelidade ao líder do governo, o autor também verificou a proporção de vereadores governistas que ocuparam cargos na Mesa Diretora, e de vereadores governistas na presidência das comissões.

²² O qual encontrou no pós-1988 maior poder do vereador em legislar, apesar do papel decisório reforçado do Executivo (FELISBINO 2003).

pelos vereadores. Nesta pesquisa o autor analisa a atuação dos vereadores e partidos da base de governo e oposição. Tendo em vista que as prerrogativas dos parlamentares são limitadas do ponto de vista administrativo (seus projetos não podem implicar ônus para a receita do município), o autor encontrou nas indicações e requerimentos dos vereadores a expressão de uma forma do Legislativo auxiliar o Executivo na administração municipal. Seus achados demonstram o alto poder legislativo do Executivo da cidade analisada (Araraquara, SP), em detrimento da baixa participação legislativa dos vereadores. Mas que, no entanto, o Executivo só consegue implantar sua agenda e garantir sua governabilidade a partir do momento em que organiza sua base de apoio no Legislativo. A formação dessa base se deu de maneira estritamente partidária (SILVA, 2013).

Localizada em um segundo grupo, que faz uso de variáveis endógenas e exógenas, Kerbauy (2008) procura explicar as coligações e formação de coalizões, analisando a relação entre o sistema partidário e as Câmaras Municipais, assim como o seu papel na arena eleitoral. A autora se concentrou na análise das coligações eleitorais, procurando dimensionar sua importância na definição da relação Executivo-Legislativo, verificou o papel das organizações partidárias e das Câmaras Municipais nas eleições municipais, a partir da análise de 73 municípios, de três estados diferentes. A autora desmente a visão sem base empírica de que as coligações eleitorais na esfera municipal são estratégias pessoais dos candidatos e vereadores, sem nenhum compromisso partidário. Do contrário, as análises indicam que, nos municípios, as coligações tornam-se instrumento fundamental na montagem das estratégias partidárias estaduais e nacionais, com alta vinculação entre a eleição majoritária (prefeito) e a eleição proporcional (Câmara Municipal).

Deste modo, a competição eleitoral para o Legislativo e os partidos que saem vitoriosos nesse processo são fundamentais para que se compreenda o comportamento das Câmaras Municipais, uma vez que, de olho na competição eleitoral, os vereadores não podem ter uma atuação exclusivamente individualista e clientelista (KERBAUY, 2008). Outra pesquisa apresenta esse achado, mas para outro município (Araraquara, SP), Silva (2007) aplica a tese da conexão eleitoral, relacionando a arena eleitoral e a produção legislativa, e a mesma não se verifica. O autor alega que os mecanismos de funcionamento da arena decisória, bem como as definições de procedimento para a

atuação dos parlamentares, não permite que eles atuem de maneira individualizada (SILVA, 2007).

Já um terceiro grupo, formado por adeptos da perspectiva distributivista, relacionam, sobretudo, variáveis exógenas ao Legislativo, tais como desempenho eleitoral, sistema eleitoral, sistema partidário, forma de governo, pork e posição política. Neto (2003), autor inserido neste grupo, afirma que o vereador, assim como o deputado federal, não se percebe na função de controlar e fiscalizar o governo, quanto menos para governar. Sugere também, através da análise de *surveys* com vereadores e eleitores, que os vereadores se auto-identificam numa função mais atrelada à assistência social com poderes especiais, que de legislador. Seria um intermediário de interesses individuais, não legislando, nem atuando como fiscalizador do Executivo, ao contrário, é subserviente a ele. Além disso, o autor analisa quantitativamente projetos aprovados onde confirma a sujeição dos vereadores às propostas do Executivo, votando-as muitas vezes sem análise alguma, apenas aguardando do Executivo o atendimento de suas demandas clientelistas.

Da mesma forma que a perspectiva distributivista sobre o sistema presidencialista em nível nacional, Neto (2003) alerta para o problema na separação de poderes, que se faz antagônico e contraditório, nas palavras deste autor, frente à tentativa de formação de maiorias para governar. Essa contradição se repete no contexto institucional municipal. Se a situação em nível nacional não é a ideal, e que a conquista da maioria dos parlamentares pode vir atrelada de fisiologismo ou até corrupção, com recursos de patronagem que alimentam o clientelismo, nos municípios, principalmente os pequenos e de médio porte, tende a ser bem pior:

“Nestes, como dizia um prefeito, os partidos ‘são ficções jurídicas’, meras siglas, instrumentos formais para acessar a carreira política. Não existem nem sequer bancadas partidárias” (NETO, 2003, p. 419).

Teixeira (2000) também chega a conclusões muito próximas às de Neto (2003) e também atribui à legislação eleitoral a fragmentação partidária, fraqueza dos partidos e conseqüente individualismo. Aqui este autor verifica as estratégias adotadas nas relações Executivo-Legislativo em São Paulo e testa seus impactos nos resultados eleitorais dos vereadores nas Eleições de 1996.

O autor atesta que a busca de apoio em troca de cargos na máquina pública recai para o fato de que os governantes têm a sua parcela de responsabilidade na sobrevivência e consolidação das relações de clientelismo político. *“Essa prática vem favorecendo a atuação individualizada do parlamentar, pois os acordos ocorrem fora do âmbito de uma coalizão programática que envolveria os partidos”*. Além disso, o autor faz uso da tese de conexão eleitoral e defende que há a regionalização do voto, tendo isto uma conotação clientelística, pelo fato do vereador controlar por um longo tempo os aparelhos da administração pública no município, conseguindo assim ampliar a sua votação a cada processo eleitoral (TEIXEIRA, 2000).

Além das debilidades citadas acima, os autores alertam também para a dificuldade dos partidos em ter controle de seus parlamentares e que estes desempenham seus mandatos tendo como finalidade final, a reeleição. Segundo esses autores, o desenho institucional pós-CF/88 acabou reforçando o poder do Executivo e, do outro lado, o poder legislativo não exerce a sua função de legislar e acaba apenas homologando os projetos políticos formulados pelo Executivo no interior de sua burocracia. A Câmara Municipal segundo essa concepção, nem fiscaliza, tampouco administra em conjunto do Executivo a política municipal.

Apesar de não utilizarmos esse modelo em nossa análise, consideramos chamar a atenção para a importância encontrada nos fatores externos (que geram pressão) e na maior importância do Legislativo quando o governo é minoritário e recusa-se formar uma coalizão que o autor denomina de fisiológica²³. Essa recusa não leva necessariamente ao impasse decisório, além disso, estando os parlamentares na oposição majoritária, caso o governo opte por negociar pontualmente cada projeto de lei, os parlamentares decidirão caso a caso o que fazer para maximizar a sua própria probabilidade de reeleição. Não cabe aqui a ideia de não cooperação, já que, de acordo com nosso desenho institucional os parlamentares são, via de regra, governistas, estando na base de sustentação de governo ou não (ANDRADE, 1998).

²³ Contrariamente ao posicionamento da corrente partidária, transposta ao caso nacional por Figueiredo & Limongi (1999) em que não há negociações pontuais com parlamentares e sim, partidários, através dos líderes. Se não há aprovação na agenda do Executivo é porque i) pode ter faltado coesão interna à coalizão presidencial, o Executivo não organizou uma maioria consistente; ii) a tendência é a formação de maiorias, já institucionalmente os parlamentares são levados a isso, não é vantajoso para eles a busca individual de seus projetos. Os autores concordam que não há contexto institucional para a não-cooperação, no entanto, como se dá essa cooperação é de maneira distinta.

Já a pesquisa de (COUTO 1998), além de discutir o conceito de governo como função do sistema político, estabelece padrões de interação entre Executivo e Legislativo a partir da análise da gestão da então petista Luiza Erundina, no município de São Paulo, de 1989 a 1992.

Fazendo parte ainda do terceiro grupo, de cunho distributivista, mas acrescentando a variável processo legislativo, mais especificamente o processo decisório e não suas normas, Couto (1998) enfoca nas variáveis independentes: estratégias dos atores (cooperativa ou conflitiva), a modalidade (estável, com coalizões ou oposição rígida ou instável, com negociações pontuais) e moeda de troca (programática ou alocativa/fisiológica). A partir disso o autor formula modelos de interação e os utiliza tendo em vista outras duas variáveis: cenários (se majoritário ou consensual) que associados à variável estratégica, determinam a possibilidade ou não de um desfecho corporativo, com ganhos mútuos, e as condições de eficácia da decisão.

O caso estudado, explorado de maneira mais profunda em sua obra resultado da tese de mestrado (COUTO, 1995), encontra uma quebra no padrão patrimonial de interação entre os Poderes, com uma gestão governamental que obteve sucessos na recuperação tributária, melhoria dos serviços públicos, sem que houvesse como característica no processo de negociação, a presença de práticas fisiológicas ou clientelistas. Parte dessa distinção se deu pela publicização aos cidadãos da responsabilidade dos parlamentares para a aprovação de projetos. Ao discutir o conceito de governo como função do sistema político, ele demonstra ser cético em relação à efetividade do governo (que aqui não é sinônimo de Poder Executivo), frente ao presidencialismo, além da fragilidade dos partidos, do sistema partidário, problemas em torno das regras eleitorais e outros mecanismos do sistema de governabilidade que dificultam um cumprimento eficaz da função governativa, ainda que os atores (legisladores) possam em certos momentos agir de maneira favorável ao desempenho das atribuições governamentais, como se viu no caso pesquisado, nem sempre é possível contar com ela. O que já justificaria reformas em nossas instituições políticas (COUTO, 1998).

O modelo proposto por Couto (1998) cabe também aos pesquisadores que estudam conexão eleitoral para avaliar o conteúdo das proposições legislativas e conectarem às teses distributivistas.

Sob essa perspectiva, Araújo (2001) buscou aplicar o modelo para analisar o Legislativo do município de Belo Horizonte, de 1989 a 1996. Foram encontrados dois padrões de interação atuando ao mesmo tempo: o modelo de negociações pontuais alocativas e fisiológicas (os vereadores buscaram satisfazer interesses eleitorais e não programáticos, quando o autor analisou o conjunto de projetos votados e quais setores eles beneficiaram) e o modelo de coalizão fisiológica de governo (fidelidade ao governo nas votações nominais, quando a negociação beneficiasse seu eleitorado). Aqui o autor buscou analisar o individualmente, e não através das bancadas partidárias ou da coalizão de governo.

Considerando as lacunas existentes na Ciência Política sobre relações Executivo-Legislativo realizadas em nível local, sob a forma de estudo de caso, bem como a deficiência ainda maior encontrada sobre comparativos sobre a relação entre Executivo e Legislativo de cidades distintas, é que este trabalho se propõe a colaborar, analisando comparativamente duas cidades, Contagem (MG) e Joinville (SC), tendo em vista o modelo partidário da teoria vigente e o foco no Partido dos Trabalhadores.

2. Metodologia de pesquisa

2.1 Método e Objeto de pesquisa

Trata-se aqui de um estudo de caso que lança mão do método comparativo tal qual utilizado por Smelser (1976), como uma “operação mental” que procura controlar variáveis com o intuito de testar proposições causais.

A intenção aqui é “explicar fenômenos sociais à medida que se controle suas condições de variação” (PERISSINOTTO, 2013, p. 152). Para tanto, consideramos na presente pesquisa, a definição do nosso objeto tendo em vista o método da diferença (*method of difference*) cunhado por Mill (1886) e sistematizado em Perissinotto (2013), que trata sobre a exigência, em uma análise comparativa, de casos semelhantes entre si, no que diz respeito as suas características, mas que se distinguem pela ausência (caso negativo) ou presença (caso positivo) de: i) um fenômeno específico e; ii) das circunstâncias que causam tal fenômeno.

Ademais, utilizamos também as considerações de Ragin (1987) sobre o método de análise comparativa, as quais colocam que devemos ter em vista as “combinações complexas” que permitem explicar a ocorrência de um fenômeno, levando em conta que

todo fenômeno social é fruto de multicausas e, portanto não pode ser plenamente explicado somente pela mensuração do impacto quantitativo das variáveis na probabilidade do fenômeno ocorrer, e sim, deve-se fazer valer o contexto histórico em que os fenômenos ocorrem. O método comparativo é contextual e temos que levar em conta que pode haver contextos em que variáveis diferentes podem produzir efeitos parecidos e, o contrário, variáveis semelhantes podem ter efeitos diferentes, dependendo do contexto no qual fenômeno ocorre. Em virtude disto, é necessário examinar diferenças e similitudes no contexto para identificar distintas combinações causais.

Considerando esses pressupostos, os critérios utilizados para o recorte do nosso objeto foram: i) as duas cidades analisadas deveriam ter características socioeconômicas e estruturais similares. As características por nós delimitadas foram: municípios com mais de 500.000 habitantes, e menos de um milhão, não capitais, afins socioeconomicamente; ii) ter o primeiro prefeito eleito pelo Partido dos Trabalhadores pós-2002; iii) dentro dos dois casos, um com sucesso eleitoral na tentativa de reeleição após o mandato estudado, e o outro não.

Na aplicação dos critérios apontados acima para a escolha dos dois municípios, fizemos o levantamento dos que possuem mais de 500 mil habitantes e menos de um milhão, segundo os dados do Censo Demográfico de 2010 (IBGE)²⁴. Excetuando as capitais e as cidades com mais de um milhão de habitantes²⁵, obtivemos dezesseis cidades. Verificamos então, a partir dos dados das eleições de 1980²⁶ até 2012, disponíveis no sítio do Tribunal Superior Eleitoral, o desempenho do Partido dos Trabalhadores nas eleições majoritárias nessas cidades, com atenção ao período pós-2002, recorte temporal escolhido por nós por ser o período em que este partido está à frente do comando do Executivo federal. Ou seja, a chegada o PT ao cargo mais elevado

²⁴ Optamos por esse Censo pelo fato de estar mais condizente e próximo, cronologicamente, com o período em que trabalhamos (pós-2002, período marcado pela chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder Executivo federal).

²⁵ De acordo com o Censo Demográfico de 2010 (IBGE), o número total de cidades com mais de 500.000 habitantes é 38. São elas: São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Brasília, Fortaleza, Belo Horizonte, Manaus, Curitiba, Recife, Porto Alegre, Belém, Goiânia, Guarulhos, Campinas, São Luís, São Gonçalo, Maceió, Duque de Caxias, Teresina, Natal, Nova Iguaçu, Campo Grande, São Bernardo do Campo, João Pessoa, Santo André, Osasco, Jaboatão dos Guararapes, São José dos Campos, Ribeirão Preto, Contagem, Uberlândia, Sorocaba, Aracaju, Feira de Santana, Cuiabá, Juiz de Fora, Joinville, Londrina. Dessas 38, vinte são capitais de estados, dezoito não. Das dezoito, duas ultrapassavam 1 milhão de habitantes (Guarulhos e Campinas) e foram excluídas também, totalizando 16 cidades aptas para a análise das demais características (São Gonçalo, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, São Bernardo do Campo, Santo André, Osasco, Jaboatão dos Guararapes, São José dos Campos, Ribeirão Preto, Contagem, Uberlândia, Sorocaba, Feira de Santana, Juiz de Fora, Joinville, Londrina).

²⁶ Primeira disputa municipal em que o Partido dos Trabalhadores concorreu, após sua fundação em 1980.

da República, poderia tornar desequilibrada uma comparação do desempenho eleitoral do partido entre pré e pós-2002.

Dentre este total de dezesseis cidades, uma²⁷ o PT nunca elegeu um candidato a prefeito; quatro²⁸ elegeram antes de 2002, seis²⁹ não elegeram nenhum prefeito pelo PT nesse período; e, cinco cidades elegeram governos petistas pós-2002. Dessas cinco, duas³⁰ têm seus prefeitos eleitos por este partido ainda em exercício na presente data, já as outras três, não, com mandatos eleitos pós-2002 e já findados, são elas: Nova Iguaçu (RJ), Contagem (MG) e Joinville (SC). Por critérios de similaridades entre as cidades e a presença do fenômeno em um dos casos (uma reeleita após o primeiro mandato, e outra não), optamos por trabalhar com as duas últimas: Contagem (MG) e Joinville (SC).

Analisamos então, de maneira comparada, Contagem (Minas Gerais), cidade na qual o PT se reelege após seu primeiro mandato, eleito pela primeira vez em 2004, e Joinville (Santa Catarina), onde o PT faz apenas um mandato e não se reelege. Os períodos analisados são: 2005 a 2008 em Contagem, e 2009 a 2012, em Joinville. A nossa unidade de análise é o desempenho do Executivo e, para tanto, nossa unidade de observação é a votação do Legislativo em projetos de lei de origem do Executivo, suas relações. O fenômeno a ser explicado é a reeleição no caso dessas duas cidades, tendo em vista que não se esgotará aqui a explicação deste fenômeno, já que o mesmo é multicausal, i.e., há diversas outras variáveis explicativas (circunstâncias) e tratamos aqui de apenas uma das possíveis causas do mesmo.

Para a análise do desempenho de ambos os Executivos nos Legislativos municipais, buscamos todos os projetos de leis ordinárias e complementares³¹ sobre

²⁷ Duque de Caixas (RJ).

²⁸ São Bernardo do Campo (SP), Santo André (SP), São José dos Campos (SP) e Londrina (PR).

²⁹ São Gonçalo (RJ), Jaboatão dos Guararapes (PE), Ribeirão Preto (SP), Sorocaba (SP), Feira de Santana (BA) e Juiz de Fora (MG).

³⁰ Uberlândia (MG) e Osasco (SP).

³¹ De acordo com a Lei Orgânica dos dois municípios, a iniciativa de lei complementar e ordinária cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos definidos na Lei Orgânica. A Lei Complementar é aprovada por maioria dos membros da Câmara, obrigatoriamente em dois turnos. Consideram-se lei complementar, entre outras matérias, previstas na Lei Orgânica: o plano Diretor; o Código Tributário; o Código de Obras; o Código de Posturas; o Estatuto dos Servidores Públicos e o do Magistério Municipal; a lei de parcelamento, ocupação e uso do solo; a lei instituidora do regime jurídico dos servidores; as leis instituidoras da Defensoria do Povo e da Guarda Municipal; a lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos; a lei de organização administrativa. É matéria de lei ordinária tudo que não for lei complementar, decreto ou resolução. O quorum exigido para a aprovação da

ISS, IPTU e transporte coletivo, de todos os *status* (aprovado, rejeitado, retirado de pauta, arquivado) de autoria do Executivo, do período de 2005 a 2008 na Câmara Municipal de Contagem, e de 2009 a 2012, na Câmara Municipal de Joinville. Optamos por esses temas, influenciados pela pesquisa de Andrade (1998) e por entendermos que, como nos casos estudados por este autor, aqui projetos de lei sobre IPTU e transporte coletivo também podem ter sido focos de conflitos entre os prefeitos e os vereadores, por questões tributárias possibilitarem o aumento de arrecadação do município, e projetos relacionados ao transporte coletivo urbano, que engloba desde interesses privados às empresas de ônibus ao interesse da população em geral. Em sua pesquisa, Andrade (1998, p. 32) expôs através da análise de um total de quatro projetos do Executivo sobre esses temas, na Câmara Municipal em São Paulo (SP), conflitos diversos entre Câmara Municipal, setores da sociedade e o Executivo municipal. Além disso, analisar as relações entre o Executivo e Legislativo municipal a partir de projetos de lei sem os diferenciá-los por tipo de matéria, já demonstrou pouco eficaz uma vez que pode abranger questões que não dependem da relação entre os Poderes para ocorrer, tal como decretos, atos normativos, ou projetos de resolução (CAETANO, 2005).

Após pesquisarmos os projetos no setor de Arquivo das duas Câmaras Municipais, verificamos que não há nenhum projeto de lei sobre transporte coletivo em Joinville de origem do Executivo durante os quatro anos, possivelmente porque neste município as mudanças nos valores das tarifas e a administração se dão através de decretos expedidos pelo Executivo. Em Contagem também se dá via decreto, mas ainda assim localizamos um projeto de lei ordinária³² sobre transporte coletivo durante esses quatro anos, mais especificamente sobre a criação da Autarquia Municipal de Trânsito em Contagem, e que utilizamos para a análise dos dados.

Além disso, sobre os dois temas (IPTU e ISS) foram tramitados quatro projetos de lei complementar em Contagem sobre alterações no código tributário, sendo um retirado de pauta a pedido da própria prefeita. Em Contagem, trabalhamos, portanto, com todos os projetos de lei de origem do Executivo excetuando o que foi retirado de tramitação por ele próprio – já que neste caso não houve processo decisório dos

lei complementar é maioria absoluta (mais que a metade do total de vereadores e para a lei ordinária é maioria simples (voto da maioria dos vereadores presentes na sessão).

³²PL 19/2006.

vereadores – totalizando quatro projetos de lei³³ (um sobre transporte e três de matéria tributária).

Já em Joinville, obtivemos também quatro projetos de lei³⁴, todos sobre ISS e IPTU de origem do Executivo. Verificamos então a tramitação desses oito projetos de lei de Contagem e Joinville, quanto tempo durou a apreciação e votação no Legislativo, se os projetos foram emendados ou não, se as comissões aprovaram com facilidade ou não seus textos e, por fim, de que forma ocorreu o processo decisório, se foram aprovados ou não. Procuramos saber se os vereadores votaram de maneira disciplinada e fiel ao líder de governo, de que maneira a base de sustentação do Executivo agiu na Câmara, tendo em vista como estavam distribuídos os partidos no Legislativo, se o Executivo formou ou não uma coalizão majoritária de apoio e se essa base era coesa.

Analisamos os dados tendo em vista os pressupostos colocados anteriormente, com vistas à teoria partidária do neoinstitucionalismo, replicando as teses de Figueiredo & Limongi (1999), de forma próxima à de Caetano (2005) com o caso de São Paulo (SP). No entanto, aqui procuramos verificar, para os casos de Contagem e Joinville, se há alguma relação causal entre as relações entre Executivo e Legislativo e o fenômeno reeleito/não reeleito.

2.2 Justificativa, variáveis e hipóteses

Optamos por trabalhar com o Partido dos Trabalhadores por entendermos que esta agremiação se diferencia das demais, no que diz respeito a sua origem externa ao parlamento (KECK, 1991; MENEGUELLO, 1989) e organização partidária (RIBEIRO, 2010; AMARAL, 2013), identificada pela forte unidade interna, especificidade ligada a sua ampla base de sustentação social, o que o mantém próximo de suas características originárias (AMARAL, 2007). Ou seja, o PT é um partido que possui unidade

³³PLC 008/2005 virou a Lei Complementar 08, de 22/11/2005, que altera o Código Tributário do Município de Contagem (lei n. 1611, de 30 de dezembro de 1983), disciplina anistia fiscal e dá outras providências; PLC 025/2006 virou a Lei Complementar 29, de 20/12/2006, altera a Lei n. 1611, de 30 de dezembro de 1983, que institui o Código Tributário do Município de Contagem; e PLC 019/2007 virou a Lei Complementar 47, de 15/01/2008, que altera a Lei n. 1611, de 30 de dezembro de 1983, que institui o Código Tributário do Município de Contagem e dá outras providências.

³⁴PLC 17/2010, que institui a geração de concessão de créditos decorrente da arrecadação do ISS para tomadores de serviço, a partir da emissão da NF eletrônica de Serviços Municipais; PLC 20/2010, estabelece o sistema de avaliação de imóveis, fixa alíquotas do IPTU; PL 31/2010, que autoriza o Poder Executivo a distribuir prêmios gratuitamente através do Programa IPTU Premiado, no âmbito do Município de Joinville, e dá outras providências e PL 268/11, que altera a Lei n. 6891, de 17 de março de 2011, para dispor sobre o prazo de regularização dos débitos tributários de contribuintes que optarem em participar do Programa IPTU Premiado, e dá outras providências.

organizacional ao longo do arranjo federativo brasileiro. Outros partidos como PMDB ou PSDB são contemplados na literatura por sua diversidade regional e maneira distinta de coordenar os grupos em nível local (CARNEIRO & ALMEIDA, 2008). Isolar o PT como variável de controle faz com que a comparação aqui proposta ganhe robustez.

Além disso, temos em vista as características próprias do PT no que diz respeito à relativa mudança ocorrida entre aqueles que assumiram cargos de responsabilidade governamental, que vinha de uma postura reticente à atuação no âmbito das instituições representativas do Estado para outra, de valorização dessa atuação e das instituições (COUTO, 1995, p. 175).

Havia no mandato de Luiza Erundina (1989 a 1992) no município de São Paulo, por exemplo, pela perspectiva distributivista de COUTO (1995), uma forte resistência em negociar e formar coalizões na relação entre o Executivo e o Legislativo, já que no Executivo o partido agia de forma distinta dos demais, com cisões internas, e também buscando pressionar os vereadores a partir de pressão popular, postura que mudou, ao menos por parte do grupo que dirigia a prefeitura de São Paulo, ao admitirem a importância da arena parlamentar, a dificuldade que existia em formar uma maioria a cada votação de projeto de lei, da importância da formação de uma maior base parlamentar, e necessidade de negociar e estabelecer coalizões para ter seus projetos aprovados naquela Casa, embora tenha sido tarde demais, literalmente, para a sua implantação (COUTO, 1995, p. 248). O Poder Legislativo naquele município detinha efetivamente, naquele momento, a capacidade de obstaculizar a implementação de políticas do governo por parte da Prefeitura, dado que a estratégia tomada pelo Executivo inicialmente foi conflitiva. Caso o Executivo contasse com uma bancada situacionista majoritária no Legislativo, o poder da oposição seria atenuado e o Executivo teria conseguido aprovar projetos importantes, tal como o Plano Diretor de sua elaboração, rejeitado pela Câmara Municipal neste período (COUTO, 1998, p. 67).

Essa dificuldade também ocorreu em âmbito nacional desde que o PT assumiu o Executivo Federal, em 2003, e, no primeiro mandato, quando formou ministérios com pouca diversidade partidária e sub-representação dos partidos da base governista, ocasionando em falta de cooperação (AMORIM NETO, 2007). Isso se repete na gestão Dilma Rousseff, como relatamos no capítulo anterior. Limongi (2006), no entanto, alega que não houve problemas na coalizão formada por Lula, posto que a taxa de aprovação e disciplina dos parlamentares da base aliada na Câmara dos Deputados era muito alta.

Além dos pontos colocados na seção anterior, procuramos compreender, se a coalizão formada em ambas as cidades analisadas foram majoritárias, minoritárias, como se formaram e se agiram de maneira partidária.

Considerando a escassez de estudos sobre a relação entre esses dois Poderes em nível municipal, sobretudo quando se trata de municípios de até um milhão de habitantes, aplicamos de maneira próxima à de Caetano (2005), já que analisamos a relação Executivo-Legislativo através da corrente partidária do neoinstitucionalismo, nos dois períodos, das duas cidades, mas levando em conta que em uma cidade possui poder de agenda, coordenação do líder do partido na Câmara, e, conseqüente capacidade governativa, e em outra não, para aferir se há alguma relação causal no caso dessas cidades entre capacidade governativa e reeleição de um *incumbent*³⁵.

Consideramos na análise das relações entre o Executivo e Legislativo o desenho institucional conduzido pelo Regimento Interno e a Lei Orgânica do município. E, a fim

³⁵ Estudos no campo da Ciência Política, sobre recrutamento, analisam as chances de sucesso eleitoral de candidatos a cargos eletivos são diversas, o que torna a separação de apenas uma variável como “a principal” uma tarefa pouco viável. Nesse sentido, podemos falar de um conjunto de fatores que incluem: origem social do candidato, competitividade intrapartidária, grau de escolaridade, socialização política, recursos financeiros mobilizados para campanha, gênero, a estrutura de oportunidades do sistema político, etc. Variáveis sociais, políticas e motivacionais que atuam na determinação das chances de êxito eleitoral e político dos candidatos ao cargo de chefe do Executivo Municipal (CODATO; CERVI; PERISSINOTTO, 2013). Observando o êxito dos candidatos através das perspectivas do comportamento eleitoral, podemos chamar a atenção para dois argumentos. O da perspectiva da escola de Michigan, ou também conhecido por psicossociológica, defende que eleitores politizados são minoria nas sociedades e que sua grande parte, na verdade, é desinformada e com escassos conhecimentos sobre política (CAMPBELL; CONVERSE; MILLER; STOKES, 1960). A segunda é a literatura de accountability eleitoral, dentro da lógica da escolha racional, economicista e do voto retrospectivo. Ela expõe que, embora os eleitores tenham informações incompletas, suas decisões eleitorais serão tomadas dentro de uma racionalidade individual, sob a lógica de custo-benefício. Na perspectiva do accountability eleitoral, os eleitores punem ou premiam os políticos e partidos de acordo com o seu desempenho e, a partir da perspectiva do voto prospectivo, eles escolhem os melhores governantes, i.e., os melhores avaliados por esses eleitores (FEARON, 1999). Há, portanto, uma considerável gama de estudos e achados sobre as condições que levam os candidatos a se elegerem sob a perspectiva do recrutamento, considerando os filtros de acesso submetidos aos candidatos para que cheguem ao pequeno grupo das elites políticas eletivas e, também, sobre o comportamento do eleitor diante das alternativas apresentadas. Além dos fatores já citados anteriormente, sabemos, segundo aponta a literatura da Ciência Política, que a situação de incumbência (reeleição) favorece o candidato que está se recandidatando em relação aos demais. Pressupomos, portanto, que, além dos fatores supracitados, há outra variável endógena do sistema político que é igualmente importante considerar quando analisamos reeleição: a *capacidade governativa*, analisada a partir das *relações entre o Executivo e Legislativo*. As relações entre estes dois poderes irá influenciar na capacidade governativa do Executivo, em sua capacidade de propor políticas públicas e sustentá-las. Segundo Castro Santos (1997), podemos dizer que um sistema político é dotado de capacidade governativa se ele for capaz de implementar as políticas formuladas, mobilizando para tanto meios e recursos políticos, organizacionais e financeiros necessários.

de complementar a pesquisa e de preencher lacunas percebidas no decorrer da análise dos dados, entrevistamos os ex-chefes de gabinetes dos dois mandatos analisados como forma de ilustração e não como parte do estabelecimento de relação causal que possa explicar o fenômeno em tela.

Nossa variável dependente é o êxito eleitoral na candidatura à reeleição (eleito ou não eleito) e as macro-variáveis independentes que irão explicar a capacidade governativa como preditora da consequente reeleição, são: i) desempenho eleitoral: características do padrão de coalizão de ambas as cidades; ii) poderes do prefeito: verificar se há poder do prefeito em relação ao Legislativo, resultado das votações, se houve utilização de requerimento de urgência e poder de veto; iii) centralização decisória: se há ou não poder de agenda do Executivo, do Colégio de Líderes e líderes (se houve encaminhamento de votações nominais, voto de liderança, controle da apresentação de emendas), ou poder legislativo pleno das comissões permanentes; iv) direitos parlamentares: verificar se os vereadores ocupam ou não cargo de liderança do partido, bancada, Mesa Diretora, Comissões permanentes; v) partidos Políticos: verificar se os partidos agem de maneira coesa e disciplinada com seus líderes ou com o líder do governo em uma situação de base de sustentação, nas votações dos projetos de lei; e, por fim, vi) processo legislativo: que diz respeito às regras de tramitação, tal como o tempo de tramitação.

Os indicadores utilizados são: i) análise da distribuição dos partidos antes e depois das eleições, entre partidos do governo no Legislativo e oposição; ii) resultado das votações e análise dos projetos tendo em vista a utilização ou não de vetos e requerimento de urgência; iii) análise do processo de votações, se houve proposições de emendas nos projetos, se foram propostas pelos líderes ou não, se houve solicitação de votação nominal e como agiram as comissões sobre os projetos; iv) verificar se os vereadores ocuparam individualmente ou de forma partidária os cargos de liderança do partido, bancada, Mesa Diretora, Comissões permanentes; v) se as bases de sustentação aos governos votaram de maneira disciplinada e coesa, seguindo o voto dos líderes ou, na ausência deste, do líder do governo nas votações dos projetos de lei; vi) tempo médio de tramitação dos projetos, por cidade e comparativamente.

A presente pesquisa possui como hipóteses de trabalho:

1. Em Contagem, o partido no governo possuía o apoio da maioria dos vereadores na Câmara, durante todo o período do mandato estudado, os líderes partidários coordenavam os trabalhos legislativos, e esta base majoritária agia de maneira coesa e disciplinada, atribuindo assim um maior poder de agenda ao Executivo e, por conseguinte, uma maior capacidade governativa, o que levou à reeleição.

2. Em Joinville o partido governista não detinha a maioria na Câmara em nenhum dos quatro anos de mandato, por fraca coordenação dos líderes partidários, o que ocasionou em fraco controle de agenda e pouca capacidade governativa, colapsando as chances de aprovação do governo e sua reeleição³⁶.

Na próxima subseção analisamos as cidades e suas características eminentes. E, no próximo capítulo analisamos os dados da pesquisa.

2.3 Objeto de pesquisa

2.3.1 Contagem

O município de Contagem está geograficamente localizado na região central de Minas Gerais, possui 603.048 habitantes e é a terceira cidade mineira mais populosa, atrás somente da capital Belo Horizonte e de Uberlândia (IBGE, 2010). Faz parte da região metropolitana de Belo Horizonte, junto de, atualmente, outros quinze municípios. Segunda cidade mais populosa da região metropolitana, Contagem é caracterizada por ter alta presença de comércio, serviços e indústrias, estando seu parque industrial inserido na maior área de concentração da indústria do estado de Minas Gerais. Os setores mais expressivos são os de metalurgia, química, máquinas e equipamentos, material elétrico, eletrônico e comunicações e possui 17.224 unidades de empresas atuantes. O valor do Produto Interno Bruto *per capita* é de 31,7 mil e no que diz respeito ao seu PIB a preços correntes, ocupa a posição 24^a entre as cem cidades com maior PIB no Brasil, na casa dos 18,5 milhões de reais (IBGE, 2011). É a terceira cidade com maior PIB de Minas Gerais, atrás apenas de Belo Horizonte e Betim (IBGE, 2011), e juntas, essas três cidades respondem por 70% do Produto Interno Bruto da

³⁶ Partimos do pressuposto da accountability eleitoral, na qual os eleitores punem ou premiam os partidos e políticos de acordo com o seu desempenho e, na perspectiva do voto prospectivo, eles escolhem os melhores governantes, ou seja, os melhores avaliados (FEARON, 1999; FIORINA, 1981). Nesse sentido, nossa hipótese é de que um Executivo com base de sustentação dividida, não coordenada e sem disciplina, gera um governo com relações deficientes com o Legislativo e isso imobiliza o governo através da não aprovação de projetos importantes para a gestão (paralisia decisória), o que deve ser notado pelos eleitores, que acabam por puni-lo.

região metropolitana. Além disso, o município possui um bom índice de IDHM, na faixa de 0,756³⁷ e o índice de Gini em 0,37³⁸, e ainda sobre aspectos socioeconômicos, a média do valor do rendimento mensal per capita é de R\$ 400,00 e dos domicílios particulares permanentes com rendimento domiciliar é de R\$ 2.629,25.

2.3.2 Joinville

Localizado na região sul do Brasil, e nordeste do estado de Santa Catarina, o município de Joinville possui uma população de 515.288 (IBGE 2010), sendo esta a maior cidade do estado de Santa Catarina, em termos populacionais.

A Lei Complementar n. 495, de 26 de janeiro de 2010 estabelece Joinville como sede da Área de Expansão Metropolitana, da Região Metropolitana do Norte/Nordeste de Santa Catarina³⁹. Esta cidade, junto do município vizinho de Araquari, forma um núcleo urbano que é caracterizado por ser a maior concentração industrial do estado. Joinville ocupa o primeiro lugar no ranking do Produto Interno Bruto de Santa Catarina, que está na faixa dos 18,2 milhões de reais (25º lugar entre os cem maiores PIB do Brasil, colocação imediatamente atrás de Contagem/MG), e PIB per capita correspondente a 35,4 mil reais (IBGE, 2011). Parte do pólo metal-mecânico catarinense, Joinville possui 19.571 empresas atuantes. Nota-se que é grande a independência dos municípios catarinenses em relação à capital do estado, Florianópolis, tendo em vista que esta capital é a única no Brasil que não ocupa a primeira posição em seu estado (IBGE, 2011). Ainda no que diz respeito aos aspectos econômicos, o valor do rendimento nominal médio mensal *per capita* dos domicílios na

³⁷“Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano. O IDHM brasileiro segue as mesmas três dimensões do IDH Global - longevidade, educação e renda, mas vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios brasileiros” (PNUD, 2015).

³⁸ Instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. O índice aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza (IPEA, 2015).

³⁹ Está em tramitação na Assembleia Legislativa de Santa Catarina o Projeto de Lei Complementar n. 0015/2014 que regulamenta a Região Metropolitana Norte/Nordeste, já prevista na Lei Estadual 495/2010 e cria uma autarquia denominada Sudern (Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana Norte/Nordeste) com foro e sede em Joinville.

área urbana é de R\$ 800,00, e a média do rendimento domiciliar geral é de R\$ 3.645,85, possuindo um alto índice de IDHM, em 0,809 e índice de Gini em 0,39 (IBGE 2010).

3. Análise dos dados

O partido majoritário atua como uma espécie de “cartel legislativo” que tem o domínio do Congresso, pois possui as normas que comandam o processo legislativo em seu favor (utilização das comissões para ditar a agenda dos trabalhos, por exemplo). No Brasil, além de considerarem os aspectos da versão partidária do neoinstitucionalismo, alguns pesquisadores apontam para as evidências do poder de coordenação dos partidos, e, além disto, o papel preponderante do Executivo na coordenação dos trabalhos legislativos decorrente das regras que distribuem poder no interior desses Poderes (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999).

O controle de agenda exercido pelos líderes partidários e pelo Executivo reduziria, segundo esses autores, as chances de sucesso das iniciativas individuais dos deputados. O controle exercido pelo Executivo sobre a agenda legislativa cria incentivos, portanto, para que parlamentares se juntem ao governo, apoiando a sua agenda. Quem controla o *timing* e o conteúdo dos trabalhos legislativos é o Executivo, o que o coloca em posição fundamental para a aprovação de seus projetos (CAETANO, 2005). Tendo em vista que são em bases partidárias e de coalizões que são organizados os trabalhos legislativos no Congresso Nacional, podemos dizer, segundo os autores citados acima, que sua organização é altamente centralizada e que caminha em consonância com o papel protagonista exercido pelo Executivo. Realizamos nossa pesquisa aplicando esses pressupostos em nível subnacional, tal como Caetano (2005) que afirma que é delegado ao prefeito os mesmos instrumentos institucionais de que dispõe a Presidência para ditar o processo legislativo.

Considerando que os partidos servem de *shortcut* para a coordenação do governo, i.e., que o governo não negocia com vereadores de forma individualizada e sim, com a coalizão, e que os instrumentos legais dão ao Executivo a possibilidade de poder de agenda, procuramos analisar se os Executivos municipais escolhidos possuíam poder de agenda, se esse poder legiferante influenciou em sua capacidade governativa, que fornece material palpável para a reeleição do mandatário.

3.1 As coligações, coalizões e a distribuição de partidos nas Câmaras

O ambiente político eleitoral contagense foi, por muito tempo, dominado por dois partidos, o PMDB e o PSDB, como demonstrado na Tabela 1, desde o período anterior à criação do PT, 1972 até 2004:

Tabela 1 - Prefeitos eleitos em Contagem 1972-2012

Ano eleição	Prefeito eleito	Partido
1972	Newton Cardoso	MDB
1979	José Luiz Foureaux de Souza	MDB
1982	José Batista Brandão Lima	PMDB
1983	Newton Cardoso	PMDB
1986	Guido Fonseca	PMDB
1988	Ademir Lucas Gomes	PSDB
1992	Altamir José Ferreira	PSDB
1996	Newton Cardoso	PMDB
1998	Paulo Augusto Pinto de Mattos	PMDB
2000	Ademir Lucas Gomes	PSDB
2004	Marília Aparecida Campos	PT
2008	Marília Aparecida Campos	PT
2012	Carlin Moura	PC do B

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do TSE.

Em 2004 a candidata do Partido dos Trabalhadores, Marília Campos, se elege e naquele momento há a ruptura da alternância de poder entre aqueles dois grupos dominantes.

Marília Campos é uma das fundadoras do PT na região de Belo Horizonte, e sua primeira candidatura foi ao cargo de prefeita de Contagem, em 1996, ano em que concorreu com Newton Cardoso (PMDB) e Ademir Lucas (PSDB), e no qual saiu derrotada. Marília Campos conquista o primeiro cargo eletivo em 2000, ao ser eleita vereadora do município de Contagem. Em 2002, elegeu-se deputada estadual e, em 2005, renuncia para assumir então a sua cadeira como prefeita da cidade de Contagem. No segundo turno das eleições municipais de 2008, é reeleita ao cargo de chefe do Executivo do município (TSE). O nosso recorte, portanto, é seu primeiro mandato, período relativo a 2005 a 2008.

Em Joinville também é histórica a predominância na política local de grupos bem definidos: dos políticos ligados ao partido sucessor da Arena, o já extinto PDS,

hoje divididos entre DEM e PP, e os partidários do PMDB e PSDB, conforme demonstra a tabela abaixo.

Tabela 2 - Prefeitos eleitos em Joinville 1972 a 2012

Ano eleição	Prefeito eleito	Partido
1972	Pedro Ivo Campos	MDB
1976	Luiz Henrique da Silveira	MDB
1982	Valentino Afonso Rodrigues	PMDB
1982	Wittich Freitag	PMDB
1988	Luiz Gomes	PDS
1992	Wittich Freitag	PFL
1996	Luiz Henrique da Silveira	PMDB
2000	Luiz Henrique da Silveira	PMDB
2002	Marco Antônio Tebaldi	PSDB
2004	Marco Antônio Tebaldi	PSDB
2008	Carlito Merss	PT
2012	Udo Dohler	PMDB

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do TSE.

Carlito Merss, militante filiado ao Partido dos Trabalhadores desde 1983, candidato do PT pela quinta vez à Prefeitura de Joinville, é eleito prefeito da cidade no segundo turno das eleições municipais de 2008, com 62,14% dos votos válidos. O prefeito eleito foi vereador da cidade em 1992, deputado estadual em Santa Catarina em 1994, e deputado federal em 1998, sendo reeleito em 2002 e 2006 para a Câmara dos Deputados.

O governo chefiado pelo petista, que foi de 2009 a 2012, e que chegou ao início de seu último ano de mandato ultrapassando a linha dos 60% de rejeição, tornou fato sua derrota, não chegando ao segundo turno nas eleições de 2012. Tendo como foco o único mandato petista desta cidade, de 2009 a 2012, analisamos de forma descritiva, a coligação e apoios partidários nas eleições majoritárias de 2008, e a distribuição dos partidos na Câmara, fazendo o mesmo com Contagem, a fim de verificar como se deu a coalizão de apoio ao governo nos períodos e cidades analisadas.

Para compreendermos como se deu a distribuição da base de governo e oposição nas duas Câmaras Municipais, levantamos os dados relativos às coligações durante as eleições para verificar o quanto das coligações refletem as coalizões do governo.

Aqui utilizamos a variável independente desempenho eleitoral, nossa única variável exógena, levando em conta a pesquisa de Kerbauy (2008), a qual ressalta a

importância das coligações nas eleições municipais para a definição e o delineamento da base de governo, bem como para a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Analisamos a coligação eleitoral em Contagem (eleita na convenção partidária e registrada no TSE) e, também, o apoio⁴⁰ que a candidata petista recebeu no segundo turno das eleições de 2004, quando eleita prefeita do município, a fim de verificarmos quais partidos faziam parte do apoio ao PT naquele pleito. A descrição dos partidos concorrentes em Contagem encontra-se nas Tabelas 3 e 4, e a descrição da base de apoio completa, no Quadro 1.

Tabela 3 - Partidos e coligações que concorreram às eleições majoritárias de Contagem em 2004 – 1º turno

Partido	(%) Votos	Situação	Coligação
PSDB	41,09%	2º turno	PP / PDT / PTB / PPS / PFL / PAN / PSDC / PRTB / PV / PRP / PSDB
PT	39,94%	2º turno	PT / PTN / PL / PSB / PC do B
PMDB	17,31%	Não eleito	PMDB / PSL / PSC / PCO / PHS / PMN / PTC / PRONA / PT do B
PSTU	0,65%	Não eleito	(sem coligação)

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do TSE.

Tabela 4 - Partidos e coligações que concorreram às eleições majoritárias de Contagem em 2004 – 2º turno

Partido	(%) Votos	Situação	Coligação
PT	59,71%	Eleito	PT / PTN / PL / PSB / PC do B
PSDB	40,29%	Não eleito	PP / PDT / PTB / PPS / PFL / PAN / PSDC / PRTB / PV / PRP / PSDB

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do TSE.

Quadro 1 - Coligação e apoio ao PT de Contagem nas eleições majoritárias municipais de 2004

Coligação Partidária do PT	PT / PTN / PL / PSB / PC do B
Apoio no segundo turno	PMDB/PTB

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do TSE e <http://noticias.uol.com.br/ultnot/eleicoes/2004/eleito/contagem.jhtm>

⁴⁰ Embora o apoio seja um indicativo importante na distribuição partidária dos governos recém-eleitos, não há, devido ao estreito período de tempo entre o primeiro e o segundo turno das eleições, novas convenções, mas sim apoio informal somente publicados nos jornais. Buscamos os dados em sítios nacionais sobre as eleições de 2004 e em jornais locais da época. Todos esses dados estão discriminados nas referências bibliográficas ao fim do texto.

Marília Campos elege-se prefeita de Contagem com 59,71% dos votos válidos, em 2004. Naquele segundo turno o partido da prefeita recebeu o apoio, além dos cinco partidos coligados registrados no TSE (PT, PTN, PL, PSB, PC do B), também do PMDB e PTB. Um total de sete partidos, incluindo o PT, frente aos outros vinte partidos que também disputaram as eleições majoritárias coligados em Contagem naquele ano. A maior coligação nessas eleições foi do opositor ao PT de Contagem, PSDB, com o qual disputou o segundo turno, partido que contava com o apoio de outras dez agremiações. Nota-se aqui a alta fragmentação partidária nessas eleições, totalizando vinte e sete partidos políticos.

Para verificarmos como se deu a distribuição dos partidos na Câmara Municipal de Contagem, a fim de identificarmos quanto de apoio o Executivo possivelmente teria para a sustentação de sua base naquela Casa, analisamos o resultado das eleições proporcionais. Nas eleições proporcionais, foram eleitos vinte vereadores, de onze partidos distintos, como demonstra a tabela abaixo:

Tabela 5 - Composição do Legislativo Municipal de Contagem após as eleições de 2004 (15ª legislatura)

Partido	Número de vereadores eleitos
PSDB	4
PP	3
PFL	2
PSB	2
PSDC	2
PT	2
PC do B	1
PMDB	1
PMN	1
PRONA	1
PRTB	1

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do TSE.

Considerando a coligação formada nas eleições majoritárias pelo Partido dos Trabalhadores, o partido haveria de contar com seis dos vinte vereadores dessa legislatura, vereadores eleitos pelo PT, PSB, PC do B, PMDB, ou seja, uma bancada minoritária.

A maior proporção de cadeiras conquistadas no Legislativo daquelas eleições proporcionais foi conquistada pelo grupo de oposição à prefeita eleita, onde as principais agremiações desse grupo eram: PSDB, com 20%, PP com 15% e PFL com 10% das 20 vagas, além dos partidos menores. A proporção da distribuição das cadeiras no Legislativo demonstramos na tabela abaixo:

Tabela 6 - Relação de partidos, proporção do número de cadeiras, posição quanto ao governo e proporção da Câmara Municipal de Contagem – 15ª Legislatura (2005 a 2008)

Partido	Número de cadeiras	Posicionamento ao governo	Proporção	Σ
PSDB	4	Oposição	20%	20
PP	3	Oposição	15%	15
PFL	2	Oposição	10%	10
PSDC	2	Oposição	10%	10
PMN	1	Oposição	5%	5
PRONA	1	Oposição	5%	5
PRTB	1	Oposição	5%	70%
PSB	2	Coligação	10%	10
PT	2	Coligação	10%	10
PC do B	1	Coligação	5%	5
PMDB	1	Coligação	5%	30%
Total	20		100%	100%

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do TSE.

O Executivo de Contagem iniciou o mandato com o apoio de 30% da Câmara Municipal, equivalente à sua coligação eleitoral, e com uma oposição que dominava os outros 70% do Legislativo, dado que chama a atenção tendo em vista a coalizão formada com tão poucos partidos. A fim de compararmos, verificamos como se deu a formação de coalizões e distribuição de cadeiras na Câmara Municipal de Joinville.

No primeiro turno das eleições majoritárias de 2008 em Joinville, o PT conquistou 37,14% dos votos, estando coligado apenas com um único partido, o PR, Partido da República. Podemos aferir a distribuição de partidos das eleições majoritárias, primeiro e segundo turno, a partir da Tabela 6 e 7 e o apoio informal recebido pelo PT no segundo turno, no Quadro 2.

Tabela 7 - Partidos e coligações que concorreram nas eleições majoritárias de Joinville em 2008
– 1º turno

Partido	Votos (%)	Situação	Coligação
PT	37,14%	2º turno	PR / PT
DEM	23,96%	2º turno	DEM / PHS / PSDB / PSDC / PSL / PT do B
PP	18,50%	Não eleito	PP / PTB
PMDB	12,69%	Não eleito	PMDB / PPS / PRB / PRP / PRTB / PTC
PDT	5,09%	Não eleito	PC do B / PDT / PSB / PSC
PV	2,49%	Não eleito	PV
PSTU	0,13%	Não eleito	PSTU

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do TSE.

Tabela 8 - Partidos e coligações que concorreram nas eleições majoritárias de Joinville em 2008
– 2º turno

Partido	(%) Votos	Situação	Coligação
PT	62,15%	Eleito	PR / PT
DEM	37,85%	Não eleito	DEM / PHS / PSDB / PSDC / PSL / PT do B

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do TSE.

Quadro 2 - Coligação e apoio ao PT de Joinville nas eleições majoritárias municipais de 2008

Coligação Partidária do PT	PR / PT
Apoio no segundo turno	PP / PPS / PR / PDT / PSB / PTB / PMDB / PC do B

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do TSE e <http://eleicoes.uol.com.br/2008/ultnot/2008/10/26/ult6008u394.jhtm>⁴¹; <http://www.clicrbs.com.br/eleicoes2008/jsp/default.jsp?uf=2&local=18&action=noticias&id=239983§ion=Not%EDcias>.

Carlito Merss é eleito prefeito pelo PT no segundo turno das eleições de 2008 em Joinville com 62,15% dos votos válidos. Além da coligação entre os dois partidos (PT e PR) registrada no TSE, o partido recebeu o apoio de outros oito partidos (PP, PPS, PR, PDT, PSB, PTB, PMDB e PC do B), um total de dez agremiações, contra os seis registrados pelo seu opositor, o DEM. Somam-se dezesseis partidos, dos 22 que concorreram às eleições majoritárias no município.

⁴¹ O PMDB estava cindido internamente. Os candidatos à vereadores estavam apoiando a candidatura de Carlito Merss ao segundo turno, e o então governador Luiz Henrique da Silveira (PMDB) apoiou o candidato opositor, do DEM.

Nota-se em Joinville uma permanência ao longo dos pleitos anteriores da coligação PMDB-PSDB-PFL e, posteriormente, DEM. Esses partidos dominavam as eleições à Prefeitura de Joinville, ocorrendo uma sobreposição de forças como ocorrido em Contagem, até a chegada do PT ao Executivo municipal. Para verificarmos se essa mudança também se deu no âmbito legislativo, analisamos a distribuição partidária dos vereadores eleitos para a 16ª legislatura, do período que estudamos, 2009 a 2012.

Nas eleições proporcionais foram eleitos dezenove vereadores, de oito partidos diferentes, como demonstra a tabela abaixo:

Tabela 9- Composição do Legislativo Municipal de Joinville após as eleições de 2008 (16ª legislatura)

Partido	Número de vereadores eleitos
PSDB	4
PT	4
DEM	3
PMDB	3
PPS	2
PDT	1
PP	1
PSL	1

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do TSE

Joinville conta, portanto, com um vereador a menos que Contagem, dezenove, de oito partidos diferentes. Há uma menor fragmentação que a encontrada em Contagem, que possui onze partidos no Legislativo, três a mais que Joinville.

Tendo em vista a coligação eleitoral formada nas eleições majoritárias pelo PT de Joinville, o partido deveria contar com uma coalizão majoritária, onze, dos dezenove vereadores, uma vez que o próprio PT conquistou quatro cadeiras e sua coligação eleitoral mais sete, como ilustra a Tabela 10, onde identificamos os partidos que fizeram parte da coligação de apoio à candidatura petista em Joinville nas eleições de 2008 e os partidos de oposição com a proporção de cadeiras conquistadas da Câmara.

Tabela 10 - Relação de partidos, proporção do número de cadeiras, posição quanto ao governo e proporção da Câmara Municipal de Joinville – 16ª Legislatura (2009 a 2012)

Partido	Número de cadeiras	Posicionamento ao governo	Proporção	Σ
PT	4	Coligação	21%	21
PMDB	3	Coligação	16%	16

PPS	2	Coligação	11%	11
PDT	1	Coligação	5%	
PP	1	Coligação	5%	58%
PSDB	4	Oposição	21%	21
DEM	3	Oposição	16%	16
PSL	1	Oposição	5%	42%
Total	19		100%	100%

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do TSE.

A bancada de apoio ao PT nas eleições conquistou uma quantidade significativa de cadeiras, onze no total, equivalente a 58% da Câmara Municipal de Joinville, diferente do desempenho eleitoral da coligação do PT em Contagem, que obteve apenas 30% das cadeiras no Legislativo. Kerbauy (2008) afere, a partir da análise das coligações eleitorais que o partido do prefeito eleito é, raras exceções, o que obtém a maior vantagem, conseguindo eleger um número expressivo de vereadores, numa estratégia montada com vistas à redução de riscos de perder a eleição e garantir a maioria na Câmara Municipal.

3.2 As Mesas Diretoras

Como temos dois casos distintos aqui, um com uma coligação minoritária (Contagem) e outro com uma majoritária, e também com o intuito de verificarmos se esse apoio via coligação eleitoral se manteve na coalizão de governo no decorrer do mandato, analisamos as eleições para as Mesas Diretoras das duas Câmaras Municipais, tendo em vista a importância da obtenção da presidência da Câmara, posto que além de sua composição partidária refletir o posicionamento majoritário da Câmara, o cargo de presidente da Câmara traz consigo a prerrogativa de coordenar os trabalhos da casa, pautar os projetos, e uma série de poderes garantidos via Regimento Interno⁴² e Lei Orgânica⁴³ do município, já expostos por autores da corrente partidária. Aqui nos valem os direitos parlamentares, onde verificamos também se os vereadores ocuparam individualmente ou de forma partidária a mesa diretora (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; CAETANO, 2005)

A Mesa Diretora se forma através de eleição interna onde os vereadores disputam através de chapas e votam, constatada a presença da maioria absoluta dos

⁴² Capítulo V (JOINVILLE, REGIMENTO INTERNO DA CMJ, 2011) e Capítulo II, Seção III (CONTAGEM, REGIMENTO INTERNO DA CMC, 2015).

⁴³ Art. 18 ao 21 (JOINVILLE, LEI ORGÂNICA, 1990) E Art. 58 (CONTAGEM, LEI ORGÂNICA, 1998).

membros da Câmara, e são eleitos aqueles que geralmente possuem um conjunto maior de bancadas partidárias, i. e. maior quantidade de votos. O mandato é de dois anos e são realizadas novas eleições no fim desse período, totalizando dois mandatos da Mesa, por legislatura. A mesa diretora é composta por um presidente, vice-presidente, 2º vice-presidente, 1º secretário e 2º secretário em Contagem, e em Joinville da mesma forma, exceto a função de 2º vice-presidente.

Após a análise das atas dos dias das eleições da Mesa Diretora, verificamos a seguinte composição no município de Contagem, no primeiro ano de mandato, em 2005, Mesa que dirigiu os trabalhos legislativos no biênio 2005-2006:

Quadro 3 - Mesa Diretora Contagem 15ª Legislatura – 2005 a 2006

Cargo	Vereador	Partido
Presidente	Arnaldo de Oliveira	PSDB
Vice-Presidente	Joaquim Bernardino da Silva	PSDB
2º Vice-Presidente	William Vieira Batista	PSB
1º Secretário	Irineu Inácio da Silva	PSDC
2º Secretário	Gueber Wander Ferreira	PFL

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do Arquivo da Câmara de Contagem.

A coalizão governista, formada em princípio por sete partidos PT, PTN, PL, PSB, PC do B, PMDB e PTB não fez valer seu posicionamento na eleição do presidente e da mesa diretora, uma vez que foi minoritário frente aos 70% de oposição na Casa. A presidência da Câmara Municipal, chefia do Poder Legislativo ficou no poder do PSDB, partido do opositor de Marília Campos nas eleições de 2008. No entanto, o 2º vice-presidente esteve ao PSB, partido da coligação do PT nas eleições de 2008, função que pode ter sido conferida à este partido via negociação ou em respeito ao Regimento que coloca que, quando possível, deve-se atender a participação proporcional dos partidos políticos representados na Câmara.

De qualquer modo, estando a chefia do Legislativo no comando de um parlamentar oposto à agenda do partido do chefe do Executivo, pode representar problemas relativos à eficácia e governabilidade do Executivo, tal como defendiam as teses lideradas por Linz (1994), que em um contexto de presidencialismo, os governos só podem ser bem sucedidos caso o partido do presidente (aqui, prefeito) detenha a

maioria de cadeiras no Legislativo⁴⁴. No entanto, Figueiredo & Limongi (1999) defendem que o desenho institucional (texto legal) oferece poderes ao Executivo, incentiva a cooperação, e a formação de coalizões em favor do Executivo e obtenção de maiorias, uma vez que o Executivo é quem monopoliza a patronagem e os interesses dos parlamentares será de cooperar e se unirem à coalizão de governo.

Verificamos como se deu o segundo mandato, biênio 2007-2008 da mesa diretora de Contagem na 15ª legislatura daquela cidade e a sua ocupação partidária no quadro (4) abaixo:

Quadro 4 - Mesa Diretora Contagem 15ª Legislatura – 2007 a 2008

Cargo	Vereador	Partido
Presidente	Avair Salvador de Carvalho	PSB
Vice-Presidente	Kawlppter Prates	PT
2º Vice-Presidente	José Arnaldo Canarinho	PSDC
1º Secretário	Dimas Campos da Fonseca	PP
2º Secretário	William Vieira Batista	PSB

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do Arquivo da Câmara de Contagem.

Podemos identificar que houve mudanças na coalizão formada pela prefeita na cidade de Contagem. Ao contrário dos dois primeiros anos de mandato, o Executivo obteve nos dois últimos anos o apoio da maioria da Casa, representado pela presidência conquistada pelo seu líder de governo, vereador do PSB e vice-presidência ao PT, além da secretaria com o PSB.

Identificamos, portanto, uma mudança na conjuntura de apoio ao Executivo na Câmara Municipal de Contagem, dos dois primeiros anos de mandato para os dois últimos, obtendo o Executivo, nesse período, uma coalizão majoritária no Legislativo. Analisamos como foram compostas as mesas diretoras em Joinville, para assim verificarmos se houve alguma distinção e para seguirmos com a análise dos dados da tramitação dos projetos de lei de origem do Executivo.

Assim como em Contagem, em Joinville o partido do governo não conquistou a presidência da Câmara nos dois primeiros anos de mandato, mesmo, neste caso, possuindo uma coligação eleitoral formada pela maioria dos partidos eleitos na Câmara.

⁴⁴ Este também pode ser um ponto de conflito, que segundo alguns autores, surge da combinação entre presidencialismo e multipartidarismo (MAINWARING, 2001), a alta fragmentação e dificuldade de formar uma coalizão grande e que atenda todos seus partidos.

Demonstramos a distribuição da mesa diretora de Joinville do biênio 2009-2010 no quadro abaixo (5):

Quadro 5 - Mesa Diretora Joinville 16ª Legislatura – 2009-2010

Cargo	Vereador	Partido
Presidente	Sandro Daumiro da Silva	PPS
Vice-Presidente	Maurício Fernando Peixer	PSDB
1o Secretário	Patrício Carlos Destro	DEM
2o Secretário	Roberto Bisoni	PSDB

Fonte: elaborado pela autora a partir da ata da votação da Câmara de Vereadores de Joinville.

Coligações eleitorais nem sempre resultarão na mesma composição da coalizão de governo, é o que demonstra a formação da Mesa Diretora de Joinville em 2009, no primeiro ano de mandato, relativo ao mandato biênio da Mesa (2009 a 2010). O partido dissidente da base aliada ao PT foi o PPS, que conquistou a presidência da Câmara ao lado dos partidos de oposição PSDB e DEM, e que se manteve na oposição ao longo deste mandato, totalizando dez partidos na oposição e nove governistas.

Para entender como se deu o período integralmente, analisamos também o segundo mandato da mesa diretora, exposto no Quadro 6, período que vai de 2011 a 2012, dois últimos anos de mandato do prefeito Carlito Merse e dos vereadores da 16ª legislatura da Câmara Municipal de Joinville.

Quadro 6 - Mesa Diretora Joinville 16ª Legislatura – 2011 – 2012

Cargo	Vereador	Partido
Presidente	Odir Nunes	DEM
Vice-Presidente	Osmari Fritz	PMDB
1o Secretário	James Schroeder	PDT
2o Secretário	Patrício Destro	DEM

Fonte: elaborado pela autora a partir da ata da votação da Câmara de Vereadores de Joinville.

Ao analisar a ata das eleições da segunda Mesa Diretora da 16ª legislatura, notamos que o PT abriu mão de lançar candidatura⁴⁵, apoiando a chapa com candidatos do DEM unidos ao PMDB e PDT. Abstiveram-se do voto cinco vereadores, dos

⁴⁵Havia na realidade apenas mais uma chapa concorrente encabeçada pelo vereador da tendência “Esquerda Marxista”, tendência mais à esquerda do PT. Isolado, se candidatou sozinho, apenas ao cargo de presidente e não obteve nenhum voto.

partidos PSDB, DEM e PP⁴⁶. Em entrevista com o chefe de gabinete do então prefeito de Joinville, o mesmo expôs que, apesar de não ter sido uma articulação realizada pelo Executivo, e sim uma dinâmica realizada pelo vereador líder do governo na Câmara, as relações fluíram de maneira mais branda nesse segundo mandato da Mesa Diretora. De certa forma, essa foi uma formação que dificultou menos as relações com esta Casa na apreciação e aprovação dos projetos, segundo o chefe de gabinete daquela gestão.

Embora não seja nossa intenção localizarmos as negociações e pormenores sobre as coligações eleitorais e coalizões, e sim utilizar as coalizões no sentido de entendermos seu contexto e uni-las à análise do processo decisório, nos preocupamos em expor a situação dos partidos governistas e oposição para saber se esta instância de participação era efetiva aos vereadores, ou seja, se, o fato de estarem organizados em partidos governistas e de oposição alterou em algo o processo de votação aos projetos do prefeito, se de alguma forma os vereadores utilizam suas prerrogativas regimentais para participar do processo legislativo ou se apenas referendam as vontades do Executivo.

A respeito da composição das Câmaras, concluímos que em ambos os casos o PT teve dificuldades em ter o apoio da maioria dos parlamentares nos dois primeiros anos de mandato da Mesa, período que tampouco conseguiu eleger presidente da Câmara o candidato de sua coalizão. Nas duas cidades esse fato é uma novidade, a quebra de um padrão existente. Para fins comparativos, buscamos os dados eleitorais e de composição da mesa diretora das eleições anteriores das duas cidades, de 1996 até o período que trabalhamos, e verificamos que todos os presidentes das Câmaras tanto de Contagem, como de Joinville eram da base aliada ao governo municipal⁴⁷, a exceção são os mandatos por nós analisados.

⁴⁶ Lauro Kalfels (PSDB), Joaquim Alves dos Santos (PSDB), Maurício Peixer (PSDB), Roberto Bisoni (PSDB), Alodir Alves de Cristo (DEM) e Zilnete Nunes (PP).

⁴⁷ Verificamos, com fins de comparação, se os prefeitos anteriores aos petistas, em Contagem e Joinville, contavam com a maioria da Câmara desde o início de suas gestões. Buscamos os dados que estão disponíveis no TSE sobre os prefeitos e vereadores eleitos de 1996 e 2000 em Contagem e 1996, 2000 e 2004 em Joinville, e dados das Mesas Diretoras desses três mandatos, relativos ao presidente da Câmara e seu partido, no sítio eletrônico das duas Câmaras.

O prefeito eleito em 1996 em Contagem, Newton Cardoso (PMDB), contou com a maioria da Câmara e os presidentes daquela Casa, em todo o mandato: vereador José Nunes dos Santos (PMDB) e Gil Antônio Diniz (PMDB); Em 2000, Contagem elege Ademir Lucas (PSDB), que também conquista a maioria na Câmara Municipal de Contagem desde o início do governo, tendo como presidente durante todo o período a vereadora do PDT, da base aliada do PSDB, Lucia Guedes Vieira.

Já nos períodos que analisamos, em ambas as cidades a base de sustentação do governo no Legislativo buscou o não isolamento, possivelmente negociando com partidos de oposição o segundo mandato da Câmara. Não há a intenção aqui de compreender a forma de negociação realizada, o que certamente envolveria um estudo sobre patronagem, mas sim, conhecermos o contexto de ambos os casos para assim prosseguirmos com a análise dos projetos.

3.3 Os projetos de lei

3.3.1 Situação dos projetos

Para identificarmos de que modo os vereadores votaram os projetos de lei de origem do Executivo – sobre ISS, IPTU e transporte coletivo – o fizemos com base nas demais variáveis independentes que propomos nesta pesquisa: poderes do prefeito, centralização decisória, partidos políticos e processo legislativo, todas variáveis endógenas ao Legislativo. Iniciamos a partir da verificação da situação dos projetos de lei propostos pelos Executivos das duas cidades.

Após pesquisa na Câmara Municipal de Contagem, localizamos um total de quatro projetos⁴⁸. E, desse total de quatro projetos de lei de autoria do Executivo de Contagem no período de 2005 a 2009, três tratam sobre IPTU e ISS, sobre revisões de valores e alíquotas, e um sobre a criação de uma Autarquia Municipal de Trânsito, que contempla sua organização, criação de cargos e funções para esta Autarquia.

Em Joinville, Luis Henrique da Silveira (PMDB) eleito prefeito da cidade em 1996, contava com a presidência de João Pessoa Machado (PMDB) em 1997, João Luiz Sdrigotti (PMDB) em 1998, Hercílio Rohrbacher (PSDB), partido da base aliada, e Arinor Vogelsanger (PMDB) em 1999. Nas eleições municipais de 2000 o prefeito Luis Henrique da Silveira é reeleito e conta novamente com o presidente da Câmara de seu partido, vereador João Luiz Sdrigotti (PMDB) e, no segundo biênio o prefeito deixa o cargo para assumir o governo do estado de Santa Catarina e seu vice, Marco Tebaldi (PSDB) assume o cargo, contando também com a maioria na Câmara e a presidência de sua base aliada, com o vereador Darci de Matos (PFL). Em 2004 Marco Tebaldi é reeleito em uma coligação que continuava unindo três dos maiores partidos da época: PMDB, PSDB e PFL, e contou, em todo o período de mandato, com a presidência da Câmara, que em 2005 a 2006 foi Darci de Matos (PFL) e 2007 a 2008, Fábio Dalonso (PSDB). Nas duas cidades o PT foi o primeiro partido a não conquistar a presidência da Câmara desde o início do mandato, exceção frente ao padrão que existia em Joinville e também em Contagem. Apesar de ter seu líder de governo na Câmara (que era do PSB) no segundo mandato da Mesa Diretora em Contagem, os dois mandatos petistas estudados não tiveram vereador de seu partido na presidência da Câmara, apenas outros partidos da coalizão, e somente no segundo biênio da Casa.

⁴⁸ Desconsiderando o retirado de pauta pela prefeita e que não utilizamos neste trabalho, já que não houve tramitação.

Em Joinville nos deparamos com um total de quatro projetos de lei sobre ISS e IPTU de origem do Executivo, de 2009 a 2012. Nenhum projeto sobre transporte coletivo foi localizado. Dos quatro, um trata sobre criação de créditos na emissão de Notas Fiscais de prestação de serviços, o segundo sobre reajuste no valor do IPTU, com alíquotas progressivas, e o terceiro e quarto tratam sobre o sorteio de prêmios aos contribuintes que estiverem com os tributos em dia.

Nas tabelas abaixo (11 e 12) demonstramos os projetos de lei de ambas as cidades, suas matérias e a situação de cada um:

Tabela 11 - Projetos de lei sobre IPTU, ISS e Transporte coletivo de origem do Executivo de Contagem - 2005 a 2008

Número	Tipo	Ano	Matéria	Situação
08/05	Complementar	2005	Alteração do Código Tributário do Município de Contagem	Aprovado
025/06	Complementar	2006	Alteração do Código Tributário do Município de Contagem	Aprovado
019/06	Ordinária	2006	Criação da Autarquia Municipal de Trânsito e Transportes de Contagem e sua organização	Aprovado
019/07	Complementar	2007	Alteração do Código Tributário do Município de Contagem	Aprovado

Fonte: elaborado pela autora com dados do Arquivo da Câmara Municipal de Contagem/MG.

Tabela 12 - Projetos de lei sobre IPTU, ISS e Transporte coletivo de origem do Executivo de Joinville - 2009 a 2012

Número	Tipo	Ano	Matéria	Situação
17/10	Complementar	2010	Institui a geração de concessão de créditos decorrente da arrecadação do ISS para tomadores de serviço, a partir da emissão da NF-E municipal	Aprovado
20/10	Complementar	2010	Estabelece o sistema de avaliação de imóveis, fixa alíquotas do IPTU	Aprovado
319/10	Ordinária	2010	Autoriza o Poder Executivo a distribuir prêmios gratuitamente através do Programa IPTU Premiado	Aprovado
268/11	Ordinária	2011	Autoriza o Poder Executivo a distribuir prêmios gratuitamente através do Programa IPTU Premiado	Aprovado

Fonte: elaborado pela autora com dados do Arquivo da Câmara Municipal de Joinville/SC.

Os oito projetos enviados às Câmaras foram aprovados. Verificamos, portanto, que não há distinções entre Contagem e Joinville no que diz respeito à aprovação de agenda, já que nos dois municípios o Legislativo aprovou integralmente os projetos do Executivo. Aqui os dados já nos dão condições suficientes para refutarmos nossas hipóteses, posto que não houve diferença entre formação da coalizão e poder de agenda entre as duas cidades.

3.3.2 Regime de Urgência e tempo de tramitação

Antes de avançarmos na análise das votações, verificamos quanto tempo durou a tramitação desses projetos, se o prefeito utilizou o requerimento de urgência e se a apreciação foi realizada em caráter de urgência, para verificarmos o poder do prefeito e a centralização decisória na coordenação dos trabalhos legislativos.

Podemos verificar que o Executivo utilizou suas prerrogativas garantidas pela Lei Orgânica, solicitando a tramitação em regime de urgência em metade dos projetos. Na Tabela 13 verificamos esse ponto sobre Contagem:

Tabela 13 - Utilização do requerimento de urgência pelo Executivo e tempo (em dias) de tramitação dos projetos em Contagem – 2005 a 2008

Número	Tipo	Ano	Regime de urgência	Tempo (em dias)
08/05	Complementar	2005	Sim	13
025/06	Complementar	2006	Não	48
019/06	Ordinária	2006	Não	26
019/07	Complementar	2007	Sim	11

$\bar{X} = 24,5$

Fonte: elaborado pela autora com dados do Arquivo da Câmara Municipal de Contagem/MG.

Dos quatro projetos enviados e aprovados sobre ISS, IPTU e transporte coletivo em Contagem, metade deles foi analisada em caráter de urgência por solicitação da Prefeita, não passando de treze dias de tramitação. Já, os outros dois projetos tiveram o tempo de apreciação do primeiro em quarenta e oito dias, e do segundo, vinte e seis dias. Nota-se a eficácia da solicitação de urgência na análise dos projetos, que acabam nessas condições sendo apreciados em metade ou um quarto do tempo que a tramitação dura quando não solicitado. É notório o poder do prefeito e centralização decisória pelo Executivo no que diz respeito aos trabalhos legislativos.

Em Joinville obtivemos o mesmo número, dos quatro projetos analisados, metade foi apreciada em regime de urgência. No entanto, diferente de Contagem, onde essa solicitação foi requerida no início da tramitação, em Joinville os dois requerimentos de urgência foram solicitados pelos vereadores de uma das comissões permanentes ao presidente da Casa, ao fim do processo, para inclusão imediata na ordem do dia. A descrição do tempo está na Tabela 14.

Tabela 14 - Utilização do requerimento de urgência pelo Executivo e tempo (em dias) de tramitação dos projetos em Joinville – 2009 a 2012

Número	Tipo	Ano	Regime de urgência	Tempo (em dias)
17/10	Complementar	2010	Sim	11
20/10	Complementar	2010	Sim	66
319/10	Ordinária	2010	Não	113
268/11	Ordinária	2011	Não	56

$\bar{X} = 61,5$

Fonte: elaborado pela autora com dados do Arquivo da Câmara Municipal de Joinville/SC.

Em Joinville, solicitada urgência, a tramitação teve um total de dias mais disperso que em Contagem, de onze (PL 17/10) e sessenta e seis dias (PL 20/10). Neste último projeto de lei, o requerimento de urgência foi solicitado apenas no momento em que as comissões emitiram seu parecer, quando já havia transcorrido sessenta e três dias. Feito a solicitação, o projeto foi aprovado em três dias, totalizando sessenta e seis dias de tramitação. No outro pedido de urgência (PLC 17/10), o tempo entre o recebimento da proposta pelo Legislativo e o parecer das comissões foi de apenas cinco dias, e o período de tramitação de onze dias no total.

Podemos aferir que quando o prefeito faz uso do requerimento de urgência os projetos costumam ser tramitados em um total de tempo muito inferior, de treze dias ou menos, nos casos estudados, o que indica o poder do prefeito em coordenar os trabalhos legislativos. Respaldo pelo regimento interno das Casas, o prefeito solicita urgência quando lhe é conveniente e é salvaguardado regimentalmente o prazo de dez dias para o presidente da Câmara receber os pareceres das comissões permanentes, em Joinville, não podendo passar desse prazo, e em quinze, segundo o regimento da Câmara de Contagem. Além disso, a tramitação total não pode passar de quarenta e cinco dias em Contagem, e trinta, em Joinville. Como em Joinville não foi solicitado no início da tramitação, e sim, no fim da análise das comissões, não há de se comparar já que são solicitações distintas.

A média de tempo da tramitação total se distinguiu entre as duas cidades, em Contagem uma média de 24 dias e meio e, em Joinville, uma média de 61 dias e meio de tramitação total, ou seja, do dia em que a Câmara recebe o projeto até o dia que envia para a sanção do prefeito. Joinville se destacou por uma maior morosidade na aprovação dos projetos do Executivo.

Além disso, em Contagem, os projetos estão mais bem distribuídos em relação aos quatro anos de mandato. Nessa cidade, o Executivo enviou um projeto em 2005, dois em 2006 e um em 2007, e nenhum no último ano de mandato, 2008. Já em Joinville, nota-se que os projetos foram enviados somente no segundo (2010) e terceiro ano (2011) de mandato, três e um projeto, respectivamente. Em ambos os casos não há concentração de projetos enviados no período em que o Executivo conquistou maioria na Câmara, ou seja, nos dois últimos anos de mandato de ambos. Os Legislativos também não demonstraram ser uma instância de veto à agenda do Executivo mesmo quando este possuía uma coalizão minoritária.

3.3.3 As Comissões

No que diz respeito às comissões, verificamos quanto tempo durou as apreciações dos projetos nessas instâncias e se essas comissões foram focos de veto ou de tensão à agenda do Executivo. Em Contagem, o tempo de tramitação nas comissões permanentes se mostrou estável, variando pouco e transcorrendo de um a dezenove dias, relativamente rápido, como demonstra a tabela abaixo:

Tabela 15 - Tempo de apreciação pelas Comissões Permanentes e parecer concedido – Câmara Municipal de Contagem – 2005 a 2008

PL	Comissão de Finanças, Orçamento	Parecer	Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final	Parecer
	Tempo de apreciação (em dias)		Tempo de apreciação (em dias)	
08/05	1	Favorável	1	Favorável
025/06	9	Favorável	9	Favorável
019/06	19	Favorável	19	Favorável
019/07	11	Favorável	11	Favorável
$\bar{X} =$	10	$\bar{X} =$	10	

Fonte: elaborado pela autora com dados do Arquivo da Câmara Municipal de Contagem/MG.

Além disso, os oito pareceres emitidos pelos vereadores aos quatro projetos de lei foram favoráveis, sem reticências à aprovação do projeto. As Comissões permanentes da Câmara Municipal de Contagem não demonstraram ser uma instância de veto à pauta do Executivo. Do contrário, apreciaram e aprovaram suas matérias em um curto período de tempo.

Em Joinville, o tempo médio de apreciação foi maior, tal como a tramitação total dos projetos, como vimos anteriormente. Neste município as Comissões técnicas do Legislativo demoraram em média duas e três vezes mais que as Comissões de

Contagem para emitir o parecer sobre os projetos do Executivo, como demonstra a Tabela 16.

Tabela 16 - Tempo de apreciação pelas Comissões Permanentes e parecer concedido – Câmara Municipal de Joinville – 2009 a 2012

PL	Legislação, Justiça e Redação	Parecer	Finanças, Orçamento e Contas do Município	Parecer
	Tempo de apreciação (em dias)		Tempo de apreciação (em dias)	
17/10	5	Favorável	5	Favorável
20/10	60	Favorável	64	Favorável
319/10	12	Favorável	12	Favorável
268/11	54	Favorável	17	Favorável
$\bar{X} =$	32,75	$\bar{X} =$	24,5	

Fonte: elaborado pela autora com dados do Arquivo da Câmara Municipal de Joinville/SC.

Apesar de analisá-los em um período maior de tempo, os vereadores de Joinville não agiram como *veto players* nas Comissões aos projetos do Executivo sobre essas matérias. Foram emitidos pareceres favoráveis ao total de quatro projetos enviados pelo prefeito.

Não expusemos a composição e distribuição dos partidos políticos nas Comissões por dois motivos: i) ausência desses dados na Câmara Municipal de Joinville e ii) de acordo com o Regimento da Câmara Municipal de Joinville, a distribuição das vagas nas Comissões Técnicas Permanentes entre os partidos será organizada pela Mesa Diretora e mantida durante toda a sessão legislativa Art. 43 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Joinville (2011). Após isso os membros das Comissões Técnicas Permanentes são votados e eleitos pelos vereadores, por maioria simples e há rodízio para a função de relator em cada projeto de lei, dentro da própria comissão. Portanto, a distribuição dos partidos nas Comissões é organizada pela Mesa Diretora e sua formação obedece a do cartel de partidos majoritários da Câmara. De maneira um pouco diferente, mas no mesmo sentido, na Câmara Municipal de Contagem as Comissões são distribuídas de maneira proporcional aos partidos, garantindo as cadeiras, em ordem decrescente aos partidos maiores para os menores, ou seja, com o maior número de membros aptos (que não seja líder ou vice-líder de governo ou integrante da Mesa) ao menor (CONTAGEM, REGIMENTO INTERNO DA CMC, 2015). Em ambos os casos podemos afirmar que as Comissões são estruturadas pelos partidos majoritários, i. e., do cartel legislativo formado pelos partidos da maioria, logo, pelo presidente da Câmara

em equilíbrio com o poder do chefe do Executivo, se esse dispor de uma coalizão majoritária, como afirmam Figueiredo & Limongi (1999).

3.3.4 As Emendas parlamentares

Por fim, antes de seguirmos para as votações, analisamos as proposições de emendas parlamentares aos projetos que trabalhamos para aferirmos se há centralização decisória pelo Executivo. As emendas podem ter a finalidade de suprimir, substituir, aditar ou modificar algum trecho do texto de lei e elas podem ser propostas pelos vereadores ou comissões, de forma incorporada ao parecer.

Dos oito projetos de lei analisados, dois – um projeto de cada município, com duas emendas em Contagem e uma em Joinville – tiveram parte do texto de lei emendado por proposta das comissões, junto do parecer favorável. As emendas foram aprovadas em plenário. Além disso, Contagem teve, junto dessas duas emendas propostas por comissão ao PL 019/6, outras dezoito propostas de emenda parlamentar de autoria de vereadores aos outros dois projetos de lei do Executivo (PL 08/05 e 019/07), um total de vinte propostas de emenda parlamentar, tal como demonstra a primeira coluna da Tabela 17.

Tabela 17 - Propostas de emendas parlamentares aos projetos de lei sobre IPTU, ISS de origem do Executivo e situação – Câmara Municipal de Contagem – 2005 a 2008

PL	Proposta de emenda parlamentar ao PL	Parecer negativo sobre emenda Comissões	Retirada de emenda Comissões
08/05	15	8	4
025/06	0	0	0
019/06	2	0	0
019/07	3	0	2
Σ=	20	8	6

PL	Emendas aprovadas Comissões/Plenário	Veto Executivo nas emendas	Derrubada de veto
08/05	3	0	0
025/06	0	0	0
019/06	2	0	0
19/07	1	1	0
Σ=	6	1	0

Fonte: elaborado pela autora com dados do Arquivo da Câmara Municipal de Contagem/MG.

Dos quatro projetos de lei sobre IPTU, ISS e transporte coletivo em Contagem, em três foram apresentadas propostas de emendas parlamentares, um total de vinte emendas. Dessas vinte, duas foram de autoria das comissões, como citamos acima, e dezoito de vereadores individuais, em alguns casos outros vereadores também assinaram, mas aqui consideramos apenas a sua autoria. Essas dezoito emendas foram de autoria de vereadores de apenas três partidos, a saber: PFL, PSDB e PSDC, todos partidos de oposição ao governo Marília Campos.

Do total de vinte emendas, oito receberam parecer negativo ao serem apreciadas pelas Comissões antes de ir à Plenário, por motivo de ilegalidade e inconstitucionalidade (tema privativo ao Executivo), seis foram retiradas de pauta a pedido de seus autores e seis foram aprovadas nas comissões e no Plenário. Das seis emendas aprovadas aos projetos de lei, uma foi vetada pelo Executivo de Contagem, após a votação e envio para sanção. Sendo comunicado do veto, o Legislativo não fez valer a vontade do autor da emenda, já que acabou mantendo o veto.

Aqui fica claro a tentativa de participação dos vereadores ao processo legislativo realizado pelo Executivo, a distinção de agenda, na medida em que vereadores de partidos de oposição tentam modificar os textos de lei propostos pelo Executivo, o que indica também a aparente estruturação e centralização dos trabalhos legislativos por partidos políticos e não indivíduos, garantido regimentalmente. Esses achados vão de encontro às teses da teoria partidária que confirmam o poder de agenda do Executivo e a coordenação dos trabalhos legislativos pelo presidente e partido majoritário, em um contexto de presidencialismo multipartidário (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999).

Verificamos como ocorreu a proposição de emendas aos projetos do Executivo de Joinville, na tabela abaixo (18):

Tabela 18 - Propostas de emendas parlamentares aos projetos de lei sobre IPTU e ISS de origem do Executivo e situação – Câmara Municipal de Joinville – 2009 a 2012

PL	Proposta de emenda parlamentar ao PL	Parecer negativo sobre emenda Comissões	Retirada de emenda Comissões
17/10	1	0	0
20/10	1	1	0
319/10	0	0	0
268/11	0	0	0
Σ=	2	1	0

	Emendas aprovadas Comissões	Veto Executivo nas emendas	Derrubada de veto
17/10	1	0	0
20/10	0	0	0
319/10	0	0	0
268/11	0	0	0
$\Sigma=$	1	0	0

Fonte: elaborado pela autora com dados do Arquivo da Câmara Municipal de Joinville/SC.

Podemos verificar que os vereadores de Joinville foram muito menos participativos no que diz respeito à proposição de emendas parlamentares aos projetos de lei do Executivo. Apesar de terem proposto emendas em dois dos quatro projetos, a proporção total foi aquém quando comparado à Contagem, tendo os vereadores de Joinville proposto duas emendas no total de projetos enviados pelo Executivo sobre IPTU e ISS. Essas emendas foram de autoria de vereadores dos partidos PPS e DEM, no período em que esses partidos eram oposição ao PT, em 2010. Das duas emendas, uma foi rejeitada pelas Comissões por se tratar de matéria privativa ao Executivo e outra aprovada pelos vereadores e sancionada pelo prefeito.

A utilização de emendas parlamentares aos projetos do Executivo é considerada um indicador de tentativa de participação dos vereadores ao processo legislativo que institucionalmente é privativo ao Executivo. No entanto, há limites nessa participação, tal como vimos nas emendas negadas pelas Comissões e também no caso da emenda vetada pelo Executivo. A centralização dos trabalhos legislativos é claramente realizado pelos prefeitos, uma vez que, em última instância, esse tem o poder de vetar as emendas que forem contra a sua agenda. Há uma concentração de poder legislativo nas mãos do prefeito.

3.3.5 As votações

Para verificarmos se os Executivos municipais de Contagem e Joinville possuíam poder de agenda e se esta última etapa dos trabalhos legislativos era estruturada pelos partidos políticos, analisamos de que forma os vereadores votaram nas duas cidades aos projetos de lei que trabalhamos. Para tanto, buscamos as atas das sessões ordinárias e extraordinárias dos dias em que os projetos foram votados, em primeiro e segundo turno, utilizando apenas o segundo turno, pois nesta ocasião que é decidido o futuro da proposição. Como não há votações eletrônicas nesses municípios,

tão menos a disponibilização das votações em seus sítios eletrônicos, tivemos que buscar, assim como no caso da tramitação dos projetos, nas documentações no setor de Arquivo das duas Câmaras Municipais.

Nossa intenção, inicialmente, era verificar o posicionamento dos líderes partidários e a votação dos vereadores em ambas as cidades, nos casos de votações nominais. No entanto, as votações nesses dois municípios costumam ser simbólicas e não nominais, e, mesmo nas nominais – que raramente ocorrem –, os Regimentos não dão aos líderes a prerrogativa de orientação de voto à bancada. Além disso, todos os projetos analisados das duas cidades foram votados de forma simbólica.

Após a análise das atas das cidades de Contagem e Joinville, verificamos que os líderes partidários tampouco são citados nas sessões, mesmo no momento em que deveria haver a indicação dos líderes à Mesa Diretora eleita, no início da sessão legislativa. Quando não há indicação de líder de bancada, faz-se líder da bancada partidária automaticamente o vereador mais idoso do partido no caso de Contagem, e, no caso de Joinville, do vereador mais votado da bancada. Não houve, em ambos os casos, a indicação dos líderes⁴⁹ dos partidos políticos nas sessões em que deveria ocorrer, houve apenas a indicação do líder do governo, que foi indicado em ambos os municípios e frequentemente citados nas atas.

À guisa de curiosidade, para entendermos as diferenças e peculiaridades das Câmaras analisadas, com base no que aferimos nas atas e na análise dos Regimentos, comparamos os Regimentos Internos das Câmaras Municipais de Contagem e Joinville com o da Câmara Municipal de São Paulo, objeto de pesquisa da maioria dos estudos sobre municípios no Brasil, e objeto de pesquisa de Caetano (2005), trabalho que influenciou nossa análise para a aplicação dos aspectos da teoria partidária nos moldes de Figueiredo & Limongi (1999) em cidades com população de 500 mil a um milhão de habitantes. Diferente dos Regimentos Internos das Câmaras de Joinville e Contagem, no Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo, através de seu Artigo nº120, garante aos líderes de bancadas partidárias a prerrogativa de encaminharem a votação de qualquer proposição sujeita à deliberação do Plenário, com fins de orientarem suas bancadas. Essa é uma prerrogativa inexistente na Câmara Municipal de Contagem e de

⁴⁹ Apenas um vereador indicou seu próprio nome como líder do partido, em Contagem, no caso do PMN, e também houve a citação em outra sessão ordinária do nome do líder do PT, a ausência de informações impossibilita a utilização do posicionamento dos líderes.

Joinville. Não obstante, esse item regimental pode ser incluído a qualquer tempo pelos vereadores ou Mesa Diretora, a partir da proposição e votação de um Projeto de Resolução – ato legislativo que diz respeito às matérias privativas ao Legislativo, que não preveem envio ao Executivo para sanção, e que trata sobre, entre outras questões, todas as relativas ao Regimento Interno.

Ficou claro, a partir da análise dos regimentos e da verificação da tramitação dos projetos e das atas das votações, que os líderes de bancadas partidárias em Contagem e Joinville por óbvio, existem⁵⁰, no entanto, nesses Legislativos municipais os líderes não possuem prerrogativa de encaminhar votações, função existente em Câmaras de municípios maiores, tal como São Paulo, como citamos acima. Apesar de o Legislativo paulistano ser *sui generis*, devido à dimensão do município, que possui uma população de 11,3 milhões de habitantes e conta com cinquenta e cinco vereadores, o número máximo permitido pela Constituição Federal de 1988, essa também é realidade de outras cidades, tal como Rio de Janeiro/RJ, que possui 6,3 milhões de habitantes e cinquenta e um vereadores, e Curitiba/PR, que possui 1,7 milhão de habitantes e trinta e oito vereadores. Belo Horizonte apesar de possuir 1,4 milhão de habitantes e quarenta e um vereadores, curiosamente não indica em seu Regimento Interno a possibilidade de encaminhamento de voto pelo líder de bancada⁵¹.

Retornando ao nosso objeto, ficou evidente, em ambas as cidades que analisamos, a função dos líderes partidários mais voltada à administração das bancadas ou deliberações internas que de orientação da bancada aos votos dos projetos. Após a análise dos regimentos, verificamos que suas funções são, resumidamente, de indicação de substitutos às Comissões, quando se faz necessário, organização da fala em Plenário dos membros de sua bancada e indicação de sua chapa para concorrer a mesa diretora, a cada eleição. Além disso, os líderes podem reunir-se entre seus pares por solicitação do presidente da Câmara ou de qualquer líder, e as deliberações das reuniões são realizadas

⁵⁰ De fato, nos regimentos são claros ao dizer explicitamente que os vereadores são agrupados nas suas representações partidárias como bancadas ou em blocos parlamentares (no entanto não houve bloco parlamentar em nenhuma das duas cidades). Um bloco parlamentar é um agrupamento de bancadas de dois ou mais partidos. Bancada é o agrupamento organizado de vereadores de uma mesma representação partidária.

⁵¹ Com fim de orientar e propor nova agenda de pesquisa optou-se por comparar brevemente esses pontos regimentais apenas com cidades com mais de um milhão de habitantes do sul e sudeste, regiões que englobam as cidades por nós estudadas.

mediante consenso, sobre temas diversos. Não utilizamos a figura do líder partidário, portanto, por todos os motivos elencados acima.

Como nossa intenção é analisar o desempenho do Executivo no Legislativo, verificamos o comportamento dos vereadores nos oito projetos analisados, dos dois municípios, em relação à fidelidade ao governo. Examinamos o voto dos vereadores e posicionamento também por partido, considerando que as matérias analisadas, uma vez que são proposições do Executivo, e de sua exclusiva formulação, tomamos, assim como Figueiredo & Limongi (1999), a indicação do “*voto do líder do governo como demonstração inequívoca do interesse e da proposição do governo com relação à matéria*” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, p. 117). É inferido, no caso daquela e da presente pesquisa, o posicionamento do Executivo como sua agenda em projetos por ele introduzidos, mesmo sem indicação explícita do líder do governo. Como não há indicação de líderes de bancadas, analisamos os 80 votos (o voto de vinte vereadores em quatro projetos) do Legislativo de Contagem e 76 do Legislativo de Joinville (o voto de dezenove vereadores em quatro projetos), tomados por vereador e partido, a fim de identificarmos o índice de Fidelidade ao Líder do Governo⁵² e de coesão⁵³ dos partidos e se isso se diferencia entre o período em que os Executivos possuem apenas uma coalizão minoritária na Câmara e, quando os Executivos conquistam uma coalizão majoritária no Legislativo.

Em Contagem, após a análise das atas, verificamos o índice de Fidelidade ao Líder do Governo e se houve dispersão no posicionamento dos partidos governistas ou tentativa de obstrução durante as votações.

A partir da declaração de voto dos vereadores contrários às matérias analisadas, verificamos o posicionamento dos vereadores (partido) em cada votação dos projetos, tal como é demonstrado na Tabela (19) abaixo:

⁵² O índice de Fidelidade ao Líder do Governo é calculado para cada votação, dividindo-se o total de parlamentares de cada partido que votaram conforme a indicação do líder do governo pelo total de parlamentares que compareceram para votar. É uma proporção (CAETANO, 2005, p. 20)

⁵³ O índice de Rice mede a coesão partidária. É calculado como sendo a diferença entre o percentual de votos “sim” e o percentual de votos “não” no interior do partido – o índice pode variar de zero a cem, zero quando metade votou “sim” e outra metade votou “não” e cem quando todos votaram da mesma forma. (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999).

Tabela 19 - Índice de Fidelidade ao Líder do Governo aos projetos de lei sobre ISS, IPTU e transporte coletivo de origem do Executivo – 2005 a 2008 – 15ª Legislatura do Município de Contagem

Partido	PLC 08/05	PLC 025/06	PL 19/06	PLC 19/07
PC do B	A favor	A favor	A favor	A favor
PFL	A favor	Contrário	A favor	Contrário
PFL	A favor	A favor	A favor	A favor
PMDB	A favor	A favor	A favor	A favor
PMN	A favor	A favor	A favor	A favor
PP	A favor	A favor	A favor	A favor
PP	A favor	A favor	A favor	Contrário
PP	A favor	A favor	A favor	A favor
PRONA	A favor	A favor	A favor	Contrário
PRTB	A favor	A favor	A favor	Ausente
PSB	A favor	A favor	A favor	A favor
PSB	A favor	A favor	A favor	Ausente
PSDB	A favor	A favor	A favor	A favor
PSDB	A favor	A favor	A favor	Ausente
PSDB	A favor	A favor	A favor	A favor
PSDB	A favor	A favor	A favor	Contrário
PSDC	A favor	A favor	A favor	A favor
PSDC	A favor	A favor	A favor	A favor
PT	A favor	A favor	A favor	A favor
PT	A favor	A favor	A favor	A favor
Índice de Fidelidade ao Governo	100%	95%	100%	76,47%

Fonte: elaborado pela autora com dados das atas do Arquivo da Câmara Municipal de Contagem/MG.

Ao analisarmos os votos aos projetos de lei de origem do Executivo divididos por vereadores e projetos, notamos a alta taxa de fidelidade dos vereadores ao líder de governo. Em dois projetos, estiveram presentes todos os vereadores, que votaram em unanimidade a aprovação dos projetos de lei que versavam sobre mudanças tributárias (PLC 08/05) no primeiro ano de gestão da prefeita Marília Campos e na criação da Autarquia Municipal de Trânsito (PLC 19/06), 100% de fidelidade ao líder do governo.

O primeiro projeto (PLC 08/05) foi o que recebeu o maior número de propostas de emendas, quinze no total. Seu texto de lei trata sobre a atualização do Código Tributário de Contagem, possibilidade de cobrança judicial de dívidas relativa à IPTU, atualização de valores de juros e multas de débitos dos municípios, e mudanças na base de cálculo do IPTU. Já o segundo projeto aprovado em unanimidade, (PLC 19/06), trata sobre a criação da TransCon – autarquia municipal de trânsito, um novo órgão da

administração pública do município de Contagem. A este projeto foram enviadas duas propostas de emendas que foram aceitas, como expusemos em ponto anterior, e uma das duas emendas parlamentares, tratava da inclusão de cursos de graduação específicos na formação de um dos cargos do quadro de funcionários da autarquia, que previa concurso público. Nesse caso a unanimidade na votação dos vereadores também pode ser vista como a aprovação sem ressalvas de um lócus de futura patronagem.

Os demais projetos tratam sobre alterações tributárias, o primeiro, sobre alterações no IPTU (25/06) obteve 95% de fidelidade ao líder do governo. Seu texto trata sobre uma modificação pequena no Código Tributário, e não recebeu nenhuma proposta de emenda parlamentar, apenas o voto contrário do vereador do PFL, partido de oposição ao da prefeita Marília Campos.

O desvio no padrão das votações em Contagem foi o PL 19/07, que obteve o menor índice de fidelidade ao líder, de 76,47% de fidelidade ao líder de governo. Em 2007 a prefeita Marília Campos já contava com uma coalizão majoritária na Câmara. Analisando as votações tomadas pelos vereadores individualmente neste projeto, notamos que não há um padrão de posicionamento (governismo x oposição) nessa votação, onde podemos observar o voto contrário dos vereadores dos partidos PFL, PP, PRONA e PSDB, de oposição ao partido da prefeita, e a ausência dos vereadores dos partidos PSB, PRTB e PSDB. Neste projeto, que trata sobre atualização das alíquotas e IPTU, bem como isenções e cobrança de dívidas advindas do IPTU, os vereadores propuseram durante a sua tramitação três emendas, sendo que duas foram retiradas e arquivadas pelo seu próprio autor, e uma aprovada pela Câmara e enviada ao Executivo Municipal. Entretanto, em sua sanção, a prefeita veta o dispositivo sugerido e aprovado pelos parlamentares. E, embora o Executivo tenha comunicado o veto à Câmara Municipal de Contagem, os vereadores não fizeram valer a emenda parlamentar do vereador que a sugeriu (PFL), uma vez que se tivessem reunido maioria absoluta, poderiam rejeitar o veto do Executivo.

Por fim, aplicando o índice de Rice a fim de analisarmos a coesão no interior dos partidos, aos onze partidos políticos existentes na Câmara Municipal de Contagem em 2005 a 2008, tivemos o seguinte resultado (Tabela 20):

Tabela 20 - Índice de Rice por partido da Câmara Municipal de Contagem aos projetos de lei sobre ISS, IPTU e transporte coletivo de origem do Executivo – 2005 a 2008

Partido	Índice de Rice
PFL	50,0
PRONA	50,0
PRTB	50,0
PSB	75,0
PSDB	75,0
PP	83,33
PC do B	100,0
PMDB	100,0
PMN	100,0
PSDC	100,0
PT	100,0
Média	80,30

Fonte: elaborado pela autora com dados das atas do Arquivo da Câmara Municipal de Contagem/MG.

Ao aplicar o Índice de Rice nas votações por partidos políticos representados na Câmara Municipal de Contagem, notamos uma divisão maior no interior da bancada dos partidos: PFL, PRONA e PRTB, que obtiveram um Rice de 50, ou seja, há uma dispersão de 25% dos votos de sua bancada, em direção diferente que os demais. Abaixo disto, temos o PSB, partido da base da prefeita petista ao mesmo patamar do PSDB, com uma disciplina média de 75, considerada alta. Ainda, do total de onze partidos da Câmara Municipal, seis tiveram um índice de Rice superior que 80, o que indica uma alta coesão dos partidos no sentido da indicação de voto do Executivo. Desses seis, cinco partidos tiveram um índice de 100 pontos, o máximo de coesão a favor da pauta do Executivo: PC do B, PMDB, PMN, PSDC e PT. Entre esses partidos, há inclusive o PSDC que é partido de oposição ao governo Marília Campos.

Os partidos dos vereadores que votaram contra ao projeto do Executivo, foram os que tiveram menor coesão partidária, o que indica maior divisão no interior do partido no que se refere à orientação de voto. Portanto, não podemos afirmar que houve um padrão de oposição ferrenha aos projetos de lei do Executivo de Contagem para o período analisado, apesar de vereadores opositores votarem contra algumas pautas da agenda do Executivo. Não há um padrão, tampouco dividindo em primeiro mandato e segundo mandato da Mesa Diretora. Ademais, o Executivo de Contagem em 2005 a 2008 possuiu poder de agenda, não tendo dificuldades na aprovação de seus projetos. No entanto, conforme demonstramos ao longo da pesquisa há outros meios de

participação pelos vereadores que não são a votação em si, tal como a proposição de emendas.

Vejamos como se deu a votação em Joinville, da mesma forma, por votação e vereadores, aos quatro projetos analisados, a seguir (Tabela 21):

Tabela 21 - Índice de Fidelidade ao Líder do Governo aos projetos de lei sobre ISS e IPTU de origem do Executivo – 2009 a 2012 – 16ª Legislatura do Município de Joinville

Partido	PLC 17/10	PLC 20/10	PL 319/10	PL 268/11
DEM	A favor	Ausente	A favor	Ausente
DEM	A favor	A favor	A favor	A favor
DEM	A favor	A favor	A favor	A favor
PDT	A favor	A favor	A favor	A favor
PMDB	A favor	A favor	A favor	A favor
PMDB	A favor	A favor	A favor	A favor
PMDB	A favor	A favor	A favor	A favor
PP	A favor	A favor	Ausente	A favor
PPS	A favor	A favor	A favor	A favor
PPS	A favor	Contra	A favor	A favor
PSDB	A favor	Contra	A favor	A favor
PSDB	A favor	Contra	A favor	A favor
PSDB	A favor	A favor	A favor	A favor
PSDB	A favor	Contra	A favor	A favor
PSL	A favor	A favor	A favor	A favor
PT	A favor	A favor	A favor	A favor
PT	A favor	A favor	A favor	A favor
PT	Ausente	A favor	A favor	A favor
PT	Ausente	A favor	A favor	A favor
Índice de Fidelidade ao Governo	100%	77,77%	100%	100%

Fonte: elaborado pela autora com dados das atas do Arquivo da Câmara Municipal de Joinville/SC.

Ao analisar as votações aos projetos do Executivo de Joinville verificamos uma alta taxa fidelidade dos vereadores ao líder do governo. Em três projetos, dos quatro analisados, os vereadores votaram em unanimidade ao posicionamento do líder do governo. O primeiro (17/10) trata sobre a concessão de créditos aos contribuintes que solicitarem Nota Fiscal Municipal, e os outros dois (PL 319/10, PL 268/11) sobre a criação do "IPTU Premiado" que autoriza a Prefeitura de Joinville realizar sorteio de carros aos contribuintes com os tributos em dia.

Assim como em Contagem, apenas um caso desviou-se dos demais. Em Joinville foi no PLC 20/10 que obteve apenas 77,77% de fidelidade ao líder do governo. Este

projeto fixa alíquotas do IPTU (propõe estabelecer alíquota progressiva, diferenciando por regiões da cidade em casos de terrenos baldios, residências em ruas pavimentadas sem calçadas, e também diferenciação por setores da economia – empresas comerciais, industriais e instituições financeiras).

Este caso possui umas particularidades. O mesmo foi enviado à Câmara Municipal de Joinville em 2010, segundo ano de mandato, período que o Executivo não contava com a maioria na Câmara. Por meio de emenda parlamentar, o presidente da Câmara Municipal de Joinville propôs modificar o texto modificando uma das alíquotas. No entanto, essa emenda foi rejeitada pelos próprios vereadores por motivo de inconstitucionalidade, já que o vereador não pode onerar ou modificar as receitas do município.

Além disso, durante sua tramitação, houve a contestação da Ordem dos Advogados do Brasil, através de sua comissão de direito tributário da subseção de Joinville à este projeto na Câmara de Vereadores. A OAB alegava a inconstitucionalidade da progressão do valor do IPTU em razão da metragem construída, sobre o valor de venda dos terrenos e do aumento da alíquota em casos de construções sem calçada. Dez dias depois, o Executivo enviou à Câmara uma emenda substitutiva modificando muito pouco seu texto, não atendendo ao pedido daquela organização.

As comissões técnicas aprovaram a emenda modificativa do Executivo e o projeto foi aprovado sem emendas parlamentares, com o voto contrário de três vereadores do PSDB, um do DEM e um do PPS, todos partidos opositoristas ao prefeito petista.

A própria OAB, após a aprovação deste projeto pelo Legislativo, entrou com um pedido de Ação Direta de Inconstitucionalidade, um instrumento jurídico que tem por finalidade declarar a inconstitucionalidade de uma lei ou parte dela. Embora o processo estivesse no Tribunal de Justiça de Santa Catarina, a Prefeitura decidiu, em início de 2011, pela suspensão imediata da cobrança do IPTU com as alíquotas que causaram discordância e ressarcir os munícipes que haviam pago os valores com a alíquota nova nos casos de ausência de calçada. O Tribunal de Justiça de Santa Catarina não encontrou inconstitucionalidade no texto da lei, da mesma forma que o Ministério Público. A OAB recorreu, mas a lei foi revogada em 2013, antes mesmo de o resultado

ser expedido, em 2014, pedindo pela extinção do caso, pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina.

Para finalizarmos, analisamos as votações aos projetos do Executivo do município de Joinville com atenção aos partidos políticos e sua coesão ou não aos partidos governistas.

Tabela 22 - Índice de Rice por partido da Câmara Municipal de Joinville aos projetos de lei sobre ISS, IPTU e transporte coletivo de origem do Executivo – 2009 a 2012

Partido	Índice de Rice
PP	50,0
PSDB	62,5
DEM	66,6
PPS	75,0
PT	75,0
PDT	100,0
PMDB	100,0
PSL	100,0
Média simples	80,95

Fonte: elaborado pela autora com dados das atas do Arquivo da Câmara Municipal de Joinville/SC.

Os partidos menos coesos internamente são os que tiveram menos disciplina no interior de sua bancada, com o maior número de votos em direções diferentes, a saber: PP, PSDB e DEM, com índice de Rice entre 50,0 a 66,6. O PPS, embora tivesse rompido com a coalizão do prefeito petista, apresentou um índice de 75, consideravelmente alto, tendo pouca divergência de voto em seu interior, aprovando a agenda do Executivo sobre esses dois temas em quase a sua totalidade (apenas um voto de rejeição). A bancada do PT obteve o mesmo índice, uma vez que dois de seus membros não estiveram presentes em uma das votações do Executivo, e o PDT, PMDB e PSL obtiveram um índice de 100 pontos, totalmente favor da agenda do Executivo, não tendo nenhuma divergência nas votações no interior das agremiações, partidos que demonstraram coesão interna no sentido do posicionamento do líder do governo na Câmara.

Não houve, em ambas as cidades analisadas, um padrão de oposição à agenda do Executivo. Ponderamos, no entanto, que em ambos os casos houve posicionamentos pontuais contrários aos projetos, vindos de vereadores dos partidos de oposição, e que essa oposição não foi realizada de forma coesa e consistente. Não há, portanto, relação causal no caso dessas duas cidades e Executivos chefiados pelo PT, entre possuir o

apoio da maioria no Legislativo e poder de agenda, tendo em vista que mesmo quando os Executivos não possuíam uma coalizão majoritária no Legislativo, conseguiram ter aprovados os seus projetos. Ademais, não é possível estabelecer relação causal entre o fenômeno reeleição e capacidade governativa advinda do poder de agenda, visto que, em ambos os casos o Executivo possuiu esse poder de agenda.

4. Considerações finais

Buscamos na presente pesquisa analisar dois municípios brasileiros com população entre 500 mil e um milhão de habitantes, que cumprem critérios de similaridade e conservam, para fins comparativos, seguindo o método da diferença de Mill (1886), a presença de um fenômeno específico em um dos casos, das circunstâncias e de suas causas, e, o segundo, caracterizado pela ausência. As cidades analisadas foram Contagem (MG) e Joinville (SC), no período 2005 a 2008, e 2009 a 2012, respectivamente, quando pela primeira vez essas cidades tiveram um prefeito eleito pelo PT, e o fenômeno analisado nesse estudo de foi a reeleição do mandatário, que esteve presente no primeiro caso, ausente no segundo. Tendo em vista que não se extingue aqui a explicação do mesmo, por duas razões: trata-se de um estudo de caso, portanto, procuramos explicar o fenômeno absolutamente e estritamente no interior do contexto e para essas duas cidades e, segundo, porque sabemos que o fenômeno é multicausal e nossa intenção foi identificar se há alguma relação causal entre o fenômeno e as relações entre o Executivo e Legislativo dos dois municípios.

Comprendemos que o candidato à reeleição, o *incumbent*, só irá desfrutar das vantagens advindas da incumbência se tiver conseguido fazer valer seu poder de agenda na relação com o Legislativo local. Caso não tenha seus projetos aprovados, ou apresente dificuldades em levar a cabo projetos importantes para a sua agenda programática, conseqüentemente terá baixa eficácia e pouca capacidade governativa, e em nossa hipótese será, como pressupõe a accountability eleitoral, punido pelos eleitores pelo seu fraco desempenho.

Embora não haja pesquisas sobre coalizões minoritárias e suas conseqüências no poder de agenda em âmbito municipal, utilizamos os pressupostos da corrente partidária do neoinstitucionalismo aplicado no Brasil por Figueiredo & Limongi (1999) para o caso da Câmara dos Deputados, no estudo sobre os dois municípios, de forma próxima à realizada por Caetano (2005). Nesse sentido, entendemos que o contexto institucional

formulado na Constituição Federal de 1988 é semelhante para as três esferas de governo: federal, estadual e municipal. Embora não tenham explorado a fundo as questões acerca de um governo de coalizão minoritário, os autores dão exemplos do único governo minoritário estudado por eles, de Fernando Collor, que foi o único, também, a amargar sucessivas derrotas no plenário da Câmara dos Deputados. Nesse sentido, mobilizamos as variáveis: desempenho eleitoral, poderes do prefeito, centralização decisória, direitos parlamentares, partidos políticos e processo legislativo para a análise de todos os projetos de lei de autoria do Executivo sobre IPTU, ISS e transporte coletivo, durante todo o mandato dos prefeitos petistas do município de Contagem/MG e de Joinville/SC a fim de verificar como se deu a tramitação dos projetos na Câmara.

Ao pesquisar esses projetos nos Arquivos físicos das Câmaras Municipais, nos deparamos com um número consideravelmente baixo, de quatro projetos no total de quatro anos, para esses três temas em cada cidade. Ao fim da pesquisa sobre as votações dos projetos, realizamos uma entrevista com os ex-chefes de gabinete dos dois governos estudados, a fim de compreendermos alguns pormenores sobre as relações entre os Executivos e Legislativos estudados, que farão parte da presente conclusão.

Iniciamos a análise dos dados contextualizando a formação de maiorias das duas cidades, verificando as coligações partidárias, os partidos dos vereadores eleitos e a formação das Mesas Diretoras. Nas duas cidades analisadas encontramos um padrão muito próximo de coalizão. As coligações eleitorais se refletiram na formação da coalizão somente em Contagem, já que em Joinville o partido governista acabou perdendo apoio entre o resultado do pleito e a eleição da Mesa Diretora.

No que diz respeito às coalizões, tanto em Contagem, como em Joinville, foram minoritárias as coalizões governistas, tendo como presidente da Câmara o vereador do partido de oposição aos prefeitos petistas. Nas duas cidades, também verificamos a ampliação desta coalizão governista nos dois últimos anos de mandato. Podemos aferir que os chefes do Executivo buscaram ampliar sua base de sustentação no Legislativo e conquistaram a maioria dos partidos do segundo biênio do mandato da Mesa Diretora nas duas Casas. Figueiredo & Limongi (1999) defendem após análises empíricas sobre o Congresso, que o Executivo, dentro deste contexto institucional que está dado, dispõe de recursos que induzem os parlamentares a cooperar com o governo e sustentá-lo. O

controle legiferante exercido pelo Executivo sobre a iniciativa legislativa privativa cria incentivos para que os parlamentares se unam ao governo apoiando a sua agenda. Nossos dados corroboram esta análise, ao menos neste ponto.

Quando analisamos a situação dos projetos, verificamos que não houve diferenças entre o período em que o Executivo contava com apenas uma minoria nas Câmaras Municipais, e quando ampliou essa base. Em todos os casos os projetos foram aprovados. Aqui, portanto, nossas hipóteses já foram refutadas: tanto em Contagem, como em Joinville os partidos não contaram com a maioria do Legislativo nos dois primeiros anos de governo, no entanto, conquistaram nos dois últimos. A relação se deu da mesma forma em ambos os casos. Além disso, não demonstrou haver relação entre o tamanho da coalizão governista e a aprovação da agenda do Executivo nesses dois casos, já que em ambos foram aprovadas.

Na análise dos projetos, verificamos que o tempo médio de aprovação dos projetos foi bastante baixo, de 24,5 dias em Contagem e 61,5 dias em Joinville. O Legislativo não se apresentou como uma instância de veto, “engavetando” projetos do Executivo, pelo contrário, os regimentos internos das Câmaras demonstraram de fato estarem a favor do Executivo. A prerrogativa do Executivo em solicitar urgência na tramitação de suas propostas influencia diretamente no padrão e tempo de análise dos projetos nas comissões e também na tramitação integral, o que indicou o poder do prefeito em ditar os trabalhos legislativos, e sua centralização no Executivo.

Além disso, as Comissões não demonstraram ser um foco de veto aos projetos do Executivo, posto que aprovaram todos os projetos do Executivo sobre esses três temas, em Contagem num período menor de tempo, uma média de dez dias e em Joinville de vinte e quatro e trinta e dois dias. E no que diz respeito à proposição de emendas parlamentares, verificamos um grande número de propostas de Emendas em Contagem, um total de vinte emendas parlamentares propostas, majoritariamente de autoria de partidos de oposição: PFL, PSDB e PSDC, dessas, seis aprovadas, sendo uma vetada pelo Executivo. Em geral as rejeições se davam devido à sua inconstitucionalidade (por tratar de matéria privativa ao Executivo). Em Joinville os partidos foram pouco participativos, apresentando apenas duas emendas, sendo somente uma aprovada. A rejeição se deu pelo mesmo motivo, sua inconstitucionalidade e ambas foram propostas também por partidos de oposição ao governo petista.

Quando analisamos as votações tendo em vista a orientação do líder do governo, verificamos a alta fidelidade dos vereadores em relação ao governo e alta coesão dos partidos. Dos quatro projetos em Contagem, dois foram aprovados em unanimidade, uma fidelidade ao governo em 100%, o terceiro 95% de fidelidade ao governo, e o quarto com 76,47% de fidelidade, votando contra o projeto, quatro vereadores de partidos de oposição. Analisando por partido, verificamos que as menores coesões vieram justamente de partidos da oposição: PFL, PRONA e PRTB, no caso de Contagem. Isso significa que, apesar de havido oposição ao governo, esse não era um posicionamento coeso no interior do partido.

Em Joinville, a taxa de fidelidade ao líder do governo foi ainda mais alta. De quatro projetos, três tiveram votações com 100% de fidelidade ao líder. Apenas um projeto (20/10) obteve votos contrários do PPS e PSDB, no entanto, esse voto foi de apenas alguns vereadores dessas legendas, o que indica a baixa coesão interna dos partidos oposicionistas. A intervenção realizada pela OAB a este projeto indica uma interferência de outros setores nos projetos do Executivo, neste caso o Judiciário.

Nossas hipóteses foram refutadas já no início da análise: tanto em Contagem, como em Joinville os partidos não contaram com a maioria do Legislativo nos dois primeiros anos de governo, no entanto conquistaram no último biênio. A relação se deu da mesma forma em ambos os casos. Além disso, a análise dos dados demonstrou não haver relação entre o tamanho da coalizão governista e a aprovação da agenda do Executivo, e o poder de agenda com a reeleição do mandatário.

Ainda sobre os projetos analisados, nas duas cidades os trabalhos legislativos sobre esses temas eram centralizados pelo Executivo, que detinha o poder de agenda e a organização do legislativo a seu favor. No entanto, uma análise mais profunda entre todos os projetos se mostraria mais profícua. Percebemos limites em relação a este modelo de análise. Ao analisarmos os municípios da mesma forma que Figueiredo & Limongi (1999), acabamos não absorvendo situações de negociações pontuais que podem ocorrer para além da Câmara Municipal, principalmente se tratando de municípios, tal como faz Andrade (1998), verificando os conflitos com outros setores da sociedade.

Podemos concluir que os dois Executivos Municipais possuem poder de agenda sobre os temas IPTU, ISS e transporte coletivo, e as duas Câmaras Municipais são centralizadas pelo Executivo. No entanto, pelo número baixo de projetos em relação ao

período todo estudado, buscamos entrevistar os ex-chefes de Gabinetes⁵⁴ dos dois governos petistas, para entendermos os motivos pelos quais eles enviaram apenas esse número de projetos.

André Teixeira, ex-chefe de gabinete da ex-prefeita de Contagem, Marília Campos, nos relatou em entrevista, que as negociações eram mediadas pela presidência da Câmara, e não com líderes de partidos. Parte desta negociação ia no sentido de dividir com os vereadores, em seus territórios eleitorais, os ganhos políticos que o governo obtinha com suas realizações. Além disso, Teixeira defendeu que não havia posicionamento partidário na Câmara, e sim personalista, fisiológico. Há, segundo ele, uma dependência entre os poderes, onde os vereadores desejam participar do Executivo, e receber favorecimentos ao seu eleitorado. E, como os legisladores dependiam do Executivo para isso, acabavam aprovando os projetos sem dificuldade, tendo em vista única e exclusivamente sua própria reeleição. O ex-chefe de gabinete ainda nos relatou que o único projeto que o Executivo teve dificuldade em aprovar no Legislativo foi o plano diretor, a Lei de Ordenamento Territorial, já no restante, não havia oposição. E, em relação aos demais projetos, quando havia divergência ou voto contrário, o motivo costumava ser a falta de atendimento de algum secretário em específico à determinada demanda do vereador (secretaria de obras, por exemplo), bem como as emendas parlamentares costumavam ser clientelistas, para atender o eleitorado do vereador que as propôs.

Em Joinville, o ex-chefe de gabinete do governo petista, Eduardo Dalbosco chamou a atenção para a dificuldade em governar com minoria, como foi o caso dos dois primeiros anos de mandato, onde havia negociações pontuais, para cada projeto. Além disso, o Executivo não enviava projetos polêmicos ao Legislativo, e sim estritamente o necessário, e o que sabiam que seria aprovado (havia conversas anteriores ao envio de projetos). Assim como Teixeira, Dalbosco defende que os vereadores não possuem uma percepção muito clara do que é ser legislador. Ao invés dos vereadores agirem como fiscalizadores e legisladores, eles pressionam o Executivo para este Poder atender suas questões pessoais, que o Executivo atenda aos pedidos de seus eleitores e dentro disto, obras e cargos são moedas de trocas. Ao questioná-lo sobre o número pequeno de projetos, o chefe de gabinete atribuiu à dificuldade em governar

⁵⁴ Chefia de gabinete é um cargo político, comissionado e o Gabinete do Prefeito é o órgão que expede todos os projetos de lei que vão para o Legislativo.

no início do mandato, e dentro deste contexto eles procuraram ter cautela enviando apenas os projetos necessários, tendo em vista as altas chances de serem derrotados na Câmara.

Considerando esses relatos e as lacunas que identificamos na pesquisa, podemos vislumbrar dois sentidos em nossas conclusões. Primeiro, ao de Baratz & Bachrach (2010) autores que chegaram à lei de antecipação das reações, ao apontar para a existência de uma segunda face do poder, que é exercido sem se manifestar, ou seja, quando um ator impede que temas cujas decisões podem contrariar seus interesses sejam incluídos na agenda decisória. Após verificarmos o baixo número de projetos em Joinville e ouvirmos o relato do ex-chefe de gabinete daquela cidade, podemos afirmar que, o que aconteceu neste caso foram não-decisões. Ao verificarmos que todos os projetos do Executivo foram aprovados, dá uma falsa impressão de que este Executivo possuía poder de agenda. No entanto, há as questões não submetidas à Câmara, uma agenda programática não proposta, pela antecipação da obstrução do Legislativo. E, para finalizar, o segundo sentido caminharia para a função de uma Câmara Municipal. Os relatos vão de encontro ao modelo de pesquisa distributivista, que teria maior sucesso na análise dos casos, e a pesquisa de Neto (2003) que reconhece o alto poder de agenda do Executivo, e, ao mesmo tempo, defende que o ato de administrar deveria ser repartido com o Legislativo, ponderações acerca de possíveis reformas em nosso sistema político.

5. Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, S.H.H. de, 1988. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 31, pp.5–34.
- CODATO, A. N., CERVI, E. U. & PERISSINOTTO, 2013. Quem se elege prefeito no Brasil? Condicionantes do sucesso eleitoral em 2012. *Cadernos Adenauer*, XIV(2), pp.61–84.
- ALSTON, L.J. & MUELLER, B., 2006. Pork for policy: Executive and legislative exchange in Brazil. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 22(1), pp.87–114.
- AMARAL, O., 2007. O PT e seus vínculos com a sociedade. , 17, pp.1–44.
- AMARAL, O.E. do, 2013. *As transformações na organização interna do Partido dos Trabalhadores entre 1995 e 2009* 1st ed., São Paulo: Alameda.
- AMES, B., 2003. *Os entraves da democracia no Brasil*, Rio de Janeiro, RJ: FGV.
- AMORIM NETO, O., 2007. O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político

- brasileiro. In A. O. AVELAR, L.; CINTRA, ed. *Sistema Político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Konrad Adenauer.
- ANDRADE, R. de C., 1998. Processos Decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembleia Legislativa de São Paulo. In *Processo de Governo no Município e no Estado*. pp. 15–40.
- ARAÚJO, P.M., 2001. *Instituições políticas e democracia: processo e produção legislativos na Câmara Municipal de Belo Horizonte 1989 - 1996*. Universidade Federal de Minas Gerais.
- ARRETICHE, M., 2009. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 Facilitou 1995. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 52(2), pp.377–423.
- ARRETICHE, M. & Rodden, J., 2004. Política distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. *Dados*, 47(3), pp.549–576.
- BACHRACH, M. & BARATZ, M. S. American, T., Science, P. & Dec, I., 1962. Two Faces of Power, 56(4), pp.947–952.
- CAETANO, B., 2005. Executivo e Legislativo na esfera local. *Novos Estudos*, (71), pp.101 – 125.
- CARNEIRO, L.P. & ALMEIDA, M.H.T. de, 2008. Definindo a arena política local: sistemas partidários municipais na federação brasileira. *Dados*, 51(2).
- CASTRO SANTOS, M.H. de, 1997. Governabilidade , Governança e Democracia : Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. *Dados*, 40(3).
- CHEIBUB, J.A. & LIMONGI, F., 2011. Legislative-executive relations. *Comparative Constitutional Law*, pp.211–233.
- CHEIBUB, J.A.; FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F., 2002. *Presidential agenda power and decision-making in presidential regimes: governors and political parties in the Brazilian Congress*,
- CONTAGEM, M., Lei Orgânica do Município de Contagem.
- CONTAGEM, M., 2015. Regimento Interno CMC. , 1.
- COUTO, C.G., 1998. Negociação, Decisão e Governo: Padrões Interativos na Relação Executivo-Legislativo e o Caso Paulistano. In *Processo de Governo no Município e no Estado*. São Paulo, SP: Edusp, p. 148.
- COUTO, C.G., 1995. *O desafio de ser governo: O PT na prefeitura de São Paulo (1989-1992)*, São Paulo, SP: Paz e Terra.
- ESTADÃO, 2015. Gestão Dilma registra em 2015 o menor índice de apoio na Câmara da era petista. Available at: (<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,gestao-dilma-registra-em-2015-o-menor-indice-de-apoio-na-camara-da-era-petista,10000005767>).
- FEARON, J.D., 1999. *Electoral accountability and the control of politicians: selecting types sanctioning poor performance*. In: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C.; MANIN, B. (eds.). *Democracy , accountability and reversesnaprtion*, Cambridge: Cambridge University Press.
- FELISBINO, R.A., 2003. *O Legislativo municipal em dois contextos democráticos (1946-1964 e pós-1988): o caso da Câmara Municipal de Mogi Mirim (SP)*. Universidade Federal de São Carlos.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F., 1998. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, 44, pp.81–106.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F., 1999. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. , Rio de Janeiro: FGV.

- FIORINA, M., 1981. *Retrospective Voting in American National Elections*, New Haven: Yale University Press.
- HALL, P.A. & TAYLOR, R.C.R., 2003. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 58(58), pp.193–223. Available at: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt.
- IBGE, 2010a. IBGE. *Censo Demográfico*.
- IBGE, 2010b. IBGE @CIDADES. Available at: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=420910>.
- IMMERGUT, E., 1998. O Núcleo Teórico do Novo Institucionalismo. In *Políticas Públicas – Coletânea*. Brasília: In SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. 2007.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, 2011. *Produto Interno Bruto dos Municípios 2010*, IPEA, Índice de Gini. Available at: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2048:catid=28&Itemid.
- JOINVILLE, C. de V. de, 2011. Regimento interno da câmara de vereadores de Joinville. , pp.1–106. Available at: http://www.cvj.sc.gov.br/docs/regimento_interno_cvj.pdf.
- JOINVILLE, C.M. de, 1990. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE JOINVILLE. , pp.1–65.
- KECK, M.E., 1991. *A lógica da diferença: O Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira*, São Paulo: Editora Ática.
- KERBAUY, M. T. M., 2000. *A MORTE DOS CORONÉIS: POLÍTICA INTERIORANA E PODER LOCAL*, Araraquara, SP: Cultura Acadêmica Editora.
- KERBAUY, M.T.M., 2008. Câmaras Municipais , Partidos e Negociações Políticas.
- KREHBIEL, K., 1991. *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor: University of Michigan.
- LAMOUNIER, B., 1992. Estrutura institucional e governabilidade na década de 90. In J. P. dos REIS VELLOSO, ed. *Brasil e as Reformas Políticas*. Rio de Janeiro, RJ: José Olympio.
- LAMOUNIER, B., & MENEGUELLO, R., 1986. *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*, São Paulo, SP: Brasiliense.
- LEAL, V.N., 1948. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*, São Paulo, SP: Alfa-Omega.
- LIMONGI, F., 2006. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos - CEBRAP*, (76), pp.17–41.
- LIMONGI, F., 1994. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos. *Boletim Informativo Bibliográfico*, (37), pp.3–38.
- LIMONGI, F. & FIGUEIREDO, A., 2005. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados*, 48(4), pp.737–776. Available at: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582005000400002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt.
- LINZ, J.J., 1994. Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? In A. LINZ, J.; VALENZUELA, ed. *The failure of presidential democracy*. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, pp. 51–69.
- LINZ, J.J., 1990. The Perils of presidentialism. *Journal of Democracy*, 1(1), pp.51–69.
- MAINWARING, S., 1993. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do

- Brasil. *Lua Nova*, 28/29, pp.21–74.
- MAINWARING, S.P., 2001. *Sistemas Partidários em novas democracias: o caso do Brasil*, Rio de Janeiro, RJ: FGV.
- MAYHEW, D.R., 1974. *Congress: The Electoral Connection*, New Haven: Yale University Press.
- MCCUBBINS, Matthew D.; COX, G.W., 1993. Legislative Leviathan. *Legislative Leviathan*, pp.85–135.
- MENEGUELLO, R., 1989. *PT: A formação de um partido 1979-1982*, São Paulo: Paz e Terra.
- MILL, S.J., 1886. *System of logic ratiocinative and inductive being a connected view of the principles of evidence and the methods of scientific investigation* 2004th ed., Whitefish, Montana: Kessinger Publishing.
- NETO, J., 2003. O Legislativo e o Poder Local. In *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo, SP: Perseu Abramo.
- PEREIRA, C. & MUELLER, B., 2002. Comportamento Estratégico em Presidencialismode Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados*, 45(2).
- PEREIRA, C. & RENNÓ, L., 2001. What are reelected legislators all about? Local and national political and institutional dynamics in the 1998 elections to the Brazilian House of. *Dados*. Available at: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582001000200004&script=sci_arttext&tlng=es.
- PERES, P.S., 2008. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 23, pp.53–71.
- PERISSINOTTO, R., 2013. Comparação, história e interpretação Por uma ciência política histórico-interpretativa *. , 28.
- PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Available at: Fonte: http://www.pnud.org.br/idh/IDHM.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDHM.
- PRAÇA, Sérgio & GARCIA, J., 2011. Formação de governo no nível municipal : o caso dos municípios paulistas. In *35º Encontro Anual da Anpocs , 2011 GT 10 : Estudos Legislativos*.
- RAGIN, C., 1987. *The Comparative Method*, Berkley: University Of Carlifornia Press.
- RIBEIRO, P.F., 2010. *Dos sindicatos ao governo: A organização nacional do PT de 1980 a 2005* 1st ed., São Carlos: EdUFScar.
- SANTOS, M.L., 2008. Teoria e Método nos Estudos Sobre o Legislativo Brasileiro : uma revisão da literatura no período 1994 / 2005 . *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 66, pp.1–31.
- SANTOS, M.L.W.D., 2006. *AS TEORIAS POSITIVAS SOBRE A ORGANIZAÇÃO DO LEGISLATIVO E AS EXPLICAÇÕES SOBRE O CONGRESSO NACIONAL*. UFPE.
- SHEPSLE, K.A., 1986. Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions. In H. Weisberg, ed. *Political Science: The Science of Politics*. New York: Agathon, pp. 51–82.
- SHEPSLE, K.A., 1978. *The Giant Jigsaw Puzzle: Democratic Committee Assignments in the Modern House*, University of Chicago Press.
- SHEPSLE, K. A.; WEINGAST, B.R., 1984. Political Solutions to Market Problems. *The American Political Science Review*, 78(02), pp.417–434.
- SILVA, B.S. da, 2007. 31º Encontro Anual da ANPOCS. *Anais 31º Encontro Anual da ANPOCS*, 22.
- SILVA, B.S. da, 2013. *PARTIDOS POLÍTICOS E PROCESSO*. Faculdade de Ciências

- e Letras Unesp/Araraquara.
- SMELSER, N.J., 1976. *Comparative methods in the social sciences*, Nova Jersey: Prentice Hall.
- TEIXEIRA, M.A.C., 2000. *Clientelismo e Voto na Cidade de São Paulo - 1993/1999: Uma análise das relações Executivo Legislativo e seus impactos no sistema político local*. PUC SP.
- THELEN, K.; STEINMO, S., 1992. Historic institutionalism in comparative politics. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, pp.1–32.
- TSE, 2016. Partidos Políticos Registrados no TSE. Available at: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>.
- TSEBELIS, G., 1997. Processo Decisório em Sistemas Políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, (2), pp.89–117.
- WEINGAST, B. R.; MARSHALL, W.J., 1988. The Industrial Organization of Congress; Or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets. *The Journal of Political Economy* 96, 96(February), pp.132–168.
- WEINGAST, B.; SHEPSLE, K.; JOHNSEN, C., 1981. The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distribution politics. *Journal of Political Economy*, 89, pp.642–664.