

ATORES E PRÁTICAS NA RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO MUNICIPAL: O CASO DO MUNICÍPIO DE MOGI MIRIM (SP) EM DOIS CONTEXTOS DEMOCRÁTICOS (1946-1964 E PÓS-1988)

ACTORS AND PRACTICES IN THE MUNICIPAL EXECUTIVE-LEGISLATIVE RELATION: THE CASE OF THE MUNICIPAL DISTRICT OF MOGI MIRIM (SP) IN TWO DEMOCRATIC CONTEXTS (1946-1964 AND POST-1988)

Riberti de Almeida Felisbino
Doutor em Ciências Sociais – UFSCar

RESUMO

O presente artigo é um estudo de caso sobre representação política municipal, cujo objetivo foi analisar a relação Executivo-Legislativo no município de Mogi Mirim (SP) durante duas Legislaturas: IV (1960-1963) e XII (1997-2000). Os resultados apontam que o arranjo institucional democrático pós-1988 introduziu instrumentos que poderiam ampliar a capacidade política da Câmara Municipal de Mogi Mirim em relação ao período 1946-1964. Contudo, apesar das amplas prerrogativas favoráveis à capacidade política da casa Legislativa mogimiriana, essa instituição tem sido politicamente subordinada ao poder Executivo devido a dispositivos institucionais e políticos que esse poder possui para coordenar o processo legislativo. A perspectiva teórica adotada centrou-se nos estudos neo-institucionalistas na Ciência Política. O procedimento metodológico envolveu a análise de dados quantitativos e qualitativos.

Palavras-chave: Câmara Municipal. Prefeito. Município. Processo decisório. Instituições políticas.

ABSTRACT

This paper is a case study with focus on municipal political representation. The study was designed to analyze the interaction process between Executive and Legislative powers in the municipal district of Mogi Mirim (SP) during the IV (1960-1963) and XII (1997-2000) Legislatures. The findings show that in 1988 a democratic institutional arrangement introduced instruments that could enlarge the political capacity of the Town Council of Mogi Mirim in comparison to the period 1946-1964. However, in spite of the wide favorable prerogatives to its political capacity that Council has been subordinated politically to the Executive, which has institutional and political devices to coordinate the legislative process. The adopted theoretical perspective was based on new institutionalism studies developed by political scientists. The methodological procedure involved the analysis of quantitative and qualitative data.

Key-words: Town Council. Mayor. District Municipal. Decisive Process. Political Institutions.

INTRODUÇÃO

Este artigo trata da relação Executivo-Legislativo, um tema que os cientistas políticos brasileiros e brasilianistas vêm se dedicando desde meados da década de 90, quando Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi iniciaram os estudos dos poderes Executivo e Legislativo no interior do sistema presidencialista multipartidário. Essa iniciativa criou uma área de pesquisa específica denominada ‘Estudos Legislativos’, focada na relação dos poderes Executivo e Legislativo e nas instituições que integram esses poderes. Após a iniciativa de Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi, a relação Executivo-Legislativo está sendo objeto de inúmeros estudos os quais, em sua maioria, concentram-se nas duas casas Legislativas do Congresso Nacional, sobretudo na Câmara dos Deputados, e em algumas Assembléias Legislativas.

Apesar de ser um tema que vem crescendo no interior da Ciência Política, ainda sabe-se muito pouco sobre a relação Executivo-Legislativo no âmbito do governo municipal. Com a carência de estudos, o objetivo deste artigo é analisar a relação Executivo-Legislativo no município de Mogi Mirim, Estado de São Paulo. A análise da relação Executivo-Legislativo desse município foi focada em dois períodos democráticos distintos: aquele que se estendeu ao longo do período de 1946 a 1964, inaugurando a primeira experiência democrática brasileira; e o período pós-1988, que reinaugurou os valores democráticos perdidos com o golpe militar de 1964.

O problema de pesquisa que orientou a discussão e os trabalhos de campo pode ser enunciado com a seguinte pergunta: Qual o arranjo institucional democrático que mais favoreceu a capacidade política da Câmara Municipal de Mogi Mirim: o que vigorou no período de 1946 a 1964 ou o pós-1988? Esta pergunta é o ponto central deste artigo. Este artigo procurou elucidar, empiricamente, esta pergunta com base na pesquisa *Relação Executivo-Legislativo no município de Mogi Mirim (SP), 1946-1964 e pós-1988*. Diante do problema de pesquisa, objetivou-se verificar e discutir: a) a atuação do prefeito e dos vereadores no processo de produção legal, b) a produção legal, segundo categorias que permitam agrupar os projetos de lei propostos de acordo com a sua área e relevância, c) a atuação individual dos vereadores no processo legislativo, d) o poder de veto do prefeito, e) o poder de obstrução dos vereadores e, por fim, f) a relação Executivo-Legislativo. Para consecução destes objetivos, a pesquisa teve como objeto de investigação o processo legislativo de duas Legislaturas da Câmara Municipal de Mogi Mirim: IV (1960-1963) e XII (1997-2000). Durante a pesquisa de campo foram realizadas entrevistas com vereadores e assessores parlamentares da XII Legislatura e também foram coletadas informações das leis ordinárias (projetos de lei) de iniciativa do prefeito e dos vereadores nas duas Legislaturas em estudo. Também, na medida do possível, foram realizadas algumas comparações com informações sobre a Câmara Municipal de outros municípios.

Quanto à opção de analisar as leis ordinárias, é importante ressaltar que a literatura sobre os ‘Estudos Legislativos’ dá mais atenção aos projetos de lei, sobretudo nas normas e nos procedimentos institucionais que estabelecem as regras do jogo do processo de tomada de decisão para produção de políticas públicas. Os projetos de lei “(...) são atos normativos disciplinadores de matérias de interesse do município voltado para orientar as relações na sociedade preservando o interesse público”, diz Reston (2000, p. 10-11). Por intermédio do projeto de lei, os vereadores podem interferir no modo de governar o município; isto é, participar do processo decisório do governo. Em outras palavras, os vereadores podem legislar sobre políticas que interferem na estrutura do município ou no cotidiano da sua população. A opção por analisar os projetos de lei não deve ser entendida como uma forma de restringir a atividade do vereador como sendo apenas a de aprovação ou rejeição das propostas de lei. Trata-se, é claro, de uma escolha que ressalta essas práticas como essenciais durante o processo legislativo.

As mudanças impostas pelo atual modelo de descentralização das políticas públicas estão exigindo do prefeito e dos vereadores estratégias políticas direcionadas à implementação de serviços de importância imediata. Os serviços de importância imediata estão diretamente relacionados com

(...) a satisfação das necessidades básicas da pessoa humana. São serviços de que dependem imediatamente o bem-estar da (...) família e a própria sobrevivência do indivíduo. Têm destino certo e levam endereço conhecido. Seus usuários são facilmente identificáveis. Os grupos, as famílias e os indivíduos os recebem e cada beneficiário tem consciência do fato. Em conseqüência, o bom e o mau funcionamento de tais serviços são logo percebidos pelo povo. A sua interrupção acarreta prejuízo, sofrimento ou sacrifício pessoal e tende mesmo a assumir a forma de calamidade pública (Silva, 1995, p. 23-24).

As satisfações das necessidades básicas dos cidadãos dependem dos serviços relativos à educação, saúde, saneamento, crescimento econômico e social, direitos humanos e cidadania, conservação do meio ambiente, transporte coletivo etc. A adoção de políticas governamentais e as estratégias coerentes com o desenvolvimento do município devem fazer parte da

agenda de preocupação dos governantes municipais, sobretudo aquele relacionado com os serviços de importância imediata. No entanto, o planejamento político-administrativo do prefeito e dos vereadores deve corresponder à produção de projetos de lei concisos e coerentes com as principais demandas da população por políticas públicas. O prefeito e os vereadores são os principais porta-vozes dos interesses da população local, devendo, para tanto, cumprir suas responsabilidades como membros da Prefeitura e da Câmara Municipal e, utilizando suas prerrogativas sempre em benefício da realização dos serviços de importância imediata.

Com vistas a dar uma contribuição aos 'Estudos Legislativos' na esfera municipal, o texto está organizado da seguinte maneira: na primeira parte, será apresentada e discutida a produção legal, tendo como base as propostas de lei de iniciativa do prefeito e dos vereadores; na segunda parte, será discutida a atuação individual dos vereadores no interior do processo legislativo; na terceira parte, será identificada e discutida a área e a relevância dos projetos de lei de iniciativa do prefeito e dos vereadores; na quarta parte, será discutido o poder de veto do prefeito e o poder de obstrução dos vereadores ao veto do chefe do poder Executivo; e a última parte, é reservada às considerações finais.

Produção legal: poder Executivo versus Câmara Municipal

Durante a realização da pesquisa *Relação Executivo-Legislativo no município de Mogi Mirim (SP), 1946-1964 e pós-1988*, foi comum ouvir que o prefeito não consegue fazer nada, porque os vereadores não deixam. Identificou-se o contrário, os vereadores mogimirianos trabalharam em cooperação com o chefe do Executivo; ou seja, foi alto, em termos percentuais, o índice de aprovação das propostas de lei enviadas pelo prefeito à Câmara Municipal.

A Tabela 1 é bem ilustrativa do papel desempenhado pelos poderes Executivo e Legislativo na elaboração de projetos de lei no período de vigência do arranjo institucional que vigorou de 1946 a 1964. É notória a contribuição dos vereadores no processo de iniciativa de propostas de lei. Considerando os anos de 1960 e 1961, verifica-se que a Câmara Municipal foi responsável por mais de dois terços (46,9% e 38,3%) da iniciativa legal dos projetos de lei, contra 53,1% e 61,7% do chefe do Executivo. Nos outros anos, 1962 e 1963, coube ao Legislativo a maior parte da iniciativa dos projetos, com um percentual superior a 50,0%.

Tabela 1

Iniciativa e ano legislativo
Mogi Mirim, 1960-1963

Iniciativa	Ano legislativo			
	1960	1961	1962	1963
Prefeito	53,1	61,7	45,8	43,0
Vereadores	46,9	38,3	54,2	57,0
Total	100,0 (49)	100,0 (47)	100,0 (48)	100,0 (72)

Percebe-se, comparando os dados apresentados das Tabelas 1 e 2, que a participação ativa do poder Legislativo na produção de políticas públicas não só ocorreu no âmbito municipal, mas também na esfera federal. Por falta de dados de outros municípios desse período, 1960-1963, optou-se por realizar uma pequena comparação com o governo federal, tomando como referência o trabalho realizado por Charles Freitas Pessanha.

Ao longo do período de 1960 a 1963, anos que coincidiram com o governo de Jânio Quadros, o papel do poder Legislativo - em especial da Câmara dos Deputados - na iniciativa das leis atingiu seu ápice, com percentuais de 60,1%, 56,7%, 47,7% e 55,2%, respectivamente. Coube a Câmara dos Deputados a maior parte da iniciativa das propostas de lei, com um percentual sempre superior ao do poder Executivo. Cumpre ressaltar ainda que o poder Judiciário apresentou uma pequena

participação na produção legal de leis. A Tabela 2 apresenta a distribuição das iniciativas no âmbito do governo federal.

Tabela 2

Iniciativa e ano legislativo
Brasil, 1960-1963

Iniciativa	Ano legislativo			
	1960	1961	1962	1963
Poder Executivo	33,7	34,5	46,4	41,4
Câmara dos Deputados	60,1	56,7	47,7	55,2
Poder Judiciário	6,2	8,8	5,9	3,4
Total	100,0 (148)	100,0 (185)	100,0 (157)	100,0 (123)

Fonte: Pessanha (1997).

Os dados apresentados nas tabelas acima mostram que a Câmara Municipal mogimiriana e a Câmara dos Deputados foram poderes Legislativos independentes no que diz respeito às propostas apresentadas. Eles não dependiam da agenda do chefe do poder Executivo; ou seja, os dois Legislativos tinham suas próprias agendas de trabalho.

Dando continuidade à análise da produção legal no município de Mogi Mirim, depreende-se da Tabela 3 que no período de 1997 a 2000, o chefe do Executivo controlava a agenda de trabalho, e a Câmara Municipal mostrou-se disposta a cooperar, votando disciplinadamente os projetos propostos pelo prefeito mogimiriano. O chefe do Executivo mogimiriano deteve significativamente o poder de influenciar o processo legislativo visando a assegurar resultados condizentes com suas preferências. Embora o prefeito controlasse a pauta legislativa, ele também apresentou bom êxito nas votações do plenário.

A Tabela 4 apresenta os resultados das votações das propostas de lei.

Tabela 3

Iniciativa e ano legislativo
Mogi Mirim, 1997-2000

Iniciativa	Ano legislativo			
	1997	1998	1999	2000
Prefeito	75,8	68,3	63,0	64,6
Vereadores	24,2	31,7	37,0	35,4
Total	100,0 (157)	100,0 (202)	100,0 (192)	100,0 (113)

Tabela 4

Iniciativa e resultado da votação
Mogi Mirim, 1997-2000

Iniciativa	Resultado da votação		Total
	Aprovado	Rejeitado	
Prefeito	98,3	1,7	100,0 (449)
Vereadores	99,5	0,5	100,0 (215)

Na Tabela 4, verifica-se que os projetos de iniciativa do prefeito foram, em sua maioria, aprovados pelo plenário, o que representa 98,3%, enquanto somente 1,7% foram rejeitados pelos parlamentares. Em outras palavras, o que o prefeito propôs foi aprovado, em sua maioria, pelos vereadores mogimirianos. Uma explicação para o sucesso do prefeito nas

votações do plenário pode ser baseada no fenômeno do governismo (Couto, 1998). Dar apoio ao chefe do Executivo significa ter acesso aos recursos indispensáveis para a atividade cotidiana e sobrevivência política, junto ao eleitorado, do vereador. Os vereadores necessitam dos recursos controlados pelo prefeito para tentarem, junto a suas bases eleitorais, a reeleição. Para ilustrar tal prática, utiliza-se o depoimento de um vereador do município de Araruama (RJ): “O vereador quer o ‘oxigênio’ dele. A sua sobrevivência é aquilo que ele faz para o povo”².

Mesmo aqueles que dizem publicamente que são de oposição ao prefeito, nos bastidores e nas votações estão sempre com o governo. Utiliza-se o depoimento de um vereador do município de Araruama para explicitar tal prática:

Eu sei aqui de vereadores que estão na oposição que têm muito mais benefícios do que eu dentro da Prefeitura. Tem muito mais abertura. São atendidos com mais rapidez. Por quê? Porque falam mal do governo. ‘Vamos tapar a boca de fulano, porque ele fala demais’. Aí, tem esse benefício³.

É importante ressaltar que esse sucesso que o prefeito do município de Mogi Mirim teve nas votações do plenário na XII Legislatura, também acontece com o presidente da República. Figueiredo e Limongi (1999) constataram que é baixa a proporção de projetos de iniciativa do Executivo rejeitados pelos parlamentares das duas casas Legislativas do Congresso Nacional. De acordo com os autores, o Congresso Nacional “(...) em suas decisões de plenários, rejeita muito mais os seus próprios projetos (...)” (1999, p. 54). E mais: as propostas do chefe do Palácio do Planalto “(...) recebem tratamento privilegiado no Legislativo: andam mais rápido e têm mais altos índices de aprovação” (p. 55).

Ainda as Tabelas 3 e 4 revelam o total de produção de projetos de lei dos dois períodos em análise. No período de 1960 a 1963 foram submetidos em média 54 projetos por ano, enquanto ao longo dos anos de 1997 a 2000, a média foi de 166 propostas por ano. Observa-se que de 1960 a 1962, a produção legislativa do prefeito e dos vereadores não ultrapassou 50 projetos por ano. Somente em 1963 a produção chegou a 72 proposições de lei. Já todos os anos do período de 1997 a 2000, a produção legal ultrapassou 100 propostas de lei. Nos anos de 1998 e 1999, a produção chegou a 202 e 192 projetos de lei, respectivamente.

Os dados aqui apresentados sobre a XII Legislatura da casa Legislativa mogimiriana vão de encontro com que aconteceu com a Câmara Municipal de Elias Fausto (SP). Composta por 13 vereadores, eles apresentaram nove projetos de lei no período de janeiro/1997 a novembro/2000 (EPTV, 2000). Diante desta constatação, pode-se afirmar que a autonomia política da casa Legislativa é condenada pelo efeito da preponderância executiva do prefeito (Abrúcio e Couto, 1995). A autonomia política é muito importante para a Câmara Municipal, pois representa um papel crucial no processo de decisão política. Todavia, os parlamentares mogimirianos viam essa preponderância do Executivo como algo normal, saudável e necessário para por em prática as políticas públicas.

Comparado à situação de Mogi Mirim com a de Elias Fausto, tal fato difere do que aconteceu na Câmara Municipal de Nova Iguaçu (RJ). Nesse município, a produção legislativa foi marcada pela atuação dos vereadores. A Tabela 5 mostra que 62,4% dos projetos apresentados foram de autoria dos próprios vereadores, enquanto a participação efetiva do prefeito correspondeu a 37,6% (Oliveira, 1999).

Tabela 5

Iniciativa e ano legislativo

Nova Iguaçu, 1993-1996

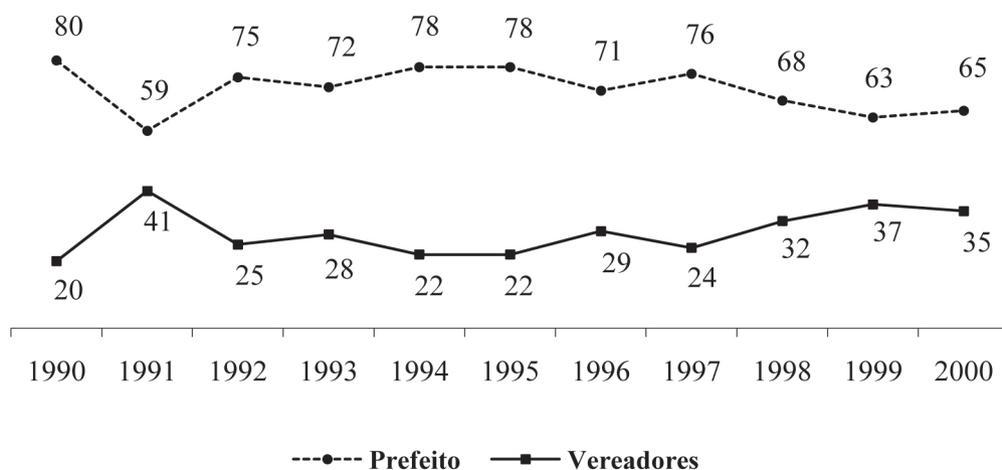
Iniciativa	Ano legislativo				Total
	1993	1994	1995	1996	
Prefeito	24,3	71,0	31,1	52,4	37,6
Vereadores	75,7	29,0	68,9	47,6	62,4
Total	100,0 (156)	100,0 (52)	100,0 (45)	100,0 (42)	100,0 (295)

Fonte: Oliveira (1999).

Os dados da Tabela 5 ainda sugerem que o prefeito de Nova Iguaçu não formou no interior da casa Legislativa uma bancada majoritária, visando à aprovação sistemática dos projetos de interesse do poder Executivo. No caso do prefeito de Mogi Mirim, ele conseguiu obter uma bancada majoritária, aprovando quase tudo de interesse do Executivo. Essa prática fica evidente com os dados expostos no gráfico abaixo, pois ocorreu uma preponderância executiva do prefeito.

Figura 1

Iniciativa e ano legislativo
Mogi Mirim, 1990-2000



Como se pode notar no gráfico acima, o chefe do Executivo mogimiriano teve durante dez anos êxito no interior da Câmara Municipal. Todas as propostas de lei, por ele apresentado, foram, em sua maioria, aprovados por unanimidade pelos legisladores. Poucos são os que votaram contra o projeto do Executivo. Mesmo havendo votos contrários à aprovação, o projeto do prefeito consegue ser aprovado pelos demais parlamentares. O que explica o êxito do prefeito na Câmara Municipal mogimiriana fica evidente nas palavras transcritas abaixo do assessor do PTB:

(...) quando é um projeto beneficia a cidade, ele é aprovado! Você pode acompanhar, são aprovados por unanimidade; os 17 vereadores votam favoravelmente. Inclusive nós temos uma estatística levantada pela secretaria da Câmara que 99,0% dos projetos apresentados pelo prefeito são aprovados. A porcentagem é muito alta; só não foram aprovados os projetos que estão fora da lei, faltando documentos e projetos que não interessam para a população mogimiriana. Então, essas propostas a Câmara não aprova mesmo!

É importante ressaltar que os vereadores e os assessores entrevistados admitiram que a maioria, quase absoluta, dos projetos de iniciativa do prefeito é aprovado, mas sempre com emendas. “*Nós não podemos deixar de aprovar coisas de interesses para o município. São aprovados, mas muito bem aperfeiçoados pela Câmara Municipal, através de emendas dos vereadores* (vereador do PFL)”.

Como se sabe, a emenda é um instrumento institucional viabilizado constitucionalmente aos parlamentares, tornando-se um dos poderes que esses atores têm em mãos para modificar o *status quo* dos projetos de lei, seja de iniciativa do chefe do Executivo ou dos próprios colegas do poder Legislativo. Todavia, há limites no uso das emendas: “não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do prefeito, ressalvado e disposto no inciso IV, referente à matéria orçamentária”, afirma o Regimento Interno da Câmara Municipal mogimiriana (1998, art. 135, § 3º).

Os dados até aqui apresentados e discutidos sugerem que a relação Executivo-Legislativo no município de Mogi Mirim produziu resultados significativamente distintos nas duas Legislaturas. Se, ao longo dos anos de 1997 a 2000, a pauta do poder Legislativo foi basicamente imposta pelo chefe do Executivo, no período de 1960 a 1963 observou-se a emergência de uma pauta compartilhada entre os poderes. A tabela a seguir serve justamente para corroborar tal raciocínio.

Tabela 6

Iniciativa e período legislativo
Mogi Mirim, 1960-1963 e 1997-2000

Iniciativa	Período legislativo	
	1960-1963	1997-2000
Prefeito	50,0	67,9
Vereadores	50,0	32,1
Total	100,0 (216)	100,0 (664)

Na Tabela 6 pode-se verificar que no período de 1960 a 1963, os vereadores tiveram o mesmo percentual de participação de iniciativa de projetos com o prefeito. Estes dados corroboram a tese da pauta compartilhada entre os poderes Executivo e Legislativo. Pode-se afirmar que ao longo dos anos de 1960 a 1963, o poder Legislativo, seja o federal ou o municipal, apresentou índices bem mais significativos, com uma participação na legislação sempre superior a 2/3 (Felisbino, 2003; Pessanha, 1997). Já ao longo dos anos de 1997 a 2000, isto não pode ser confirmado. O chefe do Executivo apresentou um percentual de 67,9% na produção legal, enquanto os vereadores tiveram 32,1% na produção. Os dados expostos da XII Legislatura sugerem que o prefeito impôs uma agenda de trabalho, com os temas de interesse do Executivo, aos membros pertencentes à casa Legislativa.

Ao longo da XII Legislatura, o chefe do Executivo teve a sua disposição elementos institucionais para participar ativamente do processo legislativo. A organização interna dos trabalhos legislativos da Câmara Municipal mogimiriana foi marcada pela atuação do poder Executivo. No período de 1997 a 2000, os vereadores ficaram reféns do Executivo que, mediante elementos institucionais, foi capaz de colocar em pauta o que se deve ser discutido e aprovado pelos legisladores. Os vereadores percebendo que o chefe do Executivo mantém o controle do processo legislativo, as suas ações encontraram limites na estrutura institucional do arranjo constitucional e regimental e também da própria esfera política. Sendo assim, os vereadores somente lidaram com mecanismos de poder a eles destinados. Diante dessa encruzilhada e sob a ameaça de derrota eleitoral, foi mais racional ser um simples homologador das propostas do poder Executivo, pois o que está em jogo é a sobrevivência do vereador na carreira política.

A atuação individual dos vereadores no processo legislativo

Segundo a literatura, os interesses individuais são os mais evidentes na dinâmica da atividade legislativa dos parlamentares. Conforme supõe a teoria da Escolha Racional, em sua vertente neo-institucionalista na Ciência Política, deve-se esperar que o parlamentar procure reeleger-se por meio de sua ação. O propósito fundamental de todos os legisladores é dar continuidade a sua carreira política, seja por meio da reeleição ou da ocupação de outros cargos políticos na esfera pública. Assim, os parlamentares devem agir de forma a maximizar *payoffs* para assegurar futuramente a reeleição. Tal ação significaria agir racionalmente. Para ilustrar essa prática, utiliza-se o depoimento de um vereador do município de Belo Horizonte (MG). Esta declaração explícita claramente que o objetivo central do parlamentar é a reeleição.

O que o vereador mais busca é a reeleição. Mesmo quando parece querer dinheiro, é para aumentar as chances

de ser reeleito. (...). Ora, se a sociedade o enxerga apenas como realizador de coisas (de políticas clientelistas) e não como defensor de causas (temas político-ideológicos), ele tende (...a se comportar de maneira fisiológica e...) a ser apenas um braço de ação do Executivo (vereador do PTB).

E mais:

É por isso que dificilmente há postura partidária. Há, no máximo, oposição e situação. Há diferenças de posição em relação ao Executivo, não à ideologia partidária. (...) Por quê? Porque o vereador é refém do eleitor. Por isso, a sua postura é a de atender, não aos partidos, mas a sua base eleitoral e, no fundo, ao seu próprio interesse (vereador do PTB)⁴.

Diante destas declarações, do ponto de vista da racionalidade eleitoral, o atendimento direto aos eleitores é coerente, dado que o capital político do vereador é medido pela sua capacidade de atender aos pedidos dos seus eleitores que lhes são encaminhados. Observações realizadas durante as coletas dos dados permitiram identificar que os vereadores mogimirianos dedicaram a maior parte do seu tempo ao atendimento direto aos eleitores, cujas demandas são, na grande maioria das vezes, de caráter pessoal. O trânsito de cidadãos no interior da Câmara Municipal é intenso. Esses cidadãos têm por objetivo solicitar ou pedir algo aos vereadores, por exemplo: consultas médicas, remédios, cestas básicas, pagamento das suas contas de água ou de luz, empregos, caçambas de terra, materiais de construção, camisetas para times populares, planta popular, revogações das multas ou taxas municipais, passagens de ônibus etc. Para mostrar essa situação, utiliza-se o depoimento de um vereador do município de Araruama:

Aqui, pedem da peruca ao remédio! Eu já tive pessoas pedindo instrumentos musicais, dentadura, óculos, olho de vidro, peruca, tijolos, telhas, cimento etc. Pedem tudo! Tudo que bate na cabeça (do eleitor), eles acham que o vereador tem que atender, e é mais fácil ir ao vereador do que ao prefeito. (...) com essa carência toda, nós somos o pára-raio!⁵

Esses atendimentos buscam solucionar questões pontuais no cotidiano do cidadão, na qual a interação com o eleitor - seja no gabinete ou na rua - é o papel mais importante desempenhados pelos vereadores. Em outras palavras, os atendimentos aos eleitores estão no primeiro plano das atividades dos vereadores, enquanto que as verdadeiras funções dos parlamentares, relacionadas à produção e análise legislativa, bem como a fiscalização dos atos do poder Executivo, são colocadas no segundo plano. O depoimento abaixo de um parlamentar do município de Araruama aponta a verdadeira função do vereador:

(...) o vereador é, principalmente, uma figura de referência. Ele é a pessoa procurada para qualquer tipo de problema. O vereador não é visto como 'o legislador', salvo em raras exceções (...) a pessoa não olha o vereador como um parlamentar, o fiscal das atividades administrativas do poder Executivo, o cara que vai fiscalizar a aplicação das posturas municipais, que vai propor novas regras, novas leis etc. A grande maioria das vezes, as pessoas olham o vereador como aquele cara que tem que ser o representante dele para resolver os seus problemas pessoais, fruto até do grande problema social que a gente vive⁶.

Além dessa atividade de atendimento direto ao cidadão, o vereador tem outros recursos que podem mostrar a sua atuação individual no processo legislativo. As moções (principalmente as de aplausos ou de congratulações), os requerimentos e as indicações são proposições que estão diretamente relacionadas com a ação individual do vereador. Dessas proposições, as indicações são as mais utilizadas pelos parlamentares.

Como se sabe, no atual arranjo constitucional, o parlamentar não pode gerar ou onerar os cofres públicos. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, somente ao chefe do poder Executivo é permitido aprovar medidas

que geram gastos. Com esse obstáculo, a indicação é a proposição em que o vereador sugere medida de interesse público aos poderes competentes. Em outras palavras, é por meio dessa proposição que o parlamentar, formalmente, encaminha ao poder Executivo sua solicitação, justificada como medidas de interesse público. De acordo com Diniz (1982), “tais indicações são sugestões sem qualquer força impositiva, mas, uma vez divulgadas, adquirem uma significação simbólica junto aos grupos interessados” (p. 125). É por meio das indicações que os vereadores solicitam providências como a colocação de braços de luz em vias públicas, o calçamento e a pavimentação de ruas, a construção de creches, escolas, postos de saúde, bibliotecas, passarelas, estradas, pontes, a instalação de telefones públicos, abrigo de ônibus etc.

Pelo procedimento regimental da Câmara Municipal de Mogi Mirim, as indicações poderão ser lidas, pelo primeiro secretário da Mesa Diretora, no expediente, e se forem deferidas pelo presidente da mesa, independente do plenário, serão encaminhadas ao poder Executivo. Isto significa que o plenário não tem decisão sobre as indicações apresentadas pelos vereadores. É importante ressaltar que o presidente da Mesa Diretora, pelo procedimento regimental, tem o poder de obstruir a indicação.

No período de 1960 a 1963, as indicações eram apreciadas pelo plenário ou pelo presidente da mesa na ordem do dia da mesma sessão em que foram apresentadas. O plenário pode solicitar o parecer de uma ou mais comissões, caso contrário eram colocadas para discussão e votação. Se, na fase da discussão, a indicação recebesse emendas, ela era encaminhada ao exame de uma comissão de mérito. Após a avaliação era incluída na ordem do dia da próxima sessão para ser discutida e votada, não poderia sofrer mais emendas. Se aprovada, a indicação era enviada ao chefe do poder Executivo. Tendo em mãos, o chefe do Executivo, juntamente com seus secretários, decide atender ou não à reivindicação do vereador. É natural supor, que o critério de deliberação é pautado no político do que no técnico. A oposição dificilmente terá a sua indicação atendida, mas os governistas sempre terão as suas indicações atendidas. É importante dizer que as indicações revelam que a maioria dos vereadores possui algum tipo de curral eleitoral. De acordo com Lopez Jr. (2001, p. 30),

(...) a proposição de indicação é um dos recursos políticos que o vereador utiliza para demonstrar a seu reduto que está trabalhando por ele. Quando a indicação é atendida, o vereador encaminha a proposição feita em plenário para a pessoa ou conjunto de pessoas beneficiadas, a fim de que estas atestem a mediação e influência dele em seu favor.

Além das indicações, os requerimentos são outras proposições usadas com frequência pelos parlamentares. Elas são apresentadas, na forma escrita ou verbalmente, pelos vereadores, solicitando informações de seu interesse ao presidente da Mesa Diretora. Pelo procedimento regimental da casa Legislativa mogimiriana, os requerimentos estão sujeitos apenas ao despacho do presidente da mesa, mas também podem estar sujeitos à deliberação dos demais colegas da casa Legislativa. Por último, existem as moções, que são proposições encaminhadas ao plenário que objetiva exaltar as realizações, qualidades ou datas comemorativas relevantes para determinada pessoa ou instituição.

A moção não é prevista pelos dois regimentos da Câmara Municipal mogimiriana, mas é uma proposição muito utilizada pelos vereadores de outras Câmaras Municipais, por exemplo, a casa Legislativa de São Carlos (SP). Pelo Regimento Interno da Câmara Municipal são-carlense, as moções são proposições dos vereadores sobre determinado assunto: a) apelo, b) protesto, c) repúdio e d) apoio, pesar por falecimento e congratulações ou louvor. As moções são lidas, discutidas e votadas na fase do expediente da mesma sessão de sua apresentação. Bem como observou Lopez Jr. (2001, p. 42), a moção

(...) é utilizada amplamente por grande parte dos vereadores como forma de criar, afirmar, renovar ou celebrar laços de amizade ou aliança com pessoas que fazem parte não só do convívio pessoal do vereador ou são seus

eleitores em potencial, como também daqueles que prestam serviços para ele na administração.

Além dessas proposições, os vereadores podem propor projetos de lei de caráter individual. Os dados coletados nas duas Legislaturas da Câmara Municipal mogimiriana mostraram que as vontades individuais se sobrepõem aos interesses coletivos e isto implica um enfraquecimento dos partidos políticos. A tabela seguinte reforça esta afirmação.

Tabela 7

Caráter de apresentação e período legislativo
Mogi Mirim, 1960-1963 e 1997-2000

Apresentação	Período legislativo	
	1960-1963	1997-2000
Individual	99,1	95,3
Coletivo	-*	-
Mesa Diretora	0,9	4,7
Comissões permanentes	-	-
Total	100,0 (108)	100,0 (213)

Obs.: * Sinal convencional para indicar frequência igual ou próxima de zero.

Constata-se na tabela acima que a maioria dos projetos de iniciativa dos vereadores mogimirianos foi de iniciativa individual. Do total dos projetos apresentados pelos vereadores da IV Legislatura, 99,1% foi de caráter individual, enquanto na XII Legislatura este percentual caiu para 95,3%. Já a Mesa Diretora teve uma pequena participação nas iniciativas. Pelo procedimento regimental do período de 1997 a 2000, as comissões permanentes não têm a prerrogativa de propor projetos, mas as comissões da IV Legislatura tinham esse direito, mas elas não apresentaram nenhuma proposição.

Os parlamentares mogimirianos não foram os únicos vereadores que agiram individualmente no processo de produção de leis. Parlamentares de outros municípios revelaram a mesma prática política. Os vereadores do município de Belo Horizonte agiram completamente sozinhos na produção de leis. Para explicitar este fato, utiliza-se alguns depoimentos dos vereadores belorizontinos.

No meu caso, o Partido Liberal não interfere em nada (...). Não teve nenhuma influência na indicação de cargos, de projetos ou mesmo na formação de idéias, de projetos ou coisa assim. De 1986 para cá, vi pouquíssima atuação partidária sobre as bancadas. (...) Fui líder do PMDB, fui líder do PTB e nunca recebi, por parte desses partidos, qualquer indicação para posicionamento a favor disso ou daquilo, contra isso ou aquilo. (...) Os partidos influenciam muitíssimo pouco no comportamento do vereador. (...) Hoje, o que nós temos não são partidos (...). Existem posicionamentos, que já são inerentes ao legislador e tem haver com a personalidade do parlamentar etc. A postura do legislador é atender, não ao partido, mas a sua base eleitoral, e, no fundo, ao seu próprio interesse (a reeleição...) (vereador do PL).

O sujeito se elege por um partido, porque ali tem mais vantagens. Existem as famosas siglas de aluguel: o sujeito se elege ali e imediatamente sai. Está eleito, e já toma posse com outro partido. Isso é um absurdo, mas a legislação está aí, permite, e infelizmente é isso. Então, eu diria que, naquela época, os únicos vereadores que agiam de acordo com uma orientação partidária, que colocavam em prática as idéias, os ideais do partido, o programa partidário, era a bancada do PT. Embora determinados vereadores apresentassem, individualmente, projetos de interesses das suas bases, das suas comunidades (...), o PT era um partido que trabalhava mais unido. Já com relação aos outros partidos, não há fidelidade partidária (...). Eventualmente, os membros de determinadas bancadas votavam juntos - nós do PMDB, uma bancada de seis vereadores, para você ter uma

idéia, até conseguimos votar todos juntos uma vez. Uma ou outra vez! (vereador do PMDB)⁷.

É interessante notar no depoimento do vereador do PMDB belorizontino que o PT foi o único partido político que tem o objetivo de propor o programa do partido; ou seja, é uma legenda que trabalha mais unida em torno dos seus ideais programáticos. Esse fato também foi verificado na Câmara dos Deputados. Figueiredo e Limongi (1999) constataram que os deputados federais petistas colocaram na agenda de trabalho da bancada os interesses do partido. Essa fidelidade programática dos deputados federais petistas não ocorreu com os vereadores petistas da Câmara Municipal de Mogi Mirim. Os vereadores petistas da casa Legislativa mogimiriana apresentaram a mesma prática dos demais vereadores; ou seja, expressaram as suas vontades individuais em detrimento do programa partidário. Em resumo, observou-se que os interesses partidários tiveram poucas chances de manifestar-se no interior da Câmara Municipal de Mogi Mirim.

A predisposição à atuação individual dos vereadores mogimirinos encontrou incentivos na própria estrutura organizacional da casa Legislativa. Devido às exigências dos arranjos constitucionais, as reformas ocorridas nos Regimentos Internos da Câmara Municipal mogimiriana não reforçaram a atuação dos partidos políticos ou das comissões permanentes no interior do processo legislativo. Em suma, as legendas partidárias no interior do poder Legislativo mogimiriano foram instâncias institucionais fragilizadas.

A área e a relevância dos projetos de lei: prefeito versus vereadores

A área das proposições de lei de iniciativa do prefeito e dos vereadores foi classificada seguindo as sugestões de Figueiredo e Limongi (1999). Eles classificaram os projetos de lei de acordo com a área de interesse: a) administrativa, b) econômica, c) social, d) político-institucional e e) homenagem. Similarmente, na pesquisa *Relação Executivo-Legislativo no município de Mogi Mirim (SP), 1946-1964 e pós-1988*, a área de interesse das propostas de lei também foi classificada seguindo a proposta de Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi. Para realizar essa classificação tomou-se como parâmetro o conteúdo da justificativa dos projetos de lei. A classificação ficou assim:

- Administrativa: é, na sua maioria, de competência exclusiva do poder Executivo. Nessa área incluem os seguintes itens:
 - Reorganização administrativa da Prefeitura, administrar o município.
 - Doação,ação, desapropriação, suspender, alienar, revogar.
 - Convênio, prorrogação, consórcio.
 - Contratação de funcionários, reajuste salarial, gratificação, benefício.
 - Criação de conselhos, departamentos, planos, programas.
- Econômica: é de competência exclusiva do poder Executivo. Nessa área estão os seguintes itens:
 - Incentivo à produção econômica, desenvolvimento da estrutura do parque industrial.
 - Orçamento, plano plurianual do município.
 - Abertura de crédito, crédito suplementar, majora.
- Social: é de competência exclusiva do Executivo. Nessa área incluem os seguintes itens:
 - Educação, saúde, habitação, segurança, esporte, meio ambiente, agricultura etc.
- Homenagem: é de competência comum dos poderes Executivo e Legislativo. Essa área diz respeito aos projetos de homenagens que dão nomes a vias e logradouros públicos ou que declaram de utilidade pública alguma entidade civil, aqueles que instituem alguma data como dia especial, ou, ainda, que concede título de cidadão mogimiriano a pessoas indicadas.

Apresentada a classificação dos projetos de lei, verifica-se na Tabela 8 que os vereadores da IV Legislatura concentraram-se na área administrativa com cerca de 54,8%, em seguida vêm as de homenagens e as econômicas,

com 25,2% e 20,0% do total, respectivamente. Também se observa que o prefeito e os vereadores não apresentaram projetos na área social. Já os vereadores da XII Legislatura, apresentaram projetos administrativos, eles ocuparam a metade de toda a produção legal com 56,7% do total. Em seguida vêm os projetos de homenagens, com 19,9% do total, acompanhados pelas propostas econômicas e sociais, com 16,6% e 6,8% do total, respectivamente.

Tabela 8

Justificativa e período legislativo
Mogi Mirim, 1960-1963 e 1997-2000

Justificativa	Período legislativo	
	1960-1963	1997-2000
Administrativas	54,8	56,7
Sociais	-*	6,8
Econômicas	20,0	16,6
Homenagens	25,2	19,9
Total	100,0 (216)	100,0 (664)

Obs.: * Sinal convencional para indicar frequência igual ou próxima de zero.

Na busca de uma análise mais detalhada, foram desagregados os dados da Tabela 8, por iniciativa e ano. A Tabela 9, referente ao período de 1960 a 1963, revela que os projetos administrativos, sejam de autoria do prefeito ou dos vereadores, ocuparam a pauta de discussão da Câmara Municipal. Em seguida, vêm os projetos de homenagens, acompanhados pelas propostas econômicas. Registra-se, também, que nesse período não houve projetos que abrangesse a área social. Os projetos de natureza econômica de autoria dos vereadores tiveram uma expressiva participação nos últimos dois anos, 1962 e 1963. Ainda depreende-se desta tabela, que o chefe do Executivo mostrou-se interessado em propor projetos que destinam a prestar homenagens.

Tabela 9

Ano/Iniciativa e justificativa
Mogi Mirim, 1960-1963

Ano/Iniciativa	Justificativa			
	Administrativa	Social	Econômica	Homenagem
1960				
Prefeito	65,3	-*	75,0	14,3
Vereadores	34,7	-	25,0	85,7
Total	100,0 (26)	-	100,0 (8)	100,0 (14)
1961				
Prefeito	69,7	-	100,0	11,1
Vereadores	30,3	-	-	88,9
Total	100,0 (33)	-	100,0 (5)	100,0 (9)
1962				
Prefeito	50,0	-	80,0	66,7
Vereadores	50,0	-	20,0	33,3
Total	100,0 (32)	-	100,0 (5)	100,0 (3)
1963				
Prefeito	50,0	-	75,0	-
Vereadores	50,0	-	25,0	100,0
Total	100,0 (26)	-	100,0 (24)	100,0 (21)

Obs.: * Sinal convencional para indicar frequência igual ou próxima de zero.

Já a Tabela 10, com o mesmo objetivo da tabela anterior, representa o período de 1997 a 2000. Nesta tabela também se constata que os projetos administrativos ocuparam a pauta de discussão no interior da Câmara Municipal da XII Legislatura. Ao contrário do período descrito anteriormente, ao longo dos anos de 1997 a 2000, os projetos sociais foram objetos de interesses do prefeito e dos vereadores. Também se observa a preocupação do prefeito em incentivar a área econômica. Por outro lado, a participação dos vereadores mogimirianos concentrou-se nos projetos que se referem às homenagens, respectivamente nos anos de 1997 a 1999, com 29, 38 e 49 casos do total, respectivamente, enquanto em 2000 caiu bruscamente para quatro casos.

Tabela 10

Ano/Iniciativa e justificativa
Mogi Mirim (SP), 1997-2000

Ano/Iniciativa	Justificativa			
	Administrativa	Social	Econômica	Homenagem
1997				
Prefeito	92,4	87,5	100,0	12,1
Vereadores	7,6	12,5	-*	87,9
Total	100,0 (106)	100,0 (8)	100,0 (10)	100,0 (33)
1998				
Prefeito	80,5	94,1	88,2	9,5
Vereadores	19,5	5,9	11,8	90,5
Total	100,0 (106)	100,0 (17)	100,0 (34)	100,0 (42)
1999				
Prefeito	83,9	66,7	89,2	9,1
Vereadores	16,1	33,3	10,8	90,9
Total	100,0 (93)	100,0 (6)	100,0 (37)	100,0 (55)
2000				
Prefeito	64,7	50,0	78,6	-
Vereadores	35,3	50,0	21,4	100,0
Total	100,0 (68)	100,0 (14)	100,0 (28)	100,0 (4)

Obs.: * Sinal convencional para indicar frequência igual ou próxima de zero.

Nota-se que 2000 foi um ano eleitoral, então, o que explica a queda referente aos projetos de homenagens em ano de disputa eleitoral? Se o objetivo do parlamentar é a permanência no poder, uma possível explicação para o fato constatado é que os vereadores, no ano de 2000, tinham que prestar contas e também mostrar trabalho junto às bases eleitorais para conseguirem a reeleição. É por isto que se reduziu às iniciativas na área de homenagem para concentrarem nas outras áreas, principalmente na econômica e social. Essas áreas são as mais visíveis perante o eleitorado e a opinião pública, não importa se o seu projeto vai ser sancionado e promulgado pelo prefeito, mas o que conta é o ato de propor e divulgar perante aos eleitores.

É importante destacar das Tabelas 9 e 10 que as prerrogativas legislativas do chefe do Executivo abarcaram áreas politicamente mais estratégicas que a dos vereadores, sendo que o chefe do Executivo ainda pode concorrer com os vereadores em praticamente todas as matérias. Essa situação é resultado das determinações constitucionais e de todo arcabouço legal.

Todos os projetos de lei levantados pela pesquisa também foram classificados, quanto a sua relevância, em três categorias: a) alta, b) média e c) baixa. Importa ressaltar que a classificação dos projetos não levou em consideração a eficácia das leis na prática, mas buscou classificar o conteúdo das propostas de lei. As proposições que dão incentivos ao bem-estar da população foram considerados de alta relevância. Esses projetos referem-se aos serviços de

importância imediata. Em outras palavras, são propostas que estimulam à educação, saúde, saneamento, crescimento econômico, direitos humanos e cidadania, conservação do meio ambiente, transporte coletivo, desenvolvimento do mercado de trabalho etc. Tais serviços devem figurar em primeiro lugar na escala de prioridade dos governantes. Os projetos de lei considerados de média relevância são de caráter administrativo. Por último, os projetos considerados de baixa relevância são os de homenagens.

Apresentada a classificação da relevância das propostas de lei, verifica-se na Tabela 11 que os legisladores do período de 1960 a 1963 apresentaram projetos de média relevância com cerca de 50,7%. Em seguida vêm os de baixa, acompanhada pela alta relevância, com 27,0% e 22,3% do total, respectivamente. Ao longo dos anos de 1997 a 2000, os vereadores apresentaram projetos de baixa relevância com cerca de 45,8%. Os de alta relevância vêm em seguida com um percentual de 27,6%, acompanhada pela média com cerca de 26,6% do total.

Tabela 11

Relevância e período legislativo
Mogi Mirim, 1960-1963 e 1997-2000

Relevância	Período legislativo	
	1960-1963	1997-2000
Alta	22,3	27,6
Média	50,7	26,6
Baixa	27,0	45,8
Total	100,0 (216)	100,0 (664)

Também se verifica que, do total de projetos apresentados pelos vereadores ao longo do período de 1960 a 1963, 48,5% foram considerados de baixa relevância, enquanto 42,9% foram de média e apenas 8,6% foram de alta relevância. Nesse mesmo período, a produção legal de leis do chefe do poder Executivo concentrou-se, em sua maioria, em projetos de média relevância, com 58,5%. Do total de projetos apresentados pelo Executivo, 35,8% foram de alta e somente 5,7% foram de baixa relevância. Já no período de 1997 a 2000, o prefeito não teve variações quanto à relevância dos seus projetos. Alta, baixa e média relevância, com 36,1%, 32,4% e 31,5% do total, respectivamente. Já os vereadores apresentaram variações. Baixa, média e alta relevância, com 74,1%, 16,5% e 9,5% do total, respectivamente. Nota-se que mais da metade dos projetos de iniciativa dos vereadores foram de baixa relevância; ou seja, eram propostas honoríficas. Os vereadores e assessores entrevistados consideraram o caráter político desses projetos honoríficos, admitindo como uma necessidade pública de apresentá-los. Um vereador do PV e outro do PTB resumem com exatidão o que os demais vereadores e assessores pensam sobre as propostas de lei que visam a dar nomes às ruas.

É preciso denominar ruas, não tem como deixar uma rua sem nome. Vamos imaginar, se durante quatro anos 50 novas ruas aparecem no município, essas ruas precisam de nomes, logo, serão 50 projetos de lei (vereador do PV).

É a parte política dos vereadores, às vezes quer homenagear uma pessoa importante da cidade. Existe isto, e não é bem recebido pela população, mas, também, ninguém contesta as homenagens (vereador do PTB).

Aqui é possível realizar uma pequena comparação com a Câmara Municipal de Nova Iguaçu. Os projetos de homenagens, segundo Oliveira (1999), foram a segunda maior produção ao longo período de 1993 a 1996. Esses projetos foram subdivididos em: a) título de utilidade pública, b) denominação de ruas e c) outros. O autor conseguiu identificar que a predominância foi à concessão de títulos de utilidade pública às entidades civis e não ao que se refere

à denominação de ruas. “As leis de utilidade pública ocupam mais de 60,0% da produção de leis de tipo homenagem na legislatura 1993-1996”, diz Oliveira (1999, p. 128). Diante disto, o autor apontou dois fatores: a) a produção desse tipo de lei sugere que os vereadores apóiam o associativismo e b) a concessão de título de utilidade pública traz benefícios referentes à anistia fiscal e tributária à entidade civil beneficiada, podendo implicar em perda na receita municipal. O autor conclui que os vereadores de Nova Iguaçu usaram a homenagem como forma de reforçar as relações estabelecidas com os seus eleitores e possíveis simpatizantes. E, complementarmente, esta conclusão de Oliveira (1999) pode ser aplicada aos vereadores mogimirianos.

Os parlamentares mogimirianos e os de Nova Iguaçu não foram os únicos que apresentaram propostas de lei de baixa relevância. Legisladores de outros municípios revelaram a mesma prática política. *Primeira votação do ano privilegia perfumaria*, essa foi à manchete central do caderno Folha Cotidiano, Jornal Folha de S. Paulo, mostrando que os vereadores da Câmara Municipal de São Paulo, depois de dez meses sem votar nenhum projeto de lei, aprovaram 56 propostas de lei em 25 minutos, 23 delas para prestar homenagens. Uma boa parte das propostas apenas concedeu títulos e medalhas a pessoas da cidade paulistana (Jornal Folha de S. Paulo, 2000a). De 1997 até setembro de 2000, na Câmara Municipal de Ribeirão Preto (SP), 587 pessoas foram homenageadas com seus nomes em ruas e prédios municipais. Nesse período, os vereadores de Ribeirão Preto apresentaram 1.670 projetos de lei (Jornal Folha de S. Paulo, 2000b). Foi protocolado de janeiro de 1989 a dezembro de 1996 na secretaria da Câmara Municipal de Belo Horizonte 3.308 propostas de lei. Deste total, 1.741 projetos de lei foram transformados em leis, sendo que 1.113 são leis honoríficas, as demais leis fazem interface com as outras áreas (Araújo, 2001).

É importante lembrar que a iniciativa de projetos de lei que possam atender os serviços de importância imediata cabe ao chefe do Executivo. Os vereadores não podem criar gastos e diminuir as receitas do município. Esse limite constitui um obstáculo para as iniciativas dos vereadores ao encaminharem determinados projetos. Essa limitação de competência pode explicar o alto percentual de propostas de baixa relevância na XII Legislatura. Um vereador, do PMDB, refere-se a essa situação, afirmando que:

(...) em 99,0% dos casos, o que você pensa em apresentar, o prefeito já tem em mãos e está mandando. Então, eu acho que sobram poucas chances de propor projetos e geralmente os projetos que o prefeito manda, 90,0%, é de competência do prefeito e não do vereador, são projetos que geram gastos para o município e os vereadores não podem propor.

Depreende-se deste depoimento que é mínima a chance de participação dos vereadores no encaminhamento de projetos de alta relevância. Com apoio da teoria da Escolha Racional, com os dados e as informações aqui expostas e discutidas, pode-se assegurar que a baixa participação na proposição de projetos de lei e a alta produção de projetos de baixa relevância, embora seja resultado do arranjo institucional pós-1988, existem fatores externos a esse arranjo que também contribuem para induzir os vereadores a terem essa prática.

É importante ressaltar que mesmo que os vereadores sintam-se induzidos por esse arranjo institucional, distanciando-se do processo legislativo, eles podem propor projetos que estejam na área social ou até mesmo na econômica. Constatou-se nos parágrafos acima que os parlamentares mogimirianos, mesmo sabendo da inconstitucionalidade da proposta, tentaram participar da produção de políticas públicas que atendessem os serviços de importância imediata da população. Para ter seus projetos aceitos ou até mesmo aprovados e sancionados, os parlamentares precisam estabelecer um árduo trabalho de negociação com o chefe do Executivo, buscando assegurar a viabilidade da sua proposta. De acordo com um vereador do PV,

(...) não é proibido aos vereadores apresentarem projetos de lei na área social e econômica, porém, ele não pode ser colocado em prática pelo prefeito, em decorrência da sua inconstitucionalidade, porque é matéria de

prerrogativa do chefe do Executivo. Agora, se os projetos de lei se forem importantes para a população, não há razão para o Executivo não colocá-los em prática, mas precisa de muita conversa com o prefeito!

O veto do prefeito versus a obstrução dos vereadores

Antes, porém, de se fazer à discussão dos dados sobre o veto, julga-se necessário dizer que o veto foi introduzido na Constituição Federal de 1824 e era conhecido como negativa de sanção. A denominação de veto passou a ser usada com a reforma constitucional de 1926, quando foi introduzida a modalidade de veto parcial. A partir de 1934, o veto passou a contar com dispositivo constitucional próprio, que ratificou a modalidade de veto parcial, ao lado da sanção. Perdeu a importância e a finalidade com a Constituição Federal de 1937 (Campanhole, 1989). Segundo esse autor, seu retorno ao arranjo constitucional de 1946 se deu em uma versão mais favorável ao poder Legislativo. Mantendo a tradição constitucional brasileira, o veto se apresenta de duas maneiras: o total e o parcial. O veto total abrange todo o projeto, enquanto o veto parcial atinge somente o texto de artigo, parágrafo, inciso ou alínea.

O veto é um instrumento institucional que o chefe do Executivo tem para impedir a expressão de preferências e ações políticas dos parlamentares. Essa capacidade do chefe do Executivo de impedir as preferências dos legisladores evidencia o quanto é importante para o Executivo manter o status quo. De acordo com Shugart e Carey (1992), “(...) embora seja tecnicamente um poder negativo, o veto parcial permite ao presidente dissecar a legislação e criar pacotes finais que são mais aceitáveis ao Executivo, como resultado o poder presidencial se torna mais flexível e mais potente do que seria somente com o veto total” (citado por Pereira e Mueller, 2000, p. 47). E, complementarmente, tal raciocínio se aplica ao prefeito.

O prazo e o quorum exigido são fundamentais para apreciar o veto. O prazo permite uma maior ou menor mobilização em torno do problema, fortalecendo, respectivamente, a rejeição ou a manutenção do veto. Pelo Regimento Interno da casa Legislativa mogimiriana de 1960, os vereadores tinham 20 dias para apreciar o veto do prefeito, enquanto pelo regimento da XII Legislatura, a tolerância passa para 30 dias. Mais importante que o prazo, entretanto, é a fixação do quorum. O aumento ou a diminuição do quorum funciona como um indicador de maior ou menor influência legislativa do chefe do Executivo.

Pelo procedimento regimental do período de 1997 a 2000, para os vereadores rejeitarem o veto do prefeito era obrigatório alcançar o número de votos corresponde à maioria absoluta. A maioria absoluta manifesta-se por mais da metade do número total dos parlamentares, incluídos os presentes e os ausentes à sessão. Ao longo desse período, a Câmara Municipal mogimiriana era composta por 17 vereadores, como a metade é 8,5, a maioria absoluta é nove; ou seja, para os parlamentares mogimirianos derrubarem o veto do prefeito eram necessários nove votos contrários.

Já para os vereadores da IV Legislatura derrubarem o veto do prefeito era obrigatório alcançar o número de votos corresponde a dois terços ($2/3$) dos parlamentares presentes à sessão. A votação de $2/3$, também conhecida no Direito Constitucional ou Administrativo como maioria qualificada de $2/3$; ou seja, mais da metade dos votantes, considerados apenas os presentes à sessão. Se no momento da votação os 17 vereadores estão presentes, a maioria qualificada de $2/3$ será $11: 17/3 = 5,6 * 2 = 11,2$.

Pode-se notar que, relativamente ao poder de obstrução de veto, os vereadores da IV Legislatura possuíam mais desvantagem do que os da XII. Noutras palavras, é mais difícil ter a maioria qualificada de $2/3$ do que a absoluta.

Os dados apresentados na Tabela 12 ilustram as mudanças, no que diz respeito às características do veto, no comportamento dos vereadores nas duas Legislaturas. Estas informações podem revelar tanto o grau de conflito e controle entre os poderes Executivo e Legislativo, quanto o aumento das discussões no processo deliberativo.

Tabela 12

Característica do veto e período legislativo
Mogi Mirim, 1960-1963 e 1997-2000

Características do veto	Período legislativo	
	1960-1963	1997-2000
Veto		
Sim	7,9	4,3
Não	93,1	95,7
Total	100,0 (216)	100,0 (615)
Tipo de veto		
Total	82,4	42,3
Parcial	17,6	57,7
Total	100,0 (17)	100,0 (26)

No período de 1960 a 1963, num universo de 216 projetos de lei, foram vetados, em termos percentuais, 7,9%, enquanto no outro período foram 4,3% do total. Estes dados não permitem afirmar que o prefeito do período de 1960 a 1963 usou mais essa prerrogativa negativa do que o prefeito do outro período. Como o total de projetos de lei analisados pelos vereadores é diferente (216 na IV Legislatura e 615 na XII), isso prejudica uma análise satisfatória sobre o uso do veto.

Como se pode notar na tabela acima, ao longo dos anos de 1960 a 1963, o chefe do poder Executivo fez mais uso do veto total do que o parcial. Já no período de 1997 a 2000, o prefeito foi mais flexível, usou o veto total e também o parcial.

Na busca de uma análise mais detalhada, foi construída a Tabela 13 por iniciativa versus tipo de veto. No período de 1960 a 1963, pelo total de projetos apresentados à Câmara Municipal, o prefeito fez bom uso do veto. A maioria das propostas vetadas foi de autoria dos vereadores; ou seja, do total, 17 proposições de lei foram de iniciativa dos vereadores, enquanto somente dois projetos foram propostos pelo prefeito. O curioso destes dados é que na XII Legislatura, do total de projetos vetados, 19 são de iniciativa do prefeito, enquanto sete projetos foram propostos pelos parlamentares. Nessa Legislatura, o prefeito usou mais o veto para impedir a expressão de preferência dos parlamentares nas propostas de interesse do poder Executivo.

Tabela 13

Período/Iniciativa e tipo de veto
Mogi Mirim, 1960-1963 e 1997-2000

Período/Iniciativa	Tipo de veto		Total
	Total	Parcial	
1960-1963			
Prefeito	1	1	2
Vereadores	15	2	17
1997-2000			
Prefeito	4	15	19
Vereadores	7	-	7

Obs.: * Sinal convencional para indicar frequência igual ou próxima de zero.

Depreende-se desta tabela que ao longo dos anos de 1960 a 1963, a maioria dos projetos de iniciativa dos vereadores foi vetado totalmente, o que corresponde a 15 casos, enquanto somente dois projetos foram vetados parcialmente. Já no período subsequente todos os projetos de iniciativa dos vereadores foram vetados totalmente.

E o poder de obstrução dos vereadores? Utiliza-se o termo veto points, de autoria de Sven Steinmo e Kathleen Thelen, para fazer referência ao poder de obstrução de veto dos parlamentares mogimirianos. O veto points são áreas “(...) of institutional vulnerability, that is, points in the policy process where the mobilization of opposition can thwart policy innovation” (Thelen e Steinmo, 1992, p.7). Diante da definição de veto points, o plenário é uma área institucional vulnerável, pois é o local onde os parlamentares podem expressar as suas ações. A Tabela 14 revela a posição do plenário diante do veto do prefeito.

Tabela 14

Posição do plenário e período legislativo
Mogi Mirim, 1960-1963 e 1997-2000

Posição do plenário	Período legislativo	
	1960-1963	1997-2000
Acolheu	88,3	53,8
Reprovou	11,7	46,2
Total	100,0 (17)	100,0 (26)

Fonte: Felisbino (2002).

Esta tabela informa que os vereadores do período de 1960 a 1963 acolheram mais o veto do prefeito do que os do período compreendido entre 1997 a 2000. Em outras palavras, os vereadores da XII Legislatura utilizaram mais o veto *points* do que os da IV. Isto deixa claro o interesse dos vereadores da XII Legislatura em mudar o *status* quo desejado pelo chefe do Executivo. Embora os vereadores agissem em sintonia com o prefeito, aprovando quase todos os interesses do Executivo, eles tiveram momentos conflituosos com esse poder. Em resumo, estes dados também revelam a existência de conflitos pontuais na relação entre os dois poderes.

Todo veto é um ato político empenhado pelo chefe do Executivo, não podendo ser derrubado por via judicial. O veto só pode ser apreciado e derrubado pelo poder Legislativo na forma regimental. Pode-se, assim, pensar que existe uma correlação de forças entre o poder Executivo e o Legislativo. Essa correlação induz ao que se pode chamar de equilíbrio institucional. Por mais que esses dois poderes estejam em conflito constante, disputando interesses diferentes, esse equilíbrio provoca uma separação visível dos dois poderes constitucionais, que, por sua vez, é eficaz para a governabilidade. Se não houver esse equilíbrio pode ocorrer uma maior interferência de um poder sobre o outro.

À guisa de conclusão

Este artigo tratou da relação Executivo-Legislativo no âmbito municipal, um tema ainda pouco explorado pelos estudiosos do sistema político brasileiro. Um dos objetivos deste artigo é contribuir para o desenvolvimento de novas pesquisas empíricas e teóricas e também incentivar outros estudiosos a estudarem o tema da relação Executivo-Legislativo no âmbito do governo municipal.

Os resultados e as discussões empreendidas ao longo deste artigo constituem apenas um aspecto do que pode ser explorado e constatado sobre a relação Executivo-Legislativo no âmbito municipal. Mais esforços teóricos, metodológicos e empíricos são necessários para aprofundar ou levantar perguntas sobre a relação desses poderes nesse âmbito de governo. As comparações realizadas, quando foram possíveis, com informações sobre a Câmara

Municipal de Elias Fausto, Ribeirão Preto, São Paulo, Belo Horizonte, Nova Iguaçu e Araruama, apontam a relevância de mais estudos sistematizados que procurem investigar o tema da relação Executivo-Legislativo em uma perspectiva comparada.

A pesquisa *Relação Executivo-Legislativo no município de Mogi Mirim (SP), 1946-1964 e pós-1988* partiu da indagação sobre qual arranjo institucional democrático favorecia mais a capacidade política da Câmara Municipal do município de Mogi Mirim: aquele vigente entre 1946-1964 ou o pós-1988? As leituras realizadas dos ordenamentos jurídicos (as Constituições Federais de 1946 e de 1988, as Constituições Estaduais de São Paulo de 1947 e de 1989, a Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo de 1969, a Lei Orgânica Municipal de Mogi Mirim de 1990 e os Regimentos Internos da casa Legislativa mogimiriana de 1960 e de 1998), os dados coletados dos projetos de lei e as entrevistas com vereadores e assessores da XII Legislatura permitiram identificar que o arranjo institucional democrático que mais favoreceu a capacidade política da Câmara Municipal mogimiriana foi o do pós-1988.

Embora o arranjo institucional do pós-1988 tenha ampliado a autonomia do município e as prerrogativas da Câmara Municipal, o prefeito goza de amplos poderes sobre o processo legislativo, os quais são regulamentados pela Constituição Federal e pelo Regimento Interno da casa Legislativa. Os seus poderes são bastante superiores àqueles de que dispunha durante o período de 1946 a 1964. O prefeito tem a exclusividade na proposição de leis de natureza financeira, orçamentária e administrativa, direito de emendar proposições dos vereadores, poder de vetar total ou parcialmente as matérias aprovadas no Legislativo, direito de solicitar tramitação em regime de urgência e não é admitido aumento da despesa prevista nos projetos de lei de iniciativa exclusiva do prefeito etc. O prefeito pode também concorrer com os vereadores na proposição de outras matérias ordinárias. Ao chefe do Executivo mogimiriano não está disponível a medida provisória, mas isto não impediu a sua atuação no processo legislativo. Além dessas prerrogativas institucionais, o prefeito tem o poder de controlar toda a máquina administrativa e de influenciar indiretamente as eleições da Mesa Diretora e das principais comissões permanentes e especiais da Câmara Municipal. Com todos esses poderes, o prefeito pode usá-los para interferir de forma acentuada no comportamento dos vereadores.

Apesar dos poderes do chefe do poder Executivo em conduzir o processo legislativo, os vereadores da XII Legislatura têm, comparando com seus antecessores, mais poder de decisão; ou seja, aumentou a sua capacidade política no âmbito da legislação. Por exemplo, as condições para apreciação do veto do chefe do Executivo são mais favoráveis aos vereadores do período de 1997 a 2000 do que aos seus antecessores. Em resumo, os vereadores da XII Legislatura precisam da maioria absoluta para derrubar o veto do chefe do Executivo e não mais de 2/3 como previa o procedimento regimental do período da IV Legislatura. Eles têm 30 dias para apreciar o veto, enquanto os seus antecessores tinham 20 dias.

Também no atual arranjo institucional, a Câmara Municipal tem a co-responsabilidade administrativa do município enquanto órgão de governo com a capacidade de interferir no *modus operandi* do prefeito em conduzir o município e na vida de seus cidadãos. Isto fica evidente no art. 182 da atual Constituição Federal. Esse artigo confere aos poderes públicos municipais o compromisso no desenvolvimento urbano para efetivar as funções sociais do município e garantir o bem-estar de seus habitantes. Em suma, os vereadores são tão responsáveis quanto o prefeito na administração pública municipal.

Contudo, apesar do arranjo institucional do período de 1997 a 2000 possibilitar o alargamento do poder de decisão do poder Legislativo, a Câmara Municipal mogimiriana depara-se com práticas políticas no interior do processo legislativo que contribuem para reduzir a autonomia dessa instituição frente ao poder Executivo que, por sua vez, dificulta a sua consolidação institucional como ator relevante no processo de tomada de decisão. Em suma, pode-se concluir este artigo afirmando que no município de Mogi Mirim ocorreu, e ainda ocorre, o que Fernando Luiz

Abrúcio e Cláudio Golçalves Couto chamaram de executivismo; ou seja, uma preponderância do poder Executivo sobre o Legislativo.

Referências

ABRÚCIO, F.L. e COUTO, C.G. Governando a cidade? a força e a fraqueza da Câmara Municipal. **Revista São Paulo em Perspectiva**, 2: 57-65, 1995.

ARAÚJO, P.G. A produção legislativa na Câmara de vereadores de Belo Horizonte: um estudo das relações do poder Legislativo com o poder Executivo. 1999. 150 p., Relatório de Pesquisa - Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, 1999.

_____. *Instituições políticas e democracia: processo e produção legislativos na Câmara Municipal de Belo Horizonte 1989-1996*. 2001. 187 p., Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, 2001.

CAMPANHOLE, A.H. **Todas as constituições do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1989.

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

DINIZ, E. **Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro**. São Paulo: Paz e Terra, 1982.

EPTV (Emissoras Pioneiras de Televisão), *Jornal Regional*, 2o Edição, Ribeirão Preto, 05 out. 2000.

FELISBINO, R.A. *O Legislativo municipal em dois contextos democráticos (1946-1964 e pós-1988): o caso da Câmara Municipal de Mogi Mirim (SP)*. 2003. 278 p., Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos, 2003.

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

JORNAL. *Folha de São Paulo*. Primeira votação do ano privilegia perfumaria, Folha Cotidiano, 09 nov. de 2000a.
_____. _____. Caderno Especial 1, Olho na Câmara, 29 out. de 2000b.

LOPEZ JÚNIOR., F.G. *As relações entre Executivo e Legislativo no município de Araruama-RJ*. 2001, 114 p., Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2001.

OLIVEIRA, O.F. *O Legislativo municipal no contexto democrático brasileiro: um estudo sobre a dinâmica legislativa da Câmara Municipal de Nova Iguaçu*. 1999, 173 p., Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Antropologia e Ciência Política, Universidade Federal Fluminense, 1999.

PEREIRA, C. e MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 15: 45-67, 2000.

PESSANHA, CH.F. *Relação entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. 1997, 201 p., Tese (Doutorado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, 1997.

REGIMENTO INTERNO. Câmara Municipal de Mogi Mirim. Resolução nº 216, dez. De 1998.
_____. Resolução nº 32, mar. De 1960.

RESTON, J. **O Município para candidatos: prefeito - vice-prefeito - vereadores**. Rio de Janeiro: IBAM, , 3ª edição, 2000.

SHUGART, M.S. e CAREY, J.M. **Presidents and assemblies. Constitutional design and electoral dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SILVA, B. **Teoria das funções municipais**. Textos de Administração Municipal, nº 12, Rio de Janeiro: IBAM, , 2ª edição, 1995.

THELEN, K. e STEINMO, S. Historical institutionalism in comparative politics. In: _____ (org.) *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p. 1-32.

NOTAS

¹ A pesquisa foi coordenada, durante o período de dezembro de 2001 a novembro de 2002, pelo prof. Dr. Eduardo Garuti Noronha do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos. Ela foi a base da Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais, intitulada *O Legislativo municipal em dois contextos democráticos (1946-1964 e pós-1988): o caso da Câmara Municipal de Mogi Mirim (SP)*, defendida, em 16 de março de 2003, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos, sob orientação do prof. Dr. Eduardo Garuti Noronha.

² Esta declaração encontra-se em Lopez Jr. (2001), p. 103.

³ Esta declaração encontra-se em Lopez Jr. (2001), p. 98.

⁴ Estas declarações encontram-se em Araújo (2001), p. 148.

⁵ Esta declaração encontra-se em Lopez Jr. (2001), p. 37.

⁶ Esta declaração encontra-se em Lopez Jr. (2001), p. 36-37.

⁷ Estas declarações encontram-se em Araújo (2001), p. 113.