

EXECUTIVO E LEGISLATIVO NA ESFERA LOCAL

Agenda e construção de maiorias na Câmara Municipal de São Paulo¹

BRUNO CAETANO

RESUMO

Este estudo consiste no exame das relações entre Executivo e Legislativo no âmbito local. O objetivo principal é identificar os princípios e elementos que estruturam a formação de maiorias nos parlamentos locais e a definição da agenda legislativa. Para isso, são enfocados o comportamento dos partidos, os instrumentos legais e os marcos jurídico e constitucional que determinam os resultados das atividades desenvolvidas na Câmara Municipal de São Paulo.

PALAVRAS-CHAVE: *Relações Executivo-Legislativo; performance legislativa; Câmara Municipal; poder local; São Paulo.*

SUMMARY

This article deals with the relation between executive and legislative in the local level. The main objective is to identify the principles and elements that structure the formation of majorities in the local parliaments and the definition of the legislative calendar. To reach this goal, the author focuses on the behavior of the parties, the legal instruments and the juridical and constitutional marks that determine the results of the activities developed in the City Council.

KEYWORDS: *Executive-legislative relations; legislative performance; City Council; local power; São Paulo.*

INTRODUÇÃO

O objetivo principal deste artigo é analisar a definição da agenda legislativa e os elementos que estruturam a formação de maiorias na esfera local. Assim, para o estudo desses pontos, deve-se também atentar para outras dimensões envolvidas no trabalho parlamentar, como o comportamento dos partidos, os instrumentos legais e os marcos jurídico e constitucional que dão o contorno das relações Executivo-Legislativo e determinam o desempenho e os resultados das atividades desenvolvidas na Câmara Municipal de São Paulo.

[1] Artigo elaborado a partir de dissertação do autor, sob orientação do professor doutor Leandro Piquet, no departamento de Ciência Política da USP (*Executivo e Legislativo na esfera local: o caso do município de São Paulo*. São Paulo: dissertação de mestrado, FFLCH-USP, 2004).

Não há, na literatura especializada, largo conhecimento acumulado sobre o funcionamento das relações Executivo-Legislativo na esfera local. Redunda, no senso comum, a visão folclórica de que prefeitos e vereadores são representantes de um poder menor, dados a questões de pouca relevância, meramente paroquiais.

As poucas análises sobre o tema foram desenvolvidas numa perspectiva diferente daquela utilizada neste artigo. Com efeito, os escritos desenvolvidos por Régis de Castro Andrade, Cláudio Gonçalves Couto, Rui Tavares Maluf, Marco Antônio Teixeira e Joffre Neto, sobre o poder local, limitam-se a descrever nuances das relações entre o Executivo e o Legislativo, sem, no entanto, dar conta dos principais marcos institucionais que permeiam as relações entre os poderes na esfera local.

Em primeiro lugar, faremos uma brevíssima recuperação do debate Neo-Institucionalista, com a apresentação dos dois principais modelos de análise: o distributivista e o partidário². Na seção final do artigo estruturaremos a análise do caso municipal.

MODELOS DE RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO

As discussões mais circunstanciadas sobre as relações Executivo-Legislativo se dão sob o arcabouço do Novo Institucionalismo. A seguir, reconstruiremos parte do debate travado no interior dessa perspectiva, tratando dos dois principais modelos que surgem da literatura internacional: o distributivista e o partidário.

O modelo distributivista tem como referência fundamental a motivação dos parlamentares em busca da reeleição. Destacam-se, nessa linha, os trabalhos de David Mayhew³ e Morris Fiorina⁴ sobre o Congresso norte-americano. Para esses autores, as chances de um deputado se reeleger são diretamente proporcionais às políticas e benefícios oferecidos por ele ao seu eleitorado. O argumento toma por base a existência do voto distrital. É por meio dessa regra eleitoral que se estabelece o vínculo entre representantes e representados, fazendo com que os primeiros sejam vistos como promotores de políticas nos seus distritos. No enfoque distributivista, o sistema de comissões corresponde ao eixo estruturador das atividades legislativas. A distribuição dos congressistas pelas comissões não segue os interesses dos partidos ou do plenário, mas sim os interesses individuais dos parlamentares. É na realidade um mecanismo de auto-seleção — os congressistas se inscrevem na comissão que melhor atende seus interesses de reeleição.

Cada comissão tem jurisdição sobre uma área específica, recorrendo o espaço político de forma exaustiva e não concorrente. Elas apreciam as matérias de sua jurisdição em primeira instância, decidindo em última análise se aquele assunto deve ou não prosperar e chegar ao plenário. Se a comissão decide não "fechar as portas", há ainda uma série de resoluções que constroem o plenário a não

[2] Para uma análise mais detalhada sobre os modelos de análise, ver Li-mongi, Fernando. "O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos — A literatura norte-americana recente". *BIB*, Rio de Janeiro, n. 37, 1994, pp. 3-38.

[3] Mayhew, David. *Congress: The electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.

[4] Fiorina, Morris. *Congress, Keystone of the Washington establishment*. New Haven, Yale University Press, 1989.

emendar o projeto da comissão. Para os distributivistas, a limitação à capacidade do plenário emendar indica que as comissões prevalecem sobre este. Dessa forma, o Congresso delega às comissões a prerrogativa de legislar na área de sua jurisdição. Pode-se mesmo afirmar que as políticas adotadas divergem daquelas que a maioria adotaria. Temos então um sistema altamente descentralizado, em que as decisões são insuficientes. Em última análise, o modelo distributivista procura explicar como as minorias governam.

Já no enfoque partidário, a ênfase está nas regras legislativas, que concedem ao partido majoritário uma série de vantagens e poderes especiais, os quais são usados para controlar as ações das comissões em função do interesse dos membros do partido. Dois estudos são modelares: *The efficient secret*, de Gary Cox⁵ e *Legislative Leviathan*⁶, de Gary Cox e Mathew McCubbins. Nessas análises, o partido majoritário funciona como uma espécie de "cartel legislativo" que rouba o poder do Congresso, pois possui a chave das normas que comandam o processo legislativo. A força dos partidos reside na condição que esses têm em designar os membros nas diversas comissões, assim como na capacidade de ditar a agenda dos trabalhos. Em suma, no modelo partidário o sistema de comissões deve ser entendido tomando por referência os próprios partidos. Em vez de focar as comissões como uma forma de organização legislativa que independe dos partidos, os autores adeptos dessa corrente propõem que elas sejam entendidas como uma forma de governo partidário.

De maneira geral, as visões que descrevem as relações entre os poderes para o caso brasileiro na esfera federal também podem ser resumidas em dois grandes modelos concorrentes. Essa discussão, conectada ao debate internacional do neo-institucionalismo, trouxe à análise os modelos distributivista e partidário. Nesse último aspecto, os trabalhos brasileiros inovam: além de apresentar evidências em favor do poder de coordenação dos partidos, apontam o papel preponderante do Executivo na coordenação dos trabalhos legislativos.

Um dos trabalhos mais recentes, que compartilha claramente dos pressupostos distributivistas, é o de Bary Ames, intitulado *Os entraves da democracia no Brasil*⁷. Para o autor, as instituições políticas criam incentivos que estimulam os políticos a maximizar seus ganhos pessoais e a se concentrar em cavar projetos de obras públicas para eleitorados localizados. Isso ocorre, segundo Ames, porque, do ponto de vista dos poderes formais, os presidentes brasileiros estão entre os mais poderosos da América Latina, mas, na realidade, carecem de um partido político que tenha o controle de uma maioria parlamentar. Em vez disso, a autoridade do presidente depende da distribuição de convênios de obras públicas e nomeações de interesse político para governadores, prefeitos, deputados e senadores. Assim, restaria ao presidente, diante do impasse gerado na arena legislativa, recorrer à edição de decretos de emergência ou medida provisória. Uma característica de

[5] Cox, Gary W. *The efficient secret. The cabinet and the development of political parties in Victorian England*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

[6] Cox, Gary W. & McCubbins, Mathew D. *Legislative Leviathan. Party government in the house*. California: University of California Press, 1993.

[7] Ames, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

nosso sistema eleitoral — a representação proporcional de lista aberta — reforça a argumentação do autor em favor do comportamento individualista dos parlamentares. Afirma ainda que, apesar de a lei permitir que os candidatos peçam votos em qualquer região de seus estados nas eleições para deputado federal, na realidade, a maioria limita geograficamente suas campanhas, numa distritalização informal das eleições. Já na arena legislativa, Ames identifica um número excessivo de pontos de veto, não só de ordem partidária, mas também em razão dos interesses estaduais, municipais e corporativos. Tal situação leva à prática de obstrução parlamentar, que tem sua origem no número excessivo de partidos, nos obstáculos procedimentais no Congresso e na grande quantidade de políticos pouco interessados em legislar em vista do interesse geral. Na maior parte das vezes, a tentativa de montagem de uma base de sustentação no Congresso é frustrada, pois os líderes partidários não dispõem de instrumentos para constranger seus pares à cooperação.

Já os adeptos do modelo partidário sustentam que a visão anteriormente exposta é resultado de um equívoco, qual seja, o de transpor, sem qualquer mediação para o caso brasileiro, as interpretações do sistema político norte-americano. Há dois tipos de confusão. O primeiro diz respeito à compreensão do presidencialismo brasileiro, que é bastante diferente do americano. O segundo atesta que essa visão incorpora o modelo distributivista norte-americano sem, no entanto, examinar o padrão interno de organização dos trabalhos legislativos.

Trabalhos recentes questionam essa mirada catastrófica de nosso quadro político e institucional. Um dos mais vigorosos é o estudo desenvolvido por Fernando Limongi e Argelina Cheibub Figueiredo, denominado *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Valendo-se de vasta pesquisa empírica, os autores mostram que essa percepção negativa não se sustenta com a verificação das informações. Deixando de lado a perspectiva analítica segundo a qual o presidencialismo e o parlamentarismo são regidos por lógicas políticas diversas, argumentam que o Congresso não é uma instância de veto à agenda do Executivo, o que contraria a máxima de que todo e qualquer parlamentar tem apenas uma estratégia no sistema presidencialista: a de agir irresponsavelmente e não cooperar. Ao contrário, o controle exercido pelo Executivo sobre a agenda legislativa cria incentivos para que parlamentares se juntem ao governo, apoiando a sua agenda. Figueiredo e Limongi arrolam a base institucional erigida a partir da Carta de 1988 para justificar a preponderância do Executivo na formulação da agenda legislativa. A Carta Magna de 1988 apresenta diversos itens que concentram poderes legislativos nas mãos do presidente. O Executivo controla o *timing* e o conteúdo dos trabalhos legislativos, o que o coloca em posição estratégica para a aprovação de projetos. Por fim, mostram como as normas constitucionais que regulam a distribuição de direitos e recursos parlamentares influenciam o nascimento de um padrão

[8] Figueiredo, Argelina e Limongi, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

bastante centralizado de organização do Congresso, consoante com o papel de protagonista exercido pelo Executivo. Em vez do privilégio ao sistema de comissões e ao padrão descentralizado, há o fortalecimento do colégio de líderes, sobretudo devido ao instituto do recurso da urgência, que altera o fluxo ordinário dos projetos, retirando das comissões sua prerrogativa decisória. Ao contrário do que aponta o senso comum, é exatamente em bases partidárias e coalizões governamentais que se organizam os trabalhos legislativos no Congresso Nacional.

O CASO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

As regras constitucionais que veiculam os princípios do processo legislativo são impositivas às três esferas de governo. Excetuado o mecanismo da medida provisória, o arcabouço legal que rege o município é basicamente o mesmo daquele identificado em nível federal. Em relação às competências privativas do Executivo e do Legislativo, as leis orgânicas estão sob o arcabouço da Constituição Federal. Dessa maneira, está delegado ao prefeito o mesmo arsenal de que dispõe a Presidência para ditar o processo legislativo. A hipótese aqui desenhada é que há uma forte preponderância do Executivo na formulação e aprovação da agenda dos trabalhos legislativos. Para ver sua agenda aprovada, o Executivo deve montar um governo de coalizão partidária, trazendo para a sua base de apoio uma série de partidos, os quais darão sustentação ao governo na aprovação de sua agenda legislativa. Assim, a hipótese principal do trabalho está filiada ao modelo partidário de relacionamento entre os poderes.

Alguns poucos trabalhos analisaram as relações Executivo-Legislativo na esfera local. Todavia, nenhum deles na perspectiva que aqui se pretende seguir, com ênfase nos contornos jurídico-institucionais do relacionamento entre os poderes.

Um deles foi escrito por Cláudio Couto, intitulado *Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso paulistano*⁹. Nele, o autor sustenta a existência de uma tradição fisiológica no caso brasileiro. As principais causas de caráter institucional para esse fenômeno devem-se ao sistema presidencialista. O autor defende que o arcabouço institucional vigente não é propício a uma atuação responsável dos parlamentares com respeito ao processo governativo, pois não proporciona incentivos a uma prática cooperativa entre os poderes. A fragilidade organizacional dos partidos associada à separação dos poderes contribui para uma atuação atomizada dos legisladores, orientada sobretudo para o atendimento de demandas localizadas e particulares de suas bases político-eleitorais. Ao analisar a situação específica do caso paulistano, o autor encontra, nas gestões de Jânio Quadros e Luiza Erundina, dois padrões distintos de relacionamento Executivo-Legislativo. No primeiro caso, o Executivo pro-

[9] Couto, Cláudio Gonçalves. "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*. São Paulo: Edusp, 1998.

moveu um loteamento das administrações regionais e de outros cargos no Executivo em troca de apoio parlamentar. Já o período compreendido pela gestão de Luiza Erundina marcou uma quebra do padrão patrimonial de interação entre os poderes, típico da situação política brasileira. A opção do Executivo no governo de Erundina, de não construir uma coalizão fisiológica de governo, preferindo negociações pontuais alocativas, tendo a liberação de emendas no Orçamento e a realização de obras viárias como moeda de troca, representa essa estratégia.

Em outro estudo sobre a esfera local, Joffre Neto¹⁰ incorpora a visão herdada do modelo distributivista para o caso brasileiro. O vereador, assim como os parlamentares federais, não se percebe eleito para controlar o governo e muito menos para governar. "Sua autoimagem mais freqüente seria de uma caricatura de assistente social, com poderes especiais, um padrinho, um intermediário de interesses particulares"¹¹. Para o autor, que pesquisou os trabalhos de câmaras municipais de pequeno e médio porte, o arcabouço institucional erigido após a Constituição de 1988, que congregou poderes centralizados nas mãos do chefe do Executivo e dispersou o número de partidos devido à fórmula eleitoral proporcional de lista aberta, é a razão da fraqueza do parlamento e do papel clientelista e fisiológico desempenhado pelos vereadores.

A mesma conclusão de Joffre Neto chegou Marco Antônio Carvalho Teixeira¹². Todavia, ao contrário do primeiro, que teve como objeto primordial as cidades de pequeno e médio porte, Teixeira analisou a cidade de São Paulo. Em sua dissertação, *Clientelismo e voto na cidade de São Paulo — 1993/1999*, Teixeira teve por objetivo verificar quais foram as estratégias políticas adotadas nas relações Executivo-Legislativo no município de São Paulo, bem como atestar os seus impactos nos resultados eleitorais do vereadores nas eleições de 1996.0 pressuposto de Teixeira é a conexão eleitoral descrita por Mayhew. De acordo com Teixeira.

*a busca de apoio político em troca de cargos na máquina pública nos mostra 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. A regionalização do voto em São Paulo tem a conotação de "clientelas políticas", pelo fato do parlamentar controlar por um longo tempo os aparelhos da administração pública local, conseguindo uma significativa ampliação do número de seus eleitores a cada novo processo eleitoral*¹³.

No cerne da argumentação de Teixeira está o pressuposto da fragilidade dos partidos, derivada da legislação eleitoral que leva à alta fragmentação partidária e ao individualismo. Assim, os partidos não

[10] Neto, Joffre. "O Legislativo e o Poder Local." In: Benevides, M. V.; Kerche, F.; Vanucchi, P. (orgs.) *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

[11] *Ibidem*, p. 419.

[12] Teixeira, Marco Antônio Carvalho. *Clientelismo e Voto na Cidade de São Paulo — 1993/1999: Uma Análise das Relações Executivo Legislativo e seus Impactos no Sistema Político Local*. São Paulo: Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciências Sociais da PUC-SP, 2000.

[13] *Ibidem*, p. 6.

conseguem ter controle sobre seus parlamentares e esses exercem seus mandatos tendo como objetivo final a reeleição ou a busca de melhores postos na carreira política. A tendência, no caso paulistano, de acordo com Teixeira, é ocorrer uma individualização da atividade política e os parlamentares usarem de seus mandatos para maximizar os benefícios que possam ser utilizados durante o próximo pleito eleitoral.

De maneira geral, a visão exposta por Couto (1998), Joffre Neto (2003) e Teixeira (2000), acerca do relacionamento Executivo-Legislativo em âmbito local, tem como pressuposto os dois pilares do modelo distributivista: a fragilidade dos partidos e a orientação personalista dos parlamentares. Tal situação seria reflexo do sistema presidencialista brasileiro e das regras eleitorais, organizadas de acordo com o princípio proporcional de listas abertas. Os autores sustentam que o presidencialismo brasileiro faz com que os poderes Executivo e Legislativo sejam regidos por soberanias paralelas, que não geram incentivos à cooperação. Além disso, o sistema eleitoral proporcional de lista aberta seria responsável pela fraqueza dos partidos, na medida em que incentiva a ação individualista dos parlamentares. Tal padrão tende a transformar o parlamento num poder homologatório da vontade do Executivo, fazendo com que os parlamentares releguem a segundo plano a função legislativa e passem a ter como principal preocupação o controle dos instrumentos governativos que possibilitem a transferência de bens e serviços à sua clientela. Dessa maneira, a atividade legislativa exercida pelos parlamentares ficaria restrita a questões simbólicas, como a denominação de ruas, a distribuição de homenagens e o estabelecimento de datas comemorativas.

A predição dos resultados para a pesquisa por nós desenvolvida, tendo por base o modelo distributivista, indicaria um parlamento com padrão de organização descentralizado, no qual os parlamentares estariam preocupados apenas com o atendimento de demandas paroquiais. Entretanto, tal predição parece não encontrar sustentação empírica. Nos parágrafos seguintes, detalharemos nossas principais hipóteses.

Em primeiro lugar, a conformação do sistema eleitoral brasileiro não deve incentivar o estabelecimento do efeito daquilo que Mayhew denomina de conexão eleitoral. Para verificar a pertinência dessa inferência, valemo-nos do trabalho de Kinzo, Borin e Martins Jr.¹⁴, que analisou a concentração e a dispersão dos votos dos vereadores paulistanos eleitos entre os anos de 1992 e 2000.

O forte poder de agenda do Executivo, consagrado na Lei Orgânica do Município através das inúmeras matérias de iniciativa exclusiva, deve fazer dele o principal legislador. Além disso, compete exclusivamente ao prefeito a capacidade de nomear secretários e subprefeitos.

Finalmente, a organização interna dos trabalhos legislativos deve ser bastante diferente daquela citada pelo modelo distributivista. Ao contrário do preconizado por aquela corrente, existem poderosos in-

[14] Kinzo, Maria D'Alva Gil; Martins Jr, José Paulo; Borin, Ivan. "Padrões de competição na disputa para a Câmara paulistana." *Novos Estudos*, n. 65, 2003.

centivos a uma ação partidária, que fazem da Câmara Municipal de São Paulo um parlamento altamente centralizado.

A TESE DA CONEXÃO ELEITORAL E O CASO PAULISTANO

Regido pelo sistema eleitoral proporcional de lista aberta, em oposição ao sistema majoritário, "distrital", observado nos Estados Unidos, as eleições municipais em São Paulo não tendem a cristalizar, pelo menos como norma, a formação de clientelas eleitorais. O parlamentar eleito na cidade de São Paulo está apto a receber votos de regiões tão distantes umas das outras como os distritos de Engenheiro Marsilac, na zona sul, e Cidade Tiradentes, na zona leste. Todavia, os defensores do modelo distributivista argumentam que a conexão eleitoral ocorre de maneira informal.

A análise desenvolvida por Kinzo, Borin e Martins Jr. sobre as eleições à câmara paulistana entre os anos de 1992 e 2000 não confirma a tese da concentração geográfica dos votos dos eleitos, mas, ao contrário, sua dispersão. Considerando como base eleitoral concentrada os eleitos que tiveram mais de 50% dos votos em até seis distritos contíguos, os dados levantados apontam que nesse período apenas um terço dos eleitos tiveram base eleitoral concentrada.

Os dados acima apresentados indicam que tem fraca sustentação empírica a tese de que estaria em curso uma distritalização informal do voto na cidade de São Paulo. O resultado da análise fortalece o argumento institucional, confirmando que o sistema eleitoral tem impacto significativo na competição política, ou seja, o sistema de representação proporcional com lista aberta incentiva a dispersão eleitoral.

Para identificar o controle da agenda da Câmara Municipal de São Paulo, valemo-nos da construção de alguns indicadores. São eles: *Proporção de projetos aprovados, por origem*: a hipótese subjacente é que o Legislativo não representou uma instância de veto às matérias do Executivo, tendo aprovado muito mais matérias do que rejeitado; *Proporção de projetos aprovados na Câmara, que foram vetados, por origem*: esperamos encontrar uma maior proporção de projetos do Legislativo entre aqueles que foram vetados pelo prefeito. Tal situação pode indicar que o Legislativo não altera significativamente as propostas do Executivo, aprovando-as da maneira como foram encaminhadas, preservando assim as preferências do Executivo¹⁵; *Proporção de projetos do Legislativo que foram objeto de derrubada de veto*: nossa hipótese é que deve haver uma pequena proporção de projetos do Legislativo que, vetados pelo Executivo, tiveram o veto derrubado pelo parlamento. Assim, esperamos observar grande compatibilidade entre os projetos dos vereadores que viraram lei e as preferências do Executivo; *Proporção de projetos aprovados, transformados em lei, por origem*: esperamos encontrar um maior número de projetos do

[15] Devido à falta de informações mais detalhadas sobre a apresentação de emendas e substitutivos em plenário que indicariam uma interferência direta do Legislativo em projetos apresentados pelo prefeito, utilizamos a proporção de vetos a projetos do Executivo como uma aproximação do montante de projetos do Executivo que sofreram alterações substantivas no Legisla-

tivo. Assim, caso o Legislativo promova alterações importantes no texto da matéria encaminhada pelo prefeito, alterando a curva de preferências, o Executivo seria impelido a vetar o projeto.

Executivo entre aqueles que foram transformados em Lei, ou seja, passaram pelas fases de aprovação, sanção e análise do veto.

A) Análise dos Projetos Aprovados

Para a comprovação da centralidade do Executivo na formulação da agenda de trabalhos legislativos nessa esfera de governo, foi montado um banco de dados com os projetos aprovados¹⁶ pela Câmara Municipal de São Paulo de 2001 a 2004.

TABELA I
Total de matérias aprovadas na Câmara Municipal de São Paulo 2001-2004'

Projetos de lei	574
Projeto de decreto legislativo	324
Projeto de resolução	38
Projeto de emenda a Lei Orgânica	7

[1] De 01/01/2001 a 29/11/2004.

Interessa-nos sobremaneira o processo de aprovação de projetos de lei, pois são as iniciativas que mais influem no dia-a-dia da cidade. Os projetos de decreto legislativo são utilizados majoritariamente para a distribuição de títulos de cidadão paulistano e outras honorárias, enquanto os projetos de resolução versam sobre a organização interna do Legislativo. Essas matérias, embora emanadas da corporação legislativa, não são leis, mas atos administrativos, sem efeito normativo e sem a generalidade e abstração da lei. Os decretos legislativos e as resoluções respondem à função administrativa da Câmara e não guardam nenhuma relação com sua função legislativa¹⁷. Assim, um objetivo adicional é demonstrar que para além das proposições rotineiras, resta uma agenda importante a ser votada pela Câmara Municipal de São Paulo, com conteúdos programáticos. Aqui vale uma crítica à Teixeira. Este autor, ao não separar os tipos de matérias apresentadas e aprovadas (PLs, PDLs e PRs), chega à conclusão de que os vereadores gastam boa parte de seu tempo produzindo legislações, dando nome de ruas e órgãos públicos, instituindo datas comemorativas e outorgando títulos a personalidades¹⁸. Ocorre que os projetos de decreto legislativo e os projetos de resolução, além de serem simples atos normativos, sem status de lei, são iniciativas que não dependem da sanção ou veto do Executivo. Essas matérias, por suposto, estão fora do âmbito das relações Executivo-Legislativo.

Apesar de não possuir importante instrumento de coordenação de políticas, o poder de decreto ou medida provisória, o prefeito da cidade de São Paulo possui verdadeiro arsenal que lhe confere a possibilidade de ditar a agenda dos trabalhos legislativos. De acordo

[16] Optamos por analisar os projetos aprovados, e não o total de projetos apresentados, por serem os primeiros os mais relevantes para a análise. Os custos para a apresentação de projetos de lei são baixíssimos, uma vez que, todos os anos, milhares de projetos são colocados para a tramitação. Boa parte dos vereadores encerra a legislatura com centenas de projetos apresentados. Assim, a análise dos mesmos não traz nenhum ganho analítico substantivo.

[17] Meireles, Ely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 1991, p. 581.

[18] Teixeira, M. A. C. op. cit., p. 96.

com o artigo 38 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, são de iniciativa privativa do prefeito as leis que disponham sobre a criação de cargos públicos, organização administrativa, serviços públicos e matéria orçamentária, aquisição e concessão de bens imóveis municipais. Além disso, o artigo 69 do referido código atribui certas prerrogativas exclusivas ao prefeito. Entre as mais importantes destacam-se: sancionar e promulgar as leis; vetar total ou parcialmente projetos de lei; nomear e exonerar os secretários municipais e subprefeitos; convocar extraordinariamente a Câmara Municipal no recesso parlamentar; propor à Câmara Municipal projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dívida pública e operações de crédito; propor à Câmara Municipal a contratação de empréstimos para o município; propor à Câmara Municipal projetos de lei sobre a criação e alteração das secretarias municipais e subprefeituras, inclusive sobre suas estruturas e atribuições; prover cargos e funções públicas; indicar os dirigentes de sociedades de economia mista e empresas públicas; promover toda a execução orçamentária, o lançamento, a fiscalização e a arrecadação dos tributos; propor à Câmara Municipal alterações da legislação, uso e ocupação do solo bem como das zonas urbanas; propor à Câmara Municipal o Plano Diretor.

Além de todas essas prerrogativas, o prefeito pode ainda solicitar à Câmara regime de urgência nos projetos de sua iniciativa. Dessa maneira, se a Câmara não deliberar em até trinta dias, o projeto, objeto do pedido de urgência, será incluído na pauta de votações do plenário (Ordem do Dia), sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos até que ultime a votação.

TABELA 2
Decisões do plenário em 2º turno
Projetos de lei por origem

	Executivo		Legislativo		Total	
	Nº abs.	%	Nº abs.	%	Nº abs	%
Aprovado	218	100,00	355	99,70	573	99,80
Rejeitado	0	0,00	1	0,30	1	0,20
Total	218	100,00	356	100,00	574	100,00

Conforme os dados da tabela 2, os vereadores deliberaram em segundo turno (decisão final), 574 projetos de lei (PLs). Desse total, apenas um¹⁹ foi rejeitado em plenário. Todos os outros 573 foram aprovados. Podemos inferir que o Legislativo não se comportou como uma instância de veto aos projetos do Executivo, não tendo rejeitado nenhum projeto do prefeito.

Dos 573 PLs aprovados, os vereadores foram autores de 355 (62%) e o Executivo, 218 (38%). Dessa maneira, uma conclusão mais apressada, poderia indicar que os vereadores são os principais responsáveis

[19] Projeto da lei do vereador Mário Dias (PP), que denominava rua no distrito de Santo Amaro.

pela agenda legislativa da Câmara Municipal de São Paulo. Todavia, o processo legislativo não se encerra com a votação das matérias em plenário. As matérias que são aprovadas no parlamento seguem para a sanção do chefe do Executivo, para a entrada em vigor.

TABELA 3

Situação dos PLs após sanção/veto do Executivo, por Origem

	Executivo		Legislativo		Total	
	Nº abs.	%	Nº abs.	%	Nº abs.	%
Aprovado	217	99,50	177	49,90	394	68,80
Vetado	1	0,50	178	50,10	179	31,20
Total	218	100,00	355	100,00	573	100,00

A tabela 3, que retrata a situação dos PLs após sua apreciação por parte do Executivo, revela que dos 573 projetos aprovados, 179 (31,20%) foram vetados pelo prefeito²⁰. Apenas um projeto de origem do Executivo sofreu veto²¹. Apesar dos dados sobre a eventual apresentação de projetos substitutivos/emendas durante a tramitação não estarem disponíveis, o fato de um único projeto de autoria do Executivo ter sido vetado é um indício bastante consistente de que os parlamentares promovem pouca ou nenhuma alteração nas matérias encaminhadas pelo prefeito. Já os 355 PLs dos vereadores que foram aprovados, metade deles, 178 (50,1%), foi vetada. A aprovação de número expressivo de matérias dos vereadores em desacordo com as posições do Executivo pode sugerir um conflito de interesses e falta de coordenação do prefeito sobre os parlamentares. Entretanto, a fase final do processo legislativo, qual seja, a apreciação dos vetos pela Câmara Municipal, sugere outra conclusão.

TABELA 4

Situação dos PLs após apreciação do veto por parte do Legislativo, por Origem

	Executivo		Legislativo		Total	
	Nº abs.	%	Nº abs.	%	Nº abs.	%
Aprovado	217	99,50	177	49,90	394	68,80
Aprovado, derrubado o veto	0	0,00	4	1,10	4	0,70
Veto total	1	0,50	174	49,00	175	30,50
Total	218	100,00	355	100,00	573	100,00

Com efeito, a tabela 4, mostra que dos 178 projetos de autoria dos vereadores vetados pelo Executivo apenas em quatro²² o Legislativo fez valer a sua posição ao derrubar o veto e promulgar a lei. Ou seja, em apenas 2,2% dos casos, prevaleceu a posição dos vereadores. Dessa maneira, podemos concluir que: os projetos do Executivo não sofreram mudanças significativas quando analisados e votados no parlamento, uma vez que dos 218 PLs aprovados apenas um foi

[20] De acordo com o artigo 42 da Lei Orgânica do Município, se o prefeito julgar o projeto de lei, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, poderá vetá-lo total ou parcialmente. Para nossa análise, devido à falta de informações detalhadas mais consistentes, levamos em consideração apenas os vetos totais. Os projetos que foram objeto de veto parcial, até por se tornarem lei imediatamente após a sanção, foram considerados "aprovadas". Além disso, o veto total é a manifestação mais expressa da contrariedade do Executivo em relação à matéria aprovada em plenário.

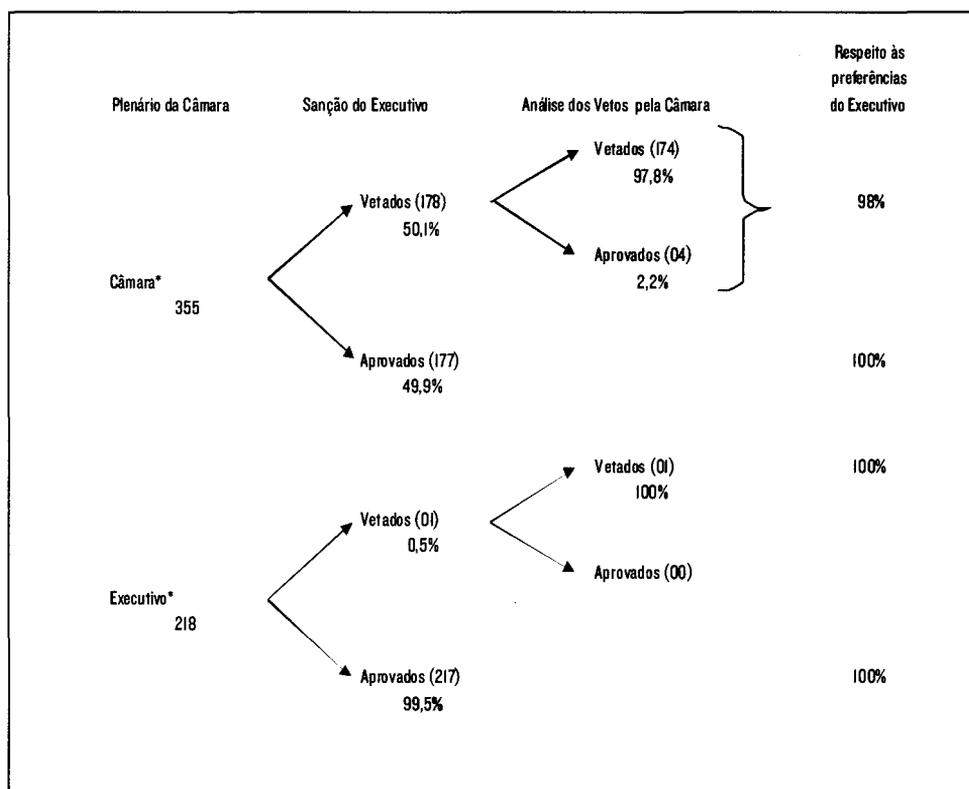
[21] PL 425/2001, da prefeita Marta Suplicy, que dispõe sobre a aceitação de bens imóveis com encargo.

[22] São estes os projetos que foram objeto de derrubada de veto total: PL Toninho Campanha, que autoriza o funcionamento do comércio aos domingos; PL Alcides Amazonas, que criou a bolsa esporte olímpico; PL Carlos Alberto Bezerra Jr., Bíblias em braile nas bibliotecas públicas; e PL Salim Curiati, que criou o Conselho de Acupuntura.

vetado, indicando que o Legislativo manteve a posição do Executivo nessas propostas; o Legislativo também não representou uma instância de veto às posições do Executivo, na medida em que não rejeitou nenhuma proposta daquele poder; as propostas dos vereadores que não estavam condizentes com o leque de preferências do Executivo foram vetadas; os vereadores não derrubaram o veto dos PLs que foram barrados pelo Executivo, fazendo com que suas preferências ficassem submetidas às do Executivo.

O Executivo domina a pauta e a agenda da Câmara Municipal. Do total de projetos que se tornaram leis (398), foram de autoria do prefeito 217 (55%). Os vereadores foram responsáveis por 181 (45%). Além disso, a agenda legislativa do município é absolutamente condizente com as posições do Executivo. A figura 1, que reproduz o fluxograma dos projetos aprovados na Câmara Municipal de São Paulo no período estudado, não deixa dúvidas.

Fig. 1 - Fluxograma dos projetos aprovados na CMSP 2001-2004



*Projetos aprovados

O fluxograma demonstra que as preferências do Executivo foram preservadas na quase totalidade dos casos. A imensa maioria dos projetos aprovados, cujo autor foi o próprio prefeito, foi sancionada (99,5%),

indicando que as posições do Executivo foram mantidas no parlamento, durante a tramitação e aprovação das matérias. Caso contrário, deveríamos observar uma quantidade significativa de projetos de autoria do Executivo vetados por ele mesmo. Entretanto, isso ocorreu em apenas um caso (0,5%), e, mesmo assim, o veto foi mantido pelo Legislativo. Ou seja, quando o parlamento introduziu modificações substantivas no texto original encaminhado pelo prefeito, o projeto acabou sendo vetado pelo Executivo, e o veto foi mantido pelo Legislativo.

Mesmo no caso em que os projetos aprovados eram de autoria de vereadores, as preferências do Executivo foram majoritariamente respeitadas. Com efeito, uma parcela significativa deles foi vetada pelo Executivo (50,15), e os vetos foram mantidos no Legislativo na grande maioria dos casos (98%).

B) Análise da tramitação dos projetos

Para analisar a tramitação dos projetos que foram aprovados pela Câmara Municipal entre 2001 e 2004, foram desenvolvidos alguns indicadores. São eles: *Proporção de projetos de lei do Executivo que tramitaram com urgência*: esperamos verificar que uma parcela significativa dos projetos de lei do Executivo que foram aprovados tenha tramitado em regime de urgência, indicando que o prefeito se vale efetivamente deste instrumento que está a sua disposição; *Proporção de projetos de lei que tramitaram em Congresso de Comissões*: nossa hipótese é que uma parcela significativa dos projetos tenha tramitado em Congresso de Comissões, sugerindo um trabalho coordenado no interior do parlamento; *Tempo de tramitação dos projetos de lei, por origem*: devido aos instrumentos de urgência e a capacidade do Executivo em coordenar os trabalhos legislativos, esperamos encontrar um tempo de tramitação dos projetos de sua autoria menor do que os de origem dos vereadores; *Proporção de projetos de lei que tramitaram em regime extraordinário (urgência ou Congresso de Comissões)*: o padrão centralizado dos trabalhos legislativos prescreve que uma grande proporção das matérias aprovadas deve ter tramitado em regime extraordinário. Além de indicar a existência de fortes mecanismos de coordenação, sugere a fraqueza do sistema de comissões, premissa do modelo distributivista.

O modelo distributivista prescreve a preponderância do sistema de comissões na organização do processo legislativo. A Câmara Municipal de São Paulo, de acordo com o artigo 39 de seu regimento interno, possui sete comissões permanentes, a saber: Constituição e Justiça; Finanças e Orçamento; Política Urbana, Metropolitana e Meio-Ambiente; Administração Pública; Trânsito, Transporte e Atividade Econômica; Educação, Cultura e Esportes; e Saúde, Promoção Social e Trabalho. A composição dessas comissões obedece à representação dos partidos ou blocos partidários em plenário, e a indicação dos seus membros é competência dos líderes partidários.

Observa-se aqui uma primeira diferença em relação ao modelo distributivista, que enfatiza o princípio da auto-seleção na composição dos membros nas comissões. No caso americano, uma proposição tramita em apenas uma das diversas comissões, conferindo a esta o poder de "fechar as portas" e exercer, como vimos, poder de breca a tramitação do projeto. Na Câmara Municipal, ao contrário, os projetos devem tramitar em pelo menos duas comissões, a de Constituição e Justiça e a de Finanças e Orçamento. Além disso, podem tramitar nas demais, conforme o tema do projeto. A única comissão que possui a prerrogativa de frear a tramitação dos projetos é a comissão de Constituição e Justiça, que faz o controle da legalidade das matérias. Recebendo parecer favorável dessa comissão, os projetos só não chegarão ao plenário se forem rejeitados pela maioria das demais comissões de mérito em que tramitar. Assim, o poder negativo das comissões, com exceção daquele potencialmente exercido pela de Constituição e Justiça, é bastante reduzido.

A análise da Lei Orgânica do Município e do regimento interno da Câmara Municipal, revelam a existência de dois mecanismos institucionais que influenciam diretamente o padrão e o tempo de análise dos projetos nas diversas comissões. O primeiro deles refere-se à prerrogativa do Executivo em solicitar regime de urgência na tramitação de suas proposituras. O segundo, diz respeito ao "Congresso de Comissões".

O artigo 38 da Lei Orgânica explicita a prerrogativa exclusiva do prefeito em solicitar regime de urgência na tramitação de seus projetos:

Art. 38 — O prefeito poderá solicitar que os projetos de sua iniciativa tramitem em regime de urgência.

§ 1º — Se a Câmara Municipal não deliberar em até 30 (trinta) dias, o projeto será incluído na Ordem do Dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, até que se ultime a votação.

§ 2º — Os prazos do parágrafo anterior não correm nos períodos de recesso, nem se aplicam aos projetos de código.

Além disso, o regimento interno da Câmara dispõe que o pedido de urgência reduz o tempo de análise dos projetos por parte de cada uma das comissões designadas, cuja tramitação ordinária passa de 23 para apenas oito dias. Assim, o Executivo detém um importante instrumento de coordenação da tramitação de suas proposituras, acelerando a tramitação de seus projetos.

A tabela 5 demonstra que o instrumento de urgência foi largamente utilizado pelo Executivo. Mais da metade dos projetos aprovados de sua autoria tramitaram nessa situação. Podemos imaginar também que o tempo médio de tramitação das propostas do Executivo é substancialmente menor do que o dos projetos dos vereadores, uma vez que estes não dispõem da prerrogativa de solicitar regime de urgência na tramitação de seus projetos.

TABELA 5
Projetos de lei do Executivo com urgência

Tramitação em Regime de Urgência	N° abs.	%
Não	99	45,40
Sim	119	54,60
Total	218	100,00

Os projetos de iniciativa do Executivo demoraram, em média, 129 dias para serem aprovados, enquanto aqueles propostos pelos vereadores, 324 dias. Assim, podemos concluir que o Executivo possui fortes instrumentos de coordenação, que propiciam não só a aprovação de suas matérias, mas uma apreciação e aprovação mais rápidas²³.

Outro traço institucional importante na tramitação de projetos, no caso do legislativo municipal paulistano, está na redação do artigo 71 de seu regimento interno:

Art. 71 — Mediante comum acordo de seus Presidentes, em caso de urgência justificada, poderão as Comissões Permanentes realizar reuniões conjuntas para exame de proposições ou qualquer matéria a elas submetidas, facultando-se, neste caso, a apresentação de parecer conjunto.

Tal prática, denominada Congresso de Comissões, tem sido um expediente cada vez mais comum no parlamento municipal, funcionando como um atalho temporal na tramitação das matérias até sua chegada ao plenário. O Congresso de Comissões é uma reunião conjunta de todas as comissões designadas, em que é elaborado um único parecer, assinado por todos os parlamentares pertencentes às comissões.

TABELA 6
Tramitação dos PLs em Congresso de Comissões, por origem

	Executivo		Legislativo		Total	
	N° abs.	%	N° abs.	%	N° abs.	%
Não	30	30,30	119	33,43	149	32,75
Sim	69	69,70	237	66,57	306	67,25
Total	99	100,00	356	100,00	455	100,00

Excetuados os projetos que foram objeto de pedido de urgência, uma vez que esses já tramitam em regime especial, observamos que dos 455 PLs em tela, 306 (67%) tramitaram em "Congresso de Comissões". Nesse caso, em vez da tramitação sequencial, ordinária e autônoma, optou-se pela elaboração conjunta de um único parecer. Outro dado importante é que, mesmo os projetos do Executivo que não tramitaram em regime de urgência (99 PLs), quase 70% deles foram analisados em

[23] O teste de análise da variância mostrou-se estatisticamente significativo, conforme anexo da Tabela 6.

Congresso de Comissões. Tal fato sugere que, além do instrumento da urgência, há uma importante estrutura de coordenação dos trabalhos legislativos que favorece a apreciação dos projetos do Executivo. Assim, o Executivo deve possuir no Legislativo uma base de apoio que sirva a seus interesses.

O poder das comissões deve ser bastante relativizado pelos traços institucionais aqui evidenciados: o pedido de urgência do Executivo, a fraqueza de seu poder negativo ou de "fechar as portas" e a larga utilização do expediente do Congresso de Comissões.

TABELA 7

Tipo de Tramitação dos PLs, por origem

	Executivo		Legislativo		Total	
	N° abs.	%	N° abs.	%	N° abs.	%
Ordinária	30	13,80	119	33,40	149	26,00
Extraordinária	188	86,20	237	66,60	425	74,00
Total	218	100,00	356	100,00	574	100,00

A tabela 7 demonstra que 74% dos projetos de lei aprovados foram objeto de tramitação extraordinária. Entende-se por tramitação extraordinária as matérias que foram apreciadas em regime de urgência ou em Congresso de Comissões.

C) Tema, conteúdo e abrangência dos projetos de lei aprovados

Deparamo-nos cotidianamente com a informação de que a Câmara Municipal de São Paulo é um parlamento que não debate os principais temas da cidade. Com efeito, não é raro encontrar opiniões que se dedicam a caracterizar o parlamento municipal como um poder menor, no qual seus membros se dedicam à aprovação de questões simbólicas, como a denominação de ruas e logradouros. Para verificar empiricamente a validade dessa percepção, classificamos os projetos aprovados pelos vereadores, segundo o tema das matérias e a sua abrangência.

Dividimos os projetos aprovados em seis grandes temas²⁴: *Administração pública*: projetos que versam sobre normas de contratos e licitações, medidas orientadas para os servidores públicos, criação de cargos e estruturas administrativas. Exemplo: PL 283/2001, do Executivo, que cria a Secretaria de Relações Internacionais; *Política social*: iniciativas que versam sobre as áreas da saúde, educação, assistência social e trabalho, esporte e lazer, habitação e cultura. Exemplo: PL 146/1997, do Legislativo, que dispõe sobre a obrigatoriedade de fornecimento de material escolar para os alunos da rede municipal de ensino; *Política urbana*: projetos que versam sobre o zoneamento e uso do solo, trânsito e transporte e meio-ambiente. Exemplo: PL 380/1999, do Legislativo, que dispõe sobre a licença de localização e funcio-

[24] Não encontramos na literatura nenhuma tipologia satisfatória para classificar os temas dos projetos de âmbito local. Assim, após analisar o conteúdo dos projetos, formulamos a classificação acima exposta.

namento de atividades, em acordo com o zoneamento; *Política econômica*: projetos que versam sobre questões ligadas ao Orçamento e tributos. Exemplo: PL 606/2001, do Executivo, que altera legislação referente ao IPTU; *Regulação de atividades*: projetos que versam sobre a regulação de serviços e profissões no âmbito do município. Exemplo: PL 43/2000, do Legislativo, que dispõe sobre a permissão da utilização de preposto no serviço de transporte de passageiro por táxi; *Não programático*: projetos de cunho simbólico, que tratam de denominações de ruas e logradouros e o estabelecimento de datas comemorativas. Exemplos: PL 170/2000, do Legislativo, que denomina creche no distrito de Cidade Ademar.

A tabela 8 expõe os resultados da classificação dos PLs, de acordo com a tipologia proposta. Em primeiro lugar, desfaz-se a noção da primazia das iniciativas de caráter não programático. As proposituras que tratam da denominação de logradouros ou estabelecem datas comemorativas, correspondem a pouco mais de 6% do total de projetos aprovados. Nem mesmo quando olhamos apenas para as iniciativas dos vereadores o número chega a ser expressivo (9,6%). Dessa maneira, o parlamento municipal não é um contumaz denominador de ruas ou criador de feriados e datas comemorativas. Projetos que versam sobre temas substantivos dominam a pauta de votações.

TABELA 8
Tema dos PLs aprovados

	Executivo		Legislativo		Total	
	Nº abs.	%	Nº abs.	%	Nº abs.	%
Política social	17	10,40	147	89,60	164	100,00
		7,80		41,40		28,60
Administração pública	94	68,60	43	31,40	137	100,00
		43,10		12,10		23,90
Política urbana	58	45,70	69	54,30	127	100,00
		26,60		19,40		22,20
Política econômica	46	79,30	12	20,70	58	100,00
		21,10		3,40		10,10
Regulação Atividades	1	2,20	45	97,80	46	100,00
		0,50		12,70		8,00
Não Programático	2	5,60	34	94,40	36	100,00
		0,90		9,60		6,30
Outros			5	100,00	5	100,00
				1,40		0,90
Total	218	38,00	355	62,00	573	100,00
		100,00		100,00		100,00

O tema preferido do Executivo é o da "administração pública". Iniciativas que dispõem sobre as normas que regem o serviço público correspondem a 43% do total de projetos do prefeito. A explicação para tal resultado é também de ordem institucional, pois

uma das prerrogativas exclusivas do prefeito é propor projetos que modifiquem a estrutura administrativa da prefeitura. Em segundo e terceiro lugares aparecem as propostas sobre "política urbana" (26,6%) e "política econômica" (21,1%). Esse resultado também pode ser explicado do ponto de vista institucional, das competências legislativas, uma vez que os projetos que regulam as principais ações da administração nas áreas da política urbana (zoneamento e Plano Diretor) e econômica (Orçamento) são de iniciativa exclusiva do prefeito.

Já os vereadores focaram suas ações na "política social". Com efeito, 41,4% das propostas que foram aprovadas tratam de questões ligadas à saúde, educação, habitação, assistência social e trabalho e esporte e lazer. Em segundo e terceiro lugares aparecem as propostas sobre "política urbana" (19,4%) e "regulação de atividades" (12,7%).

O modelo distributivista, que tem como pressuposto a "conexão eleitoral", visa na elaboração de projetos as clientelas eleitorais. Para analisar a abrangência das propostas aprovadas pelo plenário da Câmara Municipal de São Paulo, nos valem da tipologia criada por Ricci²⁵. O autor classifica a legislação como geral, seccional, microssecional, individual ou simbólica:

Geral: dispõe sobre a população geral ou órgãos que agem no âmbito municipal. Exemplo: PL 547/2001, do Executivo, que dispõe sobre o Plano Plurianual; *Secional*: quando é direcionada a grupos amplos da sociedade ou a atividades ou instituições de dimensões reduzidas. Exemplo: PL 382, do Legislativo, que altera o Código de Obras;

Microssecional: se a norma interessa a grupos determinados e circunscritos ou a atividades ou instituições específicas. Exemplo: PL 258/2002, do Executivo, que instituiu o regulamento da Guarda Municipal de São Paulo;

Individual: para questões limitadas a poucos ou até um único indivíduo. Exemplo: PL 739/2002, do Legislativo, que dispõe sobre a instalação de centro cultural na Fábrica de Cimento de Perus;

Simbólica: são normas cuja importância é relativa e definida pelo simbolismo da disposição adotada. Exemplo: PL 166/2003, do Legislativo, que denominou praça inominada.

Os dois primeiros tipos são associados à legislação de caráter municipal, amplo. Já o microssecional e individual são classificações que indicam interesses locais ou paroquiais na legislação.

A análise da produção legislativa total da Câmara Municipal revela que 65,4% se referem à legislação de caráter geral/secional. Quando olhamos para os projetos apresentados pelos vereadores, o percentual de legislação de caráter geral/secional é de 62,7%. Assim, a tese da conexão eleitoral expressa na idéia de que o parlamentar busca garantir benefícios locais direcionadas ao seu reduto eleitoral deve ser fortemente redimensionada. Podemos concluir que está

[25] Ricci, Paolo. "O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?". *Dados*, vol. 46, n.º 4, Rio de Janeiro, 2003.

[26] Cf. Teixeira, M. A. C., op. cit.; Neto, Joffre, op. cit.

equivocada a literatura que trata da predominância de atividade paroquial no parlamento local²⁶.

TABELA 9
Conteúdo e abrangência dos PLs aprovados, por origem

	Executivo		Legislativo		Total	
	Nº abs.	%	Nº abs.	%	Nº abs.	%
Geral	65	30,00	17	4,80	82	14,40
Secional	86	39,60	205	57,90	291	51,00
Microsecional	58	26,70	88	24,90	146	25,60
Individual	5	2,30	11	3,10	16	2,80
Simbólico	3	1,40	33	9,30	36	6,30
Total	217	100,00	354	100,00	571	100,00

A FORMAÇÃO DE MAIORIAS NA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Para verificar a formação de maiorias na Câmara Municipal de São Paulo, estabelecemos alguns indicadores. São eles: *Índice Rice de Coesão Partidária*: esperamos encontrar alta coesão intrapartidária. Tal situação sugere que as negociações entre o Executivo e o Legislativo se dão em bases partidárias; *Índice de Fidelidade ao Líder do Governo*: devido aos fortes poderes de coordenação do governo, esperamos encontrar uma base ampla de sustentação do Executivo no parlamento; *Proporção de vereadores governistas que ocuparam cargos na Mesa Diretora*: dado o papel estratégico da Mesa Diretora na condução dos trabalhos legislativos e, especialmente do presidente da Câmara, esperamos verificar uma alta proporção de vereadores governistas no comando da Câmara Municipal de São Paulo; *Proporção de vereadores governistas na presidência das comissões*: esperamos verificar uma alta proporção de vereadores governistas no comando das comissões permanentes da Câmara. Tal posição é importante para a coalizão governista, pois, além do presidente da Câmara, é competência dos presidentes das comissões convocarem o "Congresso de Comissões" para acelerar o tempo de tramitação dos projetos de lei.

Em razão do padrão centralizado dos trabalhos legislativos, esperamos observar um comportamento disciplinado das diversas bancadas. A hipótese aqui delineada é a mesma do modelo partidário: os parlamentares, organizados em suas diversas bancadas, possuem melhores condições de negociar com o Executivo do que de maneira isolada. A organização centralizada dos trabalhos legislativos e os poderes de gerenciamento de sua base conferidos aos líderes partidários devem induzir os parlamentares a uma atuação em bases partidárias. A tabela 10 mostra a composição das bancadas durante a Legislatura²⁷.

[27] Dos 55 vereadores, 13 (24%) mudaram de partido entre o início de 2001 e agosto de 2003.

TABELA 10

Composição das bancadas durante a legislatura

Partido	Bancada eleita		18/12/2002		2/6/2004	
	Nº abs.	%	Nº abs.	%	Nº abs.	%
PT	16	29,1	16	29,1	18	32,7
PC do B	3	5,5	3	5,5	2	3,6
PSDB	8	14,5	8	14,5	8	14,5
PP	6	10,9	3	5,5	3	5,5
PMDB	6	10,9	6	10,9	5	9,1
PL	3	5,5	2	3,6	5	9,1
PTB	3	5,5	3	5,5	4	7,3
PFL	1	1,8	2	3,6	2	3,6
PRONA	2	3,6	1	1,8	1	1,8
PSL	0	0,0	0	0,0	1	1,8
PSD	1	1,8	1	1,8	0	0,0
PGT	0	0,0	1	1,8	0	0,0
PDT	2	3,6	3	5,5		3,6
PPS	2	3,6	2	3,6	2	3,6
PSB	2	3,6	2	3,6	2	3,6
S/Partido	0	0,0	2	3,6	0	0,0
Total	55	100,0	55	100,0	55	100,0

Para analisar o grau de coesão dos diversos partidos, montamos um banco com os dados das votações nominais, para calcular o índice Rice²⁸ e o índice de Fidelidade ao Líder do Governo²⁹. Devido a falta de informações sistematizadas disponíveis³⁰, recuperamos 143 votações nominais ocorridas entre os anos de 2001 e 2004, assim distribuídas³¹: oito votações em 2001; 55 votações em 2002; 26 votações em 2003; 54 votações em 2004. Desse total, subtraímos 45 votações que foram consensuais³². Reduzimos as votações consensuais do montante de sufrágios nominais para não superestimar o índice de coesão dos partidos e a fidelidade ao líder do governo. Assim, nosso universo amostral compreende 98 votações nominais. A tabela 11 traz os resultados da análise. Em primeiro lugar, conforme o esperado, observamos um alto grau de coesão das diversas bancadas partidárias. O PT, o PSDB e o PTB foram os partidos que apresentaram os maiores níveis de coesão, com 95,3, 95,1 e 94,8 pontos, respectivamente. Em seguida PMDB, com 94,2, PL com 90,4, PPE³³, com 86,4 e o PCdo B, com 75,7 pontos. A sigla que apresentou a menor coesão foi o PPD³⁴, com 60,5 pontos. Todavia, esse resultado não compromete a validação da hipótese de que os partidos, e não os parlamentares, são as unidades básicas de negociação entre o Executivo e o Legislativo no parlamento. Os vereadores reunidos na sigla hipotética PPD representam menos de

[28] 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, A. e Limongi, F., op. cit.).

[29] 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.

[30] A Câmara Municipal de São Paulo não dispõe de um banco de dados das votações. Assim, tivemos que reconstituir cada um dos processos que ainda estavam dispo-

níveis (documento que traz as informações individuais dos projetos de lei, tais como texto original, pareceres, substitutivos, notas taquigráficas das audiências públicas e listas de votação).

[31] Nos anos de 2002 e 2004, conseguimos reunir a totalidade de votações nominais ocorridas naqueles anos. Nos anos de 2001 e 2003, procuramos incluir votações importantes, como por exemplo a do Orçamento.

[32] Entendemos como votações consensuais, aquelas em que todos parlamentares votaram da mesma maneira.

[33] Reunimos os pequenos partidos de esquerda na sigla PPE. Isto porque trata-se de partidos com pequenas bancadas, que tiveram menos do que dois vereadores presentes, em média, por votação. É pressuposto para o cálculo da coesão partidária a presença de, pelo menos, dois vereadores em cada sigla. Reunimos nessa sigla hipotética o PDT, o PPS e o PSB.

[34] Reunimos os pequenos partidos de direita na sigla PPD, pelos mesmos motivos expostos na nota anterior. Temos aqui o PP, o PFL, o Prona, o PSL e o PSD.

11% da média dos parlamentares presentes em votações. Assim, podemos afirmar que 89% dos vereadores estão reunidos em bancadas que possuem coesão superior a 75 pontos. As três maiores bancadas da Câmara, PSDB, PT e PMDB, que juntas somaram 52,9% dos vereadores presentes em votações, apresentaram coesão superior a 94 pontos. A coesão média verificada no parlamento municipal no período em tela foi de 88,1 pontos.

Resta agora identificar de que modo cada uma delas se comportou ante as posições do Executivo. O índice de Fidelidade ao Líder do Governo aponta que o PSDB foi o único partido a fazer oposição à gestão da prefeita Marta Suplicy (PT). Os votos dos vereadores da bancada do PSDB coincidem em apenas 18,7% com os votos do líder do governo. Todas as outras siglas apresentaram fidelidade superior a 75%, muitas delas chegando à casa dos 90%, como nos casos do PT (97,6%), PMDB (97,3%), PTB (95,7), PL (91,5%) e PPE (92,9%). Tal resultado é condizente com as premissas do trabalho, que identificaram fortes poderes institucionais e de coordenação, nas mãos do Executivo, tais como a prerrogativa de nomear secretários municipais e subprefeitos, a iniciativa exclusiva em diversas matérias, o pedido de urgência e o padrão centralizado dos trabalhos legislativos.

Esse padrão centralizado dos trabalhos legislativos confere aos partidos e, principalmente, ao partido do governo, a tarefa de coordenar as atividades parlamentares. O Regimento Interno da Câmara Municipal resguarda papel importante aos líderes partidários. De acordo com o artigo 119, os vereadores são agrupados por representações partidárias ou blocos partidários. Assim, o próprio regimento consagra os partidos como a unidade mais elementar para o cálculo proporcional das forças que vão ocupar as estruturas da

TABELA II
Índice Rice e de Fidelidade ao Governo

Partido	Índice de Coesão - Rice	Índice de Fidelidade ao líder do Governo	Bancada eleita	Bancada eleita %	Bancada Média em votação	Bancada Média em votação %	Bancada Máxima em votação	Bancada Mínima em votação
PT	95,3	97,6	16	29,1	15,5	39,5	18,0	9,0
PC do B	75,7	79,0	3	5,5	2,2	5,5	3,0	0,0
PSDB	95,1	18,7	8	14,5	4,1	10,5	8,0	0,0
PMDB	94,2	97,3	6	10,9	3,5	8,9	6,0	0,0
PL	90,4	91,5	3	5,5	3,4	8,5	5,0	0,0
PTB	94,8	95,7	3	5,5	2,5	6,4	4,0	0,0
PPD	60,5	79,0	10	18,2	3,5	8,9	7,0	0,0
PPE	86,4	92,9	6	10,9	4,3	10,8	8,0	1,0
S/Partido	100,0	96,2	0	0,0	0,4	1,0	2,0	0,0
Total	88,1	83,1	55	100,0	39,3	100,0	61,0	10,0

Câmara. E, nesse aspecto, os líderes das bancadas possuem papel de protagonistas. Além de infra-estrutura humana e material suplementar disponibilizados aos gabinetes, os líderes possuem como prerrogativas: indicar os membros dos respectivos partidos nas comissões e substituí-los na sua ausência, ou a qualquer tempo, substituí-los; encaminhar a votação de qualquer proposição sujeita a deliberação do plenário para orientar sua bancada; participar, em nome de sua bancada, de reunião que delibera a relação dos projetos que deverão figurar na pauta de votação do plenário ("Colégio de Líderes").

Outra estrutura importante de coordenação dos trabalhos diz respeito à Mesa Diretora, e dentro desta, assume papel preponderante o presidente da Câmara. Entre as atribuições de destaque assumidas pelo presidente destacam-se as prerrogativas de convocar sessões extraordinárias; abrir, presidir, suspender e encerrar as sessões; manter a ordem dos trabalhos, interpretar e fazer cumprir o regimento interno; resolver qualquer questão de ordem e, quando omissivo o regimento, estabelecer precedentes regimentais. Como vimos na seção anterior, uma das funções estratégicas mais importantes conferidas ao presidente da Câmara e aos presidentes das comissões é a capacidade destes em solicitar a realização de "Congressos de Comissões" para a acelerar a tramitação dos projetos.

O quadro 1 revela que o partido do governo, 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 governista³⁵.

[35] Os vereadores governistas Roger Lin (PPS), Rubens Calvo (PSB), Eliseu Gabriel (PDT) e Apolinário (PDT) são membros dos Pequenos Partidos de Esquerda (PPE). Os vereadores governistas Farhat (PSD), Celso Cardoso (PFL), Estima (PP) e Mutran (PP) são membros dos Pequenos Partidos de Direita.

QUADRO 1

Composição da Mesa Diretora da CMSP 2001-2004

2001			2002		
	Nome	Partido		Nome	Partido
Presidente	José Eduardo Cardoso	PT		José Eduardo Cardoso	PT
1º Vice Presidente	Paulo Frange	PTB		Antonio Goulart	PMDB
2º Vice Presidente	Myryan Athiê	PMDB		Salim Curiati	PPB
1º Secretário	Rubens Calvo	PSB		Celso Jatene	PTB
2º Secretário	Antonio Carlos Rodrigues	PL		Vanderlei de Jesus	PL
1º Suplente	Roger Lin	PPS		Ana Martins	PC do B
2º Suplente	Claudio Fonseca	PC do B		Farhat	PSD
2003			2004		
	Nome	Partido		Nome	Partido
Presidente	Arselino Tatto	PT		Arselino Tatto	PT
1º Vice Presidente	Jooji Hato	PMDB		Antonio Goulart	PMDB
2º Vice Presidente	Claudio Fonseca	PC do B		Farhat	PTB
1º Secretário	Celso Cardoso	PFL		Toninho Paiva	PL
2º Secretário	Myryan Athiê	PMDB		Apolinário	PDT
1º Suplente	Eliseu Gabriel	PDT		Wadih Mutran	PP
2º Suplente	Estima	PPB		Augusto Campos	PT

O quadro 2, que enfoca os presidentes das comissões permanentes entre os anos de 2001 e 2004, reforça a ascendência do governo sobre o padrão dos trabalhos legislativos. A presidência das duas comissões mais importantes da Câmara — de Constituição e Justiça; e de Finanças e Orçamento — foi ocupada por vereadores membros dos partidos da base governista (PT, PMDB, PL e PDT). Das 28 presidências de comissões possíveis entre os anos de 2001 a 2004, o PSDB, partido de oposição, ocupou apenas quatro (14,2%).

QUADRO 2

Presidentes das Comissões Permanentes 2001-2004

2001			2002	
	Nome	Partido	Nome	Partido
Constituição e Justiça	Arselino Tatto	PT	Antonio Carlos Rodrigues	PL
Finanças e Orçamento	Eliseu Gabriel	PDT	Adriano Diogo	PT
Política Urbana	Aldaisa Sposati	PT	José Olímpio	PMDB
Administração Pública	Apolinário	PMDB	Carlos Alberto Bezerra Jr.	PSDB
Trânsito e Transporte	Antonio Carlos Rodrigues	PL	Roger Lin	PPS
Educação	Beto Custódio	PT	Gilberto Natalini	PSDB
Saúde	Roger Lin	PPS	Lucila	PT
2003			2004	
	Nome	Partido	Nome	Partido
Constituição e Justiça	Augusto Campos	PT	Augusto Campos	PT
Finanças e Orçamento	Milton Leite	PMDB	Milton Leite	PMDB
Política Urbana	Toninho Paiva	PL	Toninho Paiva	PL
Administração Pública	Farhat	PTB	Farhat	PTB
Trânsito e Transporte	Chagas	PT	Chagas	PT
Educação	Beto Custódio	PT	Eliseu Gabriel	PSB
Saúde	Gilberto Natalini	PSDB	Gilberto Natalini	PSDB

Em suma, a organização dos trabalhos legislativos na Câmara Municipal de São Paulo é bastante distinta daquela prescrita pelo modelo distributivista. A coordenação do processo legislativo é feita pelos líderes partidários, sobretudo pelo líder do governo, e pela mesa diretora. Além disso, devido ao grande escopo de iniciativas exclusivas do prefeito, a agenda da Câmara Municipal é pautada pelo Executivo. Assim, a relação entre os poderes na esfera local é bastante assimétrica ao conferir ao chefe do Executivo poderosos instrumentos para a coordenação da agenda decisória e para a formação de maiorias. Finalmente, um dos pilares do modelo distributivista — o da conexão eleitoral — foi negligenciado, com um forte argumento institucionalista. O sistema eleitoral proporcional de lista aberta provoca dispersão e não concentração geográfica dos votos dos eleitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo procuramos discutir alguns elementos que envolvem as relações Executivo-Legislativo na esfera local. Nosso ponto de partida foi o modelo partidário, que se mostrou uma escolha acertada para enquadrar o caso do município de São Paulo. Com efeito, os fortes poderes de agenda do Executivo, aliado ao padrão centralizado dos trabalhos legislativos, não deixam dúvidas sobre a pertinência do modelo partidário para a análise dos trabalhos do Executivo paulistano e da Câmara Municipal.

Se na esfera nacional, pesquisas recentes revelaram uma nova maneira de enfocar as relações Executivo-Legislativo, recuperando a importância dos partidos, na esfera local ainda permanece uma visão que desprestigia a função de coordenação exercida pelos partidos. Essas pesquisas, ao exagerar a orientação individualista e paroquial dos vereadores, se aproximaram do modelo distributivista de relacionamento entre os poderes. Como objetivo adicional, tentamos colocar a esfera local na agenda dos estudos institucionalistas, uma vez que, mesmo nos estudos acadêmicos, ainda impera uma visão sobre o município que beira o folclórico e o pitoresco.

A pesquisa sugere um outro resultado, que se assemelha àquele descrito por Figueiredo e Limongi para o caso nacional. Em primeiro lugar, a conformação do sistema eleitoral brasileiro não incentiva o estabelecimento do efeito denominado de conexão eleitoral. Para verificar a pertinência dessa inferência, nos valemos do trabalho de Kinzo, Borin e Martins Jr. A conclusão é de que a grande maioria dos vereadores paulistanos possui base eleitoral dispersa, em vez de concentrada. O forte poder de agenda do Executivo, consagrado na Lei Orgânica do Município através das inúmeras matérias de iniciativa exclusiva, faz dele o principal legislador. Além disso, as inúmeras prerrogativas institucionais, como a capacidade de vetar projetos que estão em desacordo com suas posições e a de nomear secretários municipais e subprefeitos, colocam o Executivo em posição bastante privilegiada para o estabelecimento de uma negociação favorável com os vereadores. Com efeito, a quase totalidade da produção legislativa produzida na Câmara Municipal no período estudado esteve enquadrada no leque de preferências do prefeito. Finalmente, a organização interna dos trabalhos legislativos é bastante diferente daquela citada pelo modelo distributivista. Observamos a existência de incentivos a uma ação partidária, que fazem da Câmara Municipal de São Paulo um parlamento altamente centralizado. Os poderes de agenda conferidos aos líderes partidários, aos presidentes das comissões e ao presidente da Câmara, constroem os parlamentares a uma atuação em bases partidárias. Não se trata aqui de fazer uma defesa irrestrita da força dos partidos. Vimos que 24% dos parlamentares trocaram de sigla na Legislatura estudada, entre os anos de 2001 e 2003. Dessa maneira, algumas bancadas não foram capazes de "segurar" seus parlamentares em suas siglas. Todavia, o resultado aqui apresentado

possui uma conclusão inequívoca, qual seja, o alto grau de coesão dos partidos nas votações ocorridas no plenário da Câmara Municipal de São Paulo. Assim, os parlamentares respeitam a orientação dos líderes dos partidos aos quais estão filiados no momento das votações.

Essa é uma descoberta particularmente interessante, uma vez que a literatura especializada carece de estudos sobre a esfera local. Além disso, os trabalhos dos executivos locais e das câmaras municipais são costumeiramente relatados pela mídia como caóticos e desordenados. Redunda no senso comum a idéia de que as atividades dos vereadores e do parlamento se restringem à aprovação de títulos, datas comemorativas e nomes de rua, fazendo do prefeito um refém dessa postura descompromissada com os problemas da cidade. A análise do caso paulistano, longe de esgotar o assunto, pretende lançar um foco de luz sobre esse debate. A Câmara Municipal de São Paulo não é um mero poder homologador de nomes de ruas e datas comemorativas. Uma importante agenda de projetos, orientada para a cidade, é debatida e aprovada no parlamento paulistano.

A pesquisa desenvolvida não permite que se faça conclusões generalizáveis sobre o padrão de comportamento nas relações Executivo-Legislativo na esfera local. Todavia, o caso estudado é bastante representativo, por se tratar do maior parlamento municipal do país. Assim, esperamos abrir uma agenda de pesquisa, que possibilite, no futuro, com o estudo de mais casos, a realização de conclusões mais gerais sobre o sistema político brasileiro na esfera local. A pesquisa de municípios de diferentes portes também se faz necessária, para dar conta dos diversos sistemas presentes nos mais de 5 mil municípios brasileiros.

O trabalho também suscita a abordagem de outros pontos que aqui não foram iluminados. Uma análise pormenorizada de aspectos que estão na intersecção das relações Executivo-Legislativo, como, por exemplo, o estudo da elaboração e execução dos orçamentos municipais, ajudaria a compor melhor esse mosaico das relações Executivo-Legislativo na esfera local.

Recebido para publicação
em 07 de março de 2005.

NOVOS ESTUDOS

CEBRAP

nº 71, março 2005

pp. 101-125

BRUNO CAETANO é mestre e doutorando em Ciência Política pela USP.