

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ - UNIOESTE
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIAS SOCIAIS

ALINE VONS MIRANDA

**LEGISLAR? UM ESTUDO DO PAPEL DO LEGISLATIVO MUNICIPAL NA
PRODUÇÃO DE LEIS NO INTERIOR DO PARANÁ**

TOLEDO
2015

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ - UNIOESTE
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIAS SOCIAIS

ALINE VONS MIRANDA

**LEGISLAR? UM ESTUDO DO PAPEL DO LEGISLATIVO MUNICIPAL NA
PRODUÇÃO DE LEIS NO INTERIOR DO PARANÁ**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais, no curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Centro de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual do Oeste do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Osmir Dombrowski.

TOLEDO
2015

Catálogo na Publicação elaborada pela Biblioteca Universitária
UNIOESTE/Campus de Toledo.
Bibliotecária: Marilene de Fátima Donadel - CRB – 9/924

M672L Miranda, Aline Vons
Legislar? : um estudo do papel do legislativo municipal na
produção de leis no interior do Paraná / Aline Vons Miranda .--
Toledo, PR : [s. n.], 2015.
103 f. : il. (algumas. color.), grafs., tabs.

Orientador: Prof. Dr. Osmir Dombrowski
Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade
Estadual do Oeste do Paraná. Campus de Toledo. Centro de Ciências
Sociais e Humanas.

1. Ciências sociais - Dissertação 2. Paraná. Leis, etc. 2. Câmaras
municipais - Paraná 3. Poder legislativo - Paraná 4. Poder executivo
- Paraná 5. Vereadores - Paraná 6. Leis - Elaboração - Paraná I.
Dombrowski, Osmir, Orient. II. T

CDD 20. ed. 328.8162
342.816209

ALINE VONS MIRANDA

**LEGISLAR? UM ESTUDO DO PAPEL DO LEGISLATIVO MUNICIPAL NA
PRODUÇÃO DE LEIS NO INTERIOR DO PARANÁ**

Dissertação aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais, no curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Centro de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, pela seguinte banca examinadora.

Prof. Dr. Osmir Dombrowski (Orientador)
UNIOESTE – Toledo

Prof. Dr. José Renato Vieira Martins
UNILA – Foz do Iguaçu

Prof. Dr. Vânia Sandeleia Vaz da Silva
UNIOESTE – Toledo

Toledo, 24 de setembro de 2015.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a meus pais, as pessoas mais importantes da minha vida. Não há amor mais generoso que esse, por isso sou grata eternamente. Dedico cada conquista a vocês. A meus irmãos, meus amores, agradeço imensamente o carinho e o incentivo para a conclusão desse trabalho. A vocês, minha sincera gratidão! Agradeço a família Vons, Miranda e agregados, que mesmo sem compreender ao certo o motivo de minha ausência apoiou minha jornada, meu muito obrigado a todos vocês.

Um agradecimento especial a meu orientador, professor Osmir, pela paciência, pelos ensinamentos e pela dedicação, que foram fundamentais para a construção deste trabalho. Aos demais professores, que me acompanham desde a graduação e me instigaram a percorrer este caminho, expresse meu profundo agradecimento.

Agradeço aos colegas de mestrado, que me propiciaram momentos de reflexão, debate e descontração. A minha amiga Inajara devo um agradecimento especial. Sou grata pelas conversas diárias, desabafos e suporte incondicional, que só quem está na mesma situação pode oferecer, obrigado por tudo!

Por fim, mas não menos importante, agradeço a Marilucy, sempre competente e prestativa em sua função. Obrigado por sua valiosa contribuição!

Para todos, meus sinceros agradecimentos!

MIRANDA, Aline Vons. Legislar? Um estudo do papel do legislativo municipal na produção de leis no interior do Paraná. 103 f. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciências Sociais, Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Toledo/PR, 2015.

RESUMO

Com a Constituição de 1988, os municípios adquiriram autonomia financeira, administrativa e política, contando com importantes prerrogativas em relação a produção de políticas públicas de relevante aos cidadãos. Considerando o exposto, o presente estudo discute a ação dos vereadores, em relação a uma de suas principais atividades, a de legislar. Para tanto, analisou-se os projetos de lei ordinárias apresentados em nove municípios do interior do Paraná, no período de 2009 a 2012. O objetivo é analisar os conteúdos dos projetos propostos pelo Poder Legislativo municipal e discutir a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo de construção de leis. Para isso utiliza-se alguns indicadores da atividade legislativa destas instituições, como a taxa de sucesso e dominância. Compõe a análise uma classificação temática, da abrangência e dos efeitos dos projetos de lei. Os resultados apontam que a relação entre os Poderes é marcada pelo predomínio do Executivo sobre o Legislativo em municípios pequenos e médio. Com relação a temática dos projetos o Poder Legislativo municipal é um contundente produtor de projetos honoríficos, sociais e urbanos. O Poder Executivo por sua vez, propõe projetos de cunho econômico e administrativo, frutos de suas prerrogativas constitucionais. A respeito da abrangência, os projetos propostos pelo Legislativo são em sua maioria individual e setorial. Sobre os efeitos das propostas, os vereadores em geral preferem não apresentar projetos que onerem a população de forma direta, mas sim de maneira diluída.

Palavras-chave: Legislativo Municipal, Produção Legislativa, Poder Executivo.

MIRANDA, Aline Vons. *Legislate? A study of legislative role in municipal laws production inside Parana State.* 103 p. Dissertation (Masters in Social Sciences). Postgraduation Program in Social Science, State University of Western Paraná. Toledo/PR, 2015.

ABSTRACT

With the 1988 Federal Constitution municipalities acquire financial, administrative and political autonomy counting with important prerogatives regarding public policy production relevant to citizens. Considering that, the present study discusses councilors' action regarding one of their main activities, legislate. Therefore it was analyzed the presented bills in nine municipalities of Parana State on the period from 2009 to 2012. The aim is to analyze the bills' content brought by the municipal Legislative and discuss the relations of Executive and Legislative in the law-making process. Thereunto it was resorted to some legislative activities indicators as such the data rate and success rate dominance. The theme, scope and effect are part of a classification of the bills. In reference to the bills' theme, the Legislative is a potent producer of honorific, social and urban bills. On the other hand, the Executive produces economic and administrative bills, result of their constitutional prerogatives. Regarding the scope, the Legislative bills are majority individual and sectoral. On the effects of proposals, council members generally prefer not to submit bills that burden the population directly, but in a diluted form.

Key-words: Municipal Legislative, Legislative Production, Executive.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Projetos apresentados por ano em municípios pequenos.....	53
GRÁFICO 2 - Projetos apresentados por ano em municípios médios.....	54
GRÁFICO 3 - Projetos apresentados por ano em municípios grandes.....	54
GRÁFICO 4 - Tema geral dos projetos de lei do Legislativo e Executivo por indexação: municípios pequenos.....	67
GRÁFICO 5 - Tema geral dos projetos de lei do Legislativo e Executivo por indexação: municípios médios.....	67
GRÁFICO 6 - Tema geral dos projetos de lei do Legislativo e Executivo por indexação: municípios grandes.....	68
GRÁFICO 7 - Abrangência dos projetos de leis: municípios pequenos.....	87
GRÁFICO 8 - Abrangência dos projetos de leis: municípios médios.....	88
GRÁFICO 9 - Abrangência dos projetos de leis: municípios grandes.....	88
GRÁFICO 10 - Efeitos dos projetos de lei: municípios pequenos.....	90
GRÁFICO 11 - Efeitos dos projetos de lei: municípios médios.....	91
GRÁFICO 12 - Efeitos dos projetos de lei: municípios grandes.....	91

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Competências comuns da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios.....	45
---	----

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - População e grau de urbanização por município em 2010.....	35
TABELA 2 - Categorias utilizadas para descrição dos temas específicos dos projetos de lei.....	39
TABELA 3 - Categorias utilizadas para descrição da abrangência dos projetos de lei.....	41
TABELA 4 - Categorias utilizadas para descrição do efeito dos projetos de lei.....	41
TABELA 5 - Total de projetos analisados.....	52
TABELA 6 - Iniciativa legislativa por autor em municípios pequenos.....	55
TABELA 7 - Iniciativa legislativa por autor em municípios médios.....	55
TABELA 8 - Iniciativa legislativa por autor em municípios grandes.....	55
TABELA 9 - Resultado do plenário em cidades pequenas.....	57
TABELA 10 - Resultado do plenário em cidades médias.....	57
TABELA 11 - Resultado do plenário em cidades grandes.....	58
TABELA 12 - Taxa de dominância do Executivo – Municípios pequenos.....	60
TABELA 13 - Taxa de dominância do Executivo – Municípios médios.....	60
TABELA 14 - Taxa de dominância do Executivo – Municípios grandes.....	60
TABELA 15 - Número de vereadores eleitos pela coligação partidária do Prefeito por município.....	62
TABELA 16 - Vetos emitidos.....	64
TABELA 17 - Resultado da apreciação do veto pelo Legislativo em municípios pequenos.....	65
TABELA 18 - Resultado da apreciação do veto pelo Legislativo em municípios médios.....	65
TABELA 19 - Resultado da apreciação do veto pelo Legislativo em municípios grandes.....	65
TABELA 20 - Tema geral dos projetos de lei por autoria: municípios pequenos.....	69
TABELA 21 - Tema geral dos projetos de lei por autoria: municípios médios.....	70
TABELA 22 - Tema geral dos projetos de lei por autoria: municípios grandes.....	70
TABELA 23 - Temas específicos, administrativo - municípios pequenos.....	71
TABELA 24 -Temas específicos, administrativos - municípios médios.....	72
TABELA 25 - Temas específicos, administrativo - municípios grandes.....	72
TABELA 26 - Temas específicos, honoríficos - municípios pequenos.....	73
TABELA 27 - Temas específicos, honoríficos - municípios médios.....	73
TABELA 28 - Temas específicos, honorífico - municípios grandes.....	73
TABELA 29 - Temas específicos, econômico - municípios pequenos.....	75

TABELA 30 - Temas específicos, econômico - municípios médios.....	76
TABELA 31 - Temas específicos, econômico - municípios grandes.....	76
TABELA 32 - Temas específicos, social - municípios pequenos.....	78
TABELA 33 - Temas específicos, social - municípios médios.....	79
TABELA 34 - Temas específicos, social - municípios grandes.....	80
TABELA 35 - Temas específicos, urbano/regulação de atividades - municípios pequenos.....	81
TABELA 36 - Temas específicos, urbano/regulação de atividades - municípios médios.....	82
TABELA 37 - Temas específicos, urbano/regulação de atividades - municípios grandes.....	82

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	INTERAÇÃO ENTRE OS PODERES E A PRODUÇÃO LEGISLATIVA NA CIÊNCIA POLÍTICA BRASILEIRA.....	16
2.1	O NOVO INSTITUCIONALISMO E OS ESTUDOS LEGISLATIVOS.....	16
2.2	A EMERGÊNCIA DO DEBATE SOBRE ESTUDOS LEGISLATIVOS NO BRASIL.....	19
2.3	O DESENVOLVIMENTO DOS ESTUDOS LEGISLATIVOS NO BRASIL.....	21
2.4	A LITERATURA SOBRE O PODER LEGISLATIVO NO ÂMBITO MUNICIPAL.....	26
3	METODOLOGIA.....	31
3.1	TEMA, PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVOS.....	31
3.2	A ESCOLHA DAS CÂMARAS MUNICIPAIS E O PROCESSO DE COLETA DOS DADOS.....	33
3.3	QUE TIPO DE PROJETOS CONSIDERAR?.....	35
3.4	CLASSIFICANDO O CONTEÚDO DOS PROJETOS DE LEI.....	37
3.5	CLASSIFICANDO A ABRANGÊNCIA E OS EFEITOS DOS PROJETOS DE LEI.....	40
3.6	PROCESSO LEGISLATIVO E O FUNCIONAMENTO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS.....	42
3.6.1	O município no contexto federativo brasileiro.....	42
3.6.2	Organização política do município e a função da Câmara municipal.....	47
4	A PRODUÇÃO LEGISLATIVA MUNICIPAL E O CONTEÚDO DOS PROJETOS DE LEI.....	52
4.1	O PERFIL DO PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL.....	52
4.2	A RELAÇÃO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO NOS MUNICÍPIOS.....	55
4.2.1	Taxa de sucesso e dominância dos Poderes Legislativo e Executivo na produção legislativa.....	57
4.2.2	Análise dos vetos.....	63
4.3	O CONTEÚDOS DOS PROJETOS DE LEI.....	66
4.3.1	Análise dos temas gerais dos projetos de leis.....	66

4.3.2	Análise dos temas específicos dos projetos de leis.....	71
4.4	PERFIL DOS PROJETOS DE LEI: ABRANGÊNCIA E EFEITOS.....	86
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	92
6	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	96

1 INTRODUÇÃO

Pesquisadores da área de Ciências Humanas vem se dedicando a investigar a organização institucional do sistema político brasileiro sob o marco das mudanças geradas pela promulgação da Constituição Federal em 1988. Surgem, a partir deste marco, inúmeros estudos voltados a compreender o efeito da nova Constituição sobre as formas de interação entre os Poderes Executivo e Legislativo, sobre as regras processo decisório no Congresso Nacional e seus efeitos e sobre o comportamento dos partidos políticos.

Este programa de pesquisa, ficou conhecido popularmente como estudos legislativos. No entanto, tais estudos tomam como objeto de pesquisa preferencialmente a esfera federal de governo. É, relativamente recente, o interesse em se fazer pesquisas que contribuam para a compreensão do papel do Poder Legislativo na esfera municipal de governo. Razão pela qual poucos estudos sobre o tema são encontrados na literatura.

A dinâmica política dos municípios, assim como a política federal, sofreu grandes impactos com a promulgação da Constituição de 1988. Entre estes impactos, o mais importante foi o município ser alçado à condição de ente federado. Essa posição lhe garante uma inédita autonomia política, administrativa e financeira (ARRETCHE, 2006). Isso significa que, os municípios são autônomos para eleger seus próprios representantes do Poder Legislativo e Executivo através de eleições diretas. São livres também para elaborar suas próprias leis orgânicas, bem como, possuem autonomia legislativa para adotar suas próprias políticas públicas, de acordo com a distribuição das competências constitucionais.

Além das mudanças constitucionais, Rocha e Kerbauy (2014) apontam que os avanços do processo de urbanização, a profissionalização dos quadros burocráticos municipais e uma transformação na configuração das elites políticas locais, também contribuíram para uma considerável mudança na dinâmica de funcionamento das instituições políticas municipais. Alçando assim, o município a uma condição de destaque em estudos sobre a política brasileira.

Apesar destas mudanças evidenciarem o importante papel que o município assume no cenário político brasileiro, restam muitas dúvidas sobre o desempenho do governo local. Muitas dessas dúvidas se referem especificamente a performance do Poder Legislativo local. Não é novo o consenso de que o Legislativo é um poder autônomo e independente do Poder Executivo (ABRÚCIO E COUTO, 1996; MOISÉS, 2011) e que suas funções principais são três; legislativa, deliberativa e julgadora. No entanto, no âmbito municipal, principalmente em cidades de pequeno e médio porte, constata-se uma certa fraqueza do Legislativo. Opera-se

nesse nível de poder, segundo alguns estudiosos, um forte executivismo (ABRUCIO, 1998). Essa tendência ao executivismo ocorre quando o Poder Executivo sobrepuja o Poder Legislativo. Em última instância, essa força excessiva do Poder Executivo poderia até comprometer o sistema de *checks and balances*, uma vez que a função fiscalizadora e legislativa do Poder Legislativo não ocorre da forma como deveria. “O governo municipal é, assim, um poder sem contrapeso. Existe um poder legislativo, a Câmara de Vereadores, porém essa instituição tem pouca importância quanto as funções de governo” (NUNES *apud* ABRÚCIO; COUTO, 1996, p.59). Essa constatação reforça o juízo que considera o Legislativo um apêndice do Executivo (KERBAUY, 2005).

Este trabalho visa contribuir com a agenda de pesquisa sobre a política local, e elucidar, na medida do possível, o quanto ainda hoje é válida a constatação da fraqueza do Poder Legislativo municipal. O objetivo desta pesquisa é lançar luz sobre a produção dos vereadores, ou seja, o conteúdo dos projetos que pretendem virar leis municipais. A discussão do conteúdo das propostas de lei importa, pois é a partir deles que políticas públicas que podem impactar a vida dos cidadãos são criadas. A produção legislativa possibilita, portanto, inferir sobre o desempenho do Poder Legislativo no cumprimento de uma de suas atividades mais importantes, legislar, e, ao mesmo tempo, oferece dados sobre a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo nos municípios analisados. Assim, busca-se responder algumas das dúvidas relacionadas a atuação do Legislativo no município.

Para atingir tais objetivos analisou-se a produção legislativa de nove municípios do interior do Paraná, todos apresentados durante o período compreendido pelos anos de 2009 até 2012. Ao todo, averiguou-se 6.883 projetos de lei ordinária, considerando na análise, a autoria do projeto e o resultado que cada um obteve no plenário. Além disso utilizou-se algumas classificações para determinar os conteúdos dos projetos, a abrangência e o seu efeito, baseados em uma classificação adaptada da literatura especializada. Os dados sobre os projetos de lei foram obtidos através dos sites institucionais das Câmaras municipais selecionadas. As informações obtidas foram sistematizadas em um banco de dados próprio.

De acordo com os dados, a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo nos municípios analisados é pautada por dois padrões distintos. Em municípios de pequeno e médio porte o Poder Executivo foi o responsável por apresentar a maioria dos projetos de lei que tramitaram no período. Já nos municípios de grande porte, a situação se inverte, sendo o Legislativo o poder que mais apresenta projetos.

Sobre o resultado das votações dos projetos de lei, os dados demonstraram que é o Poder Executivo quem possui a maior taxa de aprovação. O sucesso do Executivo, nestes casos,

independe do tamanho do município. Para testar o predomínio do Executivo sobre o Legislativo no processo legislativo utilizou-se a taxa de dominância. Esse índice demonstra o quanto tal poder (no caso o Executivo) participa da produção legislativa. Os dados apontaram que, em municípios pequenos e médios o Poder Executivo domina, no entanto, o mesmo não ocorre em municípios grandes.

Em relação ao conteúdo dos projetos de leis, os resultados obtidos permitem a afirmação de que, nos casos analisados, o Poder Legislativo municipal é um contundente produtor de projetos honoríficos. Além disso, o Legislativo possui por característica produzir propostas cuja temática é social e urbana. O Poder Executivo por sua vez, propõe projetos de cunho econômico e administrativo, frutos de suas prerrogativas constitucionais.

A respeito da abrangência, os projetos propostos pelo Legislativo são em sua maioria individual e setorial. Tal dado indica que o Legislativo opta por produzir projetos com ganhos a poucos indivíduos ou a grupos específicos. Com relação aos efeitos das propostas, os vereadores em geral preferem não apresentar projetos que onerem a população de forma direta, mas sim de maneira diluída.

Esta dissertação está organizada em três seções. No primeiro capítulo foi realizada uma revisão da literatura que trata sobre os estudos Legislativos. A intenção é propor um resgate da origem das discussões sobre o tema no Brasil, para então apresentar alguns dos principais estudos sobre a arena federal de governo. A segunda subseção é dedicada a um apanhado das pesquisas que possuem como foco a esfera municipal, alvo desta pesquisa.

O segundo capítulo apresenta a metodologia utilizada. Nesta seção foram detalhados os procedimentos de coleta, sistematização e análise dos dados. Uma segunda subseção traz informações sobre o lugar do município no contexto federativo. Essa discussão possui o objetivo de descrever a conjuntura na qual opera o Poder Legislativo municipal, apresentando como são distribuídas as competências legislativas de acordo com a Constituição Federal. Em seguida, tratou-se brevemente sobre a organização e funcionamento das Câmaras municipais, de forma a expor os fatores institucionais que delimitam a atuação deste Poder, tais quais, as regras regimentais e as Leis Orgânicas dos municípios.

O terceiro capítulo dedica-se a apresentação e análise dos dados. O primeiro conjunto de dados verificados diz respeito ao perfil do processo decisório. O segundo conjunto aborda a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo. São informações detalhadas sobre os índices de iniciativa de projetos, taxas de aprovação, sucesso e dominância. Esta seção aborda também os dados sobre o veto de projetos de lei. Em um terceiro momento, apresenta-se a classificação

temática das propostas. Posteriormente, é abordado a questão da abrangência e dos efeitos dos projetos de leis. Por fim é oferecido as considerações finais do trabalho.

2 INTERAÇÃO ENTRE OS PODERES E A PRODUÇÃO LEGISLATIVA NA CIÊNCIA POLÍTICA BRASILEIRA

2.1 O NOVO INSTITUCIONALISMO E OS ESTUDOS LEGISLATIVOS

Nos estudos sobre o legislativo, há uma grande predominância da literatura que busca compreender como e quais são as regras que delimitam o chamado jogo político e institucional. Essa literatura busca, de forma geral, o entendimento de como as ações individuais do legislador se transformam em resultados coletivos no processo de tomada de decisões. Trata-se da corrente de estudos da Ciência Política denominada Novo Institucionalismo.

O Novo Institucionalismo surge como resposta aos modelos explicativos comportamentalistas e pluralistas em voga na Ciências Sociais no período da II Guerra Mundial. Estes modelos analíticos, tais como a Escola de Chicago, introduzem um tipo de análise voltada para questões psicológicas e sociológicas, baseadas em métodos quantitativos. Segundo Ribeiro (2012), isso refletiu na metodologia da Ciências Sociais, uma vez que houve um aumento considerável na preocupação com levantamentos empíricos e análises quantitativas, fato considerado positivo, mas que, por outro lado, acaba por reduzir os sistemas políticos a padrões de comportamento apreendidos por meio de *surveys* e de pesquisa de opiniões. Segundo esses modelos analíticos, as instituições políticas não são relevantes na determinação da ação do indivíduo.

O Novo Institucionalismo, por sua vez, coloca o processo de construção institucional como o fundamento básico da ação social. A variável, independente das análises, sob esse viés passa a ser as instituições. São as instituições que dão conta de explicar, senão todas, a maior parte das ocorrências da vida política. O que não significa dizer que os atores sociais e suas preferências não contam, mas significa deslocar o olhar para as margens que as instituições colocam à ação dos atores.

Contudo, é necessário salientar que o Novo Institucionalismo é constituído por diferentes métodos de análise. Essas escolas de pensamento são mais conhecidas como: Institucionalismo Histórico, Institucionalismo da Escolha Racional e Institucionalismo Sociológico. Todas procuram explicar o papel que as instituições possuem na determinação de resultados sociais e políticos, no entanto com diferentes visões sobre o mundo político.

Os teóricos do Institucionalismo Histórico criticam a ideia de que as características sociais, psicológicas ou culturais são as únicas responsáveis pelo funcionamento da sociedade.

Para eles, a organização institucional é o fator principal (mas não único) a estruturar o funcionamento da sociedade como um todo. Esta escola possui uma visão complexa sobre o que determina a vida social, com isso, segundo Hall e Taylor (2003, p. 202), “procuram situar as instituições numa cadeia causal que deixe espaço para outros fatores, em particular os desenvolvimentos socioeconômicos e a difusão de ideias”. Instituições são, portanto, o reflexo da trajetória percorrida pelos atores em cada contexto específico, fruto de uma condição social, política e econômica anteriormente dada.

Já o Institucionalismo da Escolha Racional surge no bojo de estudos sobre o comportamento dos congressistas norte-americanos. Segundo essa corrente de pensamento, os atores sociais se comportam de forma utilitarista, ou seja, visam sempre maximizar a satisfação de suas preferências. A premissa principal é de que o comportamento de um ator é dado não por forças históricas, mas, sim, por um cálculo estratégico e que tal cálculo é formado a partir da expectativa do ator em relação ao comportamento dos outros atores. Assim, as instituições têm o papel de moldar o comportamento dos atores, na medida em que fornecem as margens para os cálculos estratégicos pelos quais os atores se guiam.

O Institucionalismo Sociológico é originário das teorias da organização. É o responsável por aproximar a definição de instituição a uma linha mais culturalista, ao defini-la não só como as regras, procedimentos e normas, mas também como um sistema de símbolos que fornece padrões de significação para a ação humana. Para Hall e Taylor (2003, p., 210), “a relação que liga o indivíduo e a instituição repousa, portanto sobre uma espécie de ‘raciocínio prático’ pelo qual, para estabelecer uma linha de ação, o indivíduo utiliza os modelos institucionais disponíveis ao mesmo tempo em que os confecciona”. Ao usar dos modelos institucionais disponíveis, os atores agem não somente compelidos por um senso de eficácia (ou por um cálculo estratégico), mas, sim, devido a um conjunto de práticas culturais que são institucionalizadas na própria rotina da organização.

Atualmente, as reflexões que adotam o viés do Novo Institucionalismo estão propensas a mesclar esses diversos métodos de análise. Os Estudos Legislativos sofrem grande influência dos pressupostos do Novo Institucionalismo. Na realidade, estudos sobre o Legislativo se solidificaram na agenda da Ciência Política através das pesquisas sobre o Congresso americano, o mais estudado do mundo.

No Brasil, esta linha de pesquisa ganha força a partir dos anos 90, quando os estudos sobre a transição e a estabilidade democrática começam a declinar à medida que a democracia do país, bem ou mal, continua a vigor. O funcionamento do Legislativo passa a chamar atenção, ao passo que traz à tona aspectos do funcionamento da vida política do país, obscurecidos

durante o longo processo autoritário. Temas como a relação entre o Executivo e o Legislativo, o papel dos partidos políticos e de seus líderes na condução das votações em plenário e na formação das comissões legislativas, o papel da disciplina partidária, dentre inúmeros outros, passam a ser foco de estudos na Ciência Política nacional. O amadurecimento dessas práticas institucionais, principalmente com a Constituição de 1988, suscita discussões e vem sendo analisadas a partir de três categorias analíticas distintas. São elas: a teoria distributivista, a informacional e a partidária.

O modelo distributivista conta com uma ideia central relativamente simples, a de que o político busca sempre sua reeleição, e que isso depende da distribuição de benefícios ao seu eleitorado. Tendo essa premissa em vista, as ações e preferências dos políticos devem ser entendidas a partir de seu desejo primeiro. “Decorre daí que as políticas públicas preferidas pelos congressistas serão aquelas que oferecem benefícios localizados e tangíveis a uma clientela eleitoral claramente identificável” (LIMONGI, 1994, p. 8). A natureza das motivações distributivistas recai sobre o sistema eleitoral. Seria a partir da lógica eleitoral que os congressistas guiam suas ações, consideradas de cunho clientelista.

Na versão informacional, o problema fundamental é o de garantir que as decisões sejam tomadas com base na utilização da maior quantidade de informações possíveis. Esta perspectiva aponta que a informação é distribuída de forma desigual entre os membros do Legislativo, o que causa incerteza na promoção de políticas públicas. Essa assimetria de informações daria espaço para o uso estratégico de determinadas informações, o que pode ser problemático, uma vez que, para esta versão, diante da incerteza os congressistas alteram suas crenças com base na troca de informações. Somente com congressistas bem informados (especialistas) em determinadas áreas temáticas é que a incerteza desaparece, melhorando a qualidade da política pública a ser adotada (LIMONGI, 1994).

A perspectiva partidária chama a atenção para a importância dos partidos políticos na atividade legislativa. Em geral, as comissões são consideradas uma forma de organização legislativa que independe dos partidos políticos. Para a versão partidária, as comissões devem ser entendidas como uma forma de governo partidário. No entanto, a literatura corrente aponta a um sério declínio da importância dos partidos políticos nos votos dos congressistas. No entanto, segundo Limongi, o argumento central dos teóricos da versão partidária é o de que “a principal fonte de poder dos partidos no interior do Congresso, advém de sua capacidade de controlar a agenda decisória, isto é, de determinar quando e o que será objeto de decisão” (LIMONGI, 1994, p. 28). A organização legislativa, portanto, é entendida como forma de controle dos partidos políticos sobre a ação parlamentar, destacando que os procedimentos da instituição

levam a uma ação partidarizada e não individual. Tendo em vista este apanhado de parte da fundamentação teórica dos Estudos Legislativos, parte-se agora para um balanço das pesquisas já realizadas sobre a temática no Brasil.

2.2 A EMERGÊNCIA DO DEBATE SOBRE ESTUDOS LEGISLATIVOS NO BRASIL

As alterações institucionais advindas da promulgação da Constituição Federal de 1988 refletiram na produção da Ciência Política brasileira, provocando discussões sobre a governabilidade da recém reinstituída democracia no país.

Esses estudos foram aprofundados em um momento de grave crise institucional. A instabilidade gerada pela transição democrática, combinada a um cenário acadêmico de grande preocupação com a incapacidade de o sistema presidencialista evitar crises no sistema político na nova democracia, criou um ar pouco otimista sobre o novo sistema político. Segundo Bittencourt (2012), essa visão coincidiu com a observação de diversas crises institucionais envolvendo conflitos entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, “com renúncias, ‘autogolpes’ e impeachments presidenciais durante a década de 1990” (p. 10).

Neste cenário, produziu-se pelo menos duas interpretações diametralmente opostas sobre o sistema político brasileiro. Uma que corrobora a visão pessimista acerca do sistema presidencialista e outra criada para contradizer tais diagnósticos.

O primeiro conjunto de argumentação é sustentado a partir da premissa em que o Executivo, apesar de forte constitucionalmente, é profundamente afetado pelo poder desagregador exercido pelos parlamentares. Os parlamentares seriam orientados por questões subnacionais, de seus redutos eleitorais, mais do que pela orientação das lideranças nacionais do partido (MAINWARING, 1997; KINZO, 1999). Esse tipo de comportamento individualista tornaria praticamente impossível uma disciplina partidária.

Alguns argumentos são fundamentais para entender as causas de tal diagnóstico. O sistema proporcional e multipartidário é variável constante nessa análise. De acordo com Fabiano Santos (1997), a fundamentação desta vertente segue a seguinte lógica:

O sistema proporcional gera multipartidarismo; multipartidarismo significa baixa probabilidade de apenas um partido conquistar 50%+1 das cadeiras parlamentares, isto, por sua vez, aumenta as chances de um presidente ser eleito sem base parlamentar majoritária. Por isso, o governo teria mais dificuldade em obter apoio no Legislativo do que seria o caso em regimes parlamentaristas - nos quais o governo deriva diretamente de uma maioria parlamentar [...] (SANTOS, 1997).

O sistema partidário seria fraco devido às características do sistema eleitoral. As listas proporcionais abertas incentivariam o eleitor a escolher nominalmente seus representantes. Esse

voto personalizado estabelece uma relação entre representante e eleitor – já na campanha –, que enfatiza suas qualidades individuais e não o programa do partido (SANTOS, 1997). Assim, um Legislativo eleito por esse tipo de voto é frequentemente marcado por uma falta de disciplina partidária. Diante de tal cenário, o presidente não conseguiria implementar sua agenda, o que causaria uma grave paralisia decisória (AMES, 2001; MAINWARING, 1991; SHUGART; CAREY, 1992).

De acordo com essa vertente, o Executivo e o Legislativo, assumindo que ambos possuem interesses de agendas próprios, estariam constantemente em confronto, em disputa (SANTOS, 2010), o que causaria, então, um sistema político propenso mais ao veto do que à decisão. Esse conjunto de análises Palermo (2000) define como linha dos problemas de governabilidade via dispersão do processo decisório.

De outro lado, mas na mesma linha de raciocínio, encontra-se também a perspectiva de confronto entre os poderes Executivo e Legislativo. No entanto, para esta vertente, o Executivo utiliza-se de seus fortes poderes legislativos e administrativos para excluir potenciais atores de veto – partidos, Estados e parlamentares. Exemplo de tal usurpação dos poderes do Congresso seria o uso indiscriminado das Medidas Provisórias por parte do Executivo, conforme Kinzo (1999). A concentração do poder decisório geraria uma situação de conflito que colocaria em risco, em última instância, o sistema político brasileiro. De acordo com a definição de Palermo (2000), trata-se da linha da ingovernabilidade via concentração do processo decisório.

Ambas as subcategorias desta perspectiva apontam para o caminho da instabilidade do sistema político brasileiro. Perspectiva contestada por dados empíricos, que indicaram a possibilidade de governabilidade a despeito das características apontadas por tais autores. O novo conjunto de pesquisas, encabeçadas pelas produções de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1995), sistematizam os efeitos das regras eleitorais e do presidencialismo na governabilidade do sistema político brasileiro.

O objetivo dos autores era estudar o Legislativo a partir de suas instituições internas, analisando dados empíricos relacionados ao comportamento dos parlamentares em plenário, a produção legislativa e também a relação do Legislativo com o Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Tal pesquisa testou empiricamente a visão de que haveria, em nosso sistema político, um déficit de governabilidade. Para isso, a hipótese de que – devido ao modelo de nosso sistema eleitoral – os deputados seriam individualistas e buscariam apenas fazer política do tipo paroquial foi posta à prova.

Como teste a tal assertiva, propuseram que, se os partidos políticos não fossem realmente relevantes nas decisões do legislativo, então encontrariam uma elevada proporção de

deputados que votassem de forma diferente da orientação de suas lideranças partidárias. Caso a hipótese viesse a ser comprovada, seria confirmada a dificuldade do Executivo em governar a nação. Os resultados, no entanto, apontaram que a média da disciplina partidária era elevada, a ponto de o voto de um parlamentar ser considerado previsível. Por consequência, a taxa de aprovação de projetos originários de uma coalizão majoritária era também considerada alta.

Uma vez estabelecido que o modelo institucional adotado pela Constituição de 1988 não inviabiliza a democracia, contrariando o diagnóstico da paralisia decisória, surge uma série de novas investigações orientadas empiricamente (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998, 1999; SANTOS, 1997, 1999). Segundo Peres e Carvalho (2012), as considerações sobre a ingovernabilidade da democracia brasileira foram constituídas de deduções lógicas a partir de características macroinstitucionais e não fruto de pesquisas sistemáticas, comprovadas empiricamente. Segundo o autor, “aquelas assertivas, portanto, vinham sendo tomadas como teses, quando, em realidade, deveriam, no máximo, ser tomadas como hipóteses a espera de confirmação ou de refutação (PERES; CARVALHO, 2012, p. 85).

O debate acadêmico passa da discussão sobre o processo de consolidação da democracia e da forma de governo (presidencialismo ou parlamentarismo) para um olhar mais sistemático às instituições que regulam o processo decisório, como por exemplo o Poder Legislativo.

Com os resultados dessa pesquisa, o foco antes dado às questões de governabilidade foi deslocado para dentro do processo decisório. A discussão passa a ser sobre o mecanismo pelo qual a governabilidade seria conquistada pelo Executivo na sua relação com o Legislativo e sobre como se comportam os atores políticos na arena governamental (PERES; CARVALHO, 2012). Esse conjunto de pesquisas, centrado metodologicamente na análise das diversas dimensões do Poder Legislativo, conhece-se como Estudos Legislativos.

2.3 O DESENVOLVIMENTO DOS ESTUDOS LEGISLATIVOS NO BRASIL

Este novo debate é profundamente influenciado metodologicamente pelas perspectivas distributiva, partidária e informacional. Abordagens originalmente criadas para discutir o sistema de comissões do Congresso norte-americano.

De acordo com Gomes (2013), a tese da paralisia decisória adotou de forma excessiva o pressuposto distributivista, o que pode ter levado à não consideração de hipóteses alternativas ao problema, causando, assim, o seu desgaste analítico. Já a segunda vertente fundamenta-se majoritariamente na perspectiva partidária. A questão merece atenção, pois a adoção de

modelos exclusivos pode levar a uma simplificação exagerada da realidade (KREHBIEL, 2004), contribuindo com a fragmentação das análises.

Nos estudos legislativos no Brasil, uma ampla gama de variáveis foram e vem sendo utilizadas nas diversas explicações, extrapolando a polarização anterior que tratava quase que exclusivamente da questão governabilidade e da forma de governo. Para uma análise mais sistematizada da produção acadêmica sobre o tema, valemo-nos da classificação elaborada por Manuel Leonardo dos Santos (2008). O autor divide a produção a partir do peso das variáveis utilizadas nas análises, chegando a três modelos: os modelos de arena Executivo-Legislativo, os modelos explicativos de arena eleitoral e, por fim, os modelos explicativos de dupla arena. Explora-se, na sequência, os três grupos de estudos sobre o legislativo brasileiro.

O primeiro grupo, ou *modelo explicativo de arena Executivo-Legislativo*, se caracteriza por utilizar, em sua maioria, variáveis endógenas. Endógenas são aquelas variáveis que dizem respeito à organização interna do Poder Legislativo e ao processo decisório (SANTOS, 2008). Este modelo atribui alta capacidade explicativa para os instrumentos proativos presidenciais, ao papel desempenhado pelos partidos políticos e às normas que regulam os poderes do Legislativo. Todavia, faz-se necessário enfatizar que, dentro deste modelo (e também dos demais), existem divergências. Neste caso, o ponto de inflexão se dá acerca de como é desempenhado o papel do Presidente no processo legislativo.

Uma parte da literatura considera que a governabilidade se obtém através da concentração do poder decisório (PALERMO, 2000). Neste caso, o Congresso não se apresenta como um obstáculo na constituição da agenda Executiva. Pelo contrário, o Executivo conta com instrumentos capazes de assegurar uma relação de cooperação.

Tais instrumentos remontam ao quadro de continuidade/descontinuidade do modelo constitucional de 1988, em relação à experiência de 1945-1964 e do período do regime militar. Segundo Figueiredo e Limongi (1995), o Poder Legislativo, que durante o período ditatorial perde muito de seus poderes, recupera parte de suas atribuições. Contudo, o Poder Executivo, que durante o mesmo período foi dotado de competências legislativas, manteve tais atribuições. Um exemplo claro é o poder de editar e reeditar medidas provisórias, nos mesmos moldes do decreto-lei utilizado nos governos militares. Como consequência a este processo, o Executivo acaba tendo lugar privilegiado no processo legislativo, contando com poderes proativos,¹ garantidos institucionalmente.

¹ Entende-se por instrumentos proativos presidenciais: iniciativa exclusiva em determinadas leis (administrativa e econômica), a medida provisória, requerimento de urgência e o poder de veto.

Não se trata, evidentemente, de dar como certo o domínio Executivo de forma gratuita. As próprias Medidas Provisórias precisam ser aprovadas pela maioria dos congressistas. A lógica que garante o sucesso do Executivo, segundo Figueiredo e Limongi (1995, 1999), é a concentração de alguns recursos legislativos na Mesa Diretora e nos líderes dos partidos. Essa centralização imputa força aos partidos políticos, o que diminuiria o comportamento individualista dos parlamentares, tornando-os partidariamente disciplinados. Desta forma, é possível a formação de uma coalizão estável, uma vez que a preferência do Legislativo é adequada à agenda do Executivo através da negociação.

Essa tese é denominada por Palermo (2000) como governabilidade via concentração do processo decisório, em que a estabilidade se obtém graças ao poder de o Executivo forçar a cooperação de outros atores. O que contrapõe a corrente discutida anteriormente, que considera que a concentração do poder decisório é tida como um incentivo a excluir outros atores. Neste caso, os instrumentos de controle por parte do Executivo “devem ser entendidos como incentivos para alterar a disposição dos congressistas, fazendo-os cooperar (já que é melhor para seus próprios interesses), ajustando seus passos ao poder de agenda do presidente” (PALERMO, 2000, p.17).

Outras variáveis também são consideradas nesta vertente. Se a coalizão parlamentar de apoio não corresponder às expectativas do Presidente, a estratégia muda. Neste caso, a moeda de troca – cargos no governo federal – é utilizada para tentar ganhar apoio de partidos de oposição. Essa estratégia, de acordo com Fabiano Santos (1997), é chamada patronagem.

A utilização da patronagem, no entanto, possui ao menos duas limitações. A primeira delas é o risco de ocorrer, dentro da base de partidos aliados ao Executivo, falta de apoio, que advém tanto da não admissão de negociações com partidos oposicionistas, quanto pela obtenção de uma menor patronagem, que leva parlamentares a deixarem de apoiar o Executivo em determinadas votações (SANTOS, 1997). A segunda limitação se refere ao risco de diminuição do valor da patronagem promovida pelo Executivo, sendo mais vantajoso aos parlamentares se alinharem com coalizões eleitorais alternativas. É, portanto, neste momento que “tanto os membros de partidos governistas, quanto os de partidos oposicionistas redefinirão seu cálculo de cooperação ou conflito com a agenda presidencial” (SANTOS, 1997, s/p).

Considera-se, de acordo com essa vertente, que o Executivo está em constante negociação. Amorim Neto (2000) assinala que, contar com uma coalizão disciplinada, reunida por meio da distribuição de postos ministeriais entre os partidos, não garante ao Presidente ter uma maioria estável no Congresso. Assim, a patronagem é uma moeda política importante, que pode garantir ao Executivo condições estáveis na arena parlamentar.

O modelo explicativo de arena Executivo-Legislativo ainda leva em conta uma variável importante, o processo legislativo. Essa variável assume que a prática legislativa dos parlamentares – o tipo de proposição, a probabilidade de se aprovar uma lei, que tipo de lei se aprova, etc. – é parte fundamental da explicação do funcionamento do legislativo no Brasil. Representando essa categoria, encontra-se o estudo de Ricci (2003). Segundo o autor, a arena parlamentar, sobretudo a organização dos trabalhos internos, informa mais sobre a performance legislativa do que explicações vinculadas à arena eleitoral – apesar de exaltar, em suas conclusões, que seria mais importante saber como as duas arenas interagem e quais tipos de interação são dominantes, do que analisar as duas arenas de forma separada.

Esse modelo se aproxima da versão partidária norte-americana, como anteriormente mencionado. Ao se aproximar dessa abordagem, os autores trazem o partido de volta às análises, mas, desvinculando-as da tese da conexão eleitoral para explicar o comportamento legislativo. Ou seja, orientados por regras e procedimentos centralizadores da esfera legislativa, os partidos estariam em vantagem em relação aos parlamentares individualistas. Segundo Pereira e Mueller (2003), de acordo com essa perspectiva, eventuais alterações ou reformas na arena eleitoral terão pouco ou nenhum impacto no papel dos partidos no Legislativo, pois os incentivos para a disciplina partidária estão concentrados na arena legislativa e não na arena eleitoral.

O segundo eixo, ou *modelos explicativos de arena eleitoral*, utiliza variáveis exógenas para compor explicações sobre o funcionamento do Poder Legislativo. Tendo como seus maiores expoentes. Ames (2003) e Mainwaring (2001), essa vertente considera, em linhas gerais, que o sistema eleitoral brasileiro produz incentivos à criação de políticas paroquialistas por parte do parlamentar e incentiva o comportamento clientelista dos eleitores. Isso cria, devido à combinação de um sistema partidário fragmentado com a forma de governo presidencialista, uma série de obstáculos à governabilidade. Características já explanadas na seção anterior, em que se atribui a responsabilidade pelos problemas de governabilidade ao sistema presidencialista de governo.

Tais autores utilizam também algumas variáveis endógenas, como é o caso da variável *pork*. *Pork* é entendido como a distribuição de recursos públicos em forma de emendas orçamentárias. Essa seria a maneira pela qual o Executivo distribui recursos, trocando benefícios por apoio político para a aprovação de sua agenda. Apesar disso, há uma clara preferência por variáveis externas ao processo legislativo, como é o caso do grande peso atribuído ao sistema eleitoral, conferindo características negativas ao efeito das regras do processo eleitoral. Grande parte da discussão se desenvolve em torno do desempenho eleitoral e

do padrão de votação dos deputados, que possui, por característica, a troca de benefícios localizados por votos e, portanto, um comportamento individualista dos deputados (AMES, 2003; MAINWARING, 2001; SANTOS, 2008).

Esse segundo modelo possui uma forte influência da versão distributivista norte-americana, de acordo com Manoel L. Santos (2008). O que evidencia tal constatação é a preferência pelo uso de variáveis exógenas, principalmente o sistema eleitoral, e por apontar o Congresso como pouco colaborativo, caracterizado como mercado de votos, com precária influência dos partidos políticos na dinâmica legislativa.

Há ainda uma terceira versão explicativa, que combina em sua análise as variáveis endógenas e exógenas. Trata-se do *modelo explicativo de dupla arena*. Esta vertente defende um certo sincretismo analítico ao combinar a versão partidária e distributivista, considerando que há uma interação entre as duas arenas na definição do comportamento dos parlamentares.

De acordo com essa vertente, a combinação das regras eleitorais e de partidos fragmentados na arena eleitoral, com centralização das regras do processo decisório e os poderes constitucionais do Presidente, produzem um sistema político que condensa duas diferentes e antagônicas forças e incentivos institucionais. Esse conjunto de incentivos paradoxais criam, ao mesmo tempo, comportamentos partidários na arena legislativa, e pessoais na arena eleitoral (PEREIRA; RENNÓ, 2001; PEREIRA; MUELLER, 2003).

Essa linha de investigação parte da consideração, de acordo com Pereira e Mueller (2003), de que o sistema político brasileiro não deve ser tomado como totalmente descentralizado, nem como totalmente centralizado, como afirmam a primeira e segunda correntes, respectivamente. O que define os custos do comportamento parlamentar e do partido é a combinação das restrições das regras internas do Congresso, dos poderes do Presidente e das regras eleitorais. Assume-se, portanto, que os parlamentares recebem, sim, incentivos da arena eleitoral para se comportar individualmente. Por outro lado, também recebem incentivos para se comportar de acordo com a orientação do partido – ou, no caso, de o partido fazer parte da coalizão, do Executivo.

Como é possível padrões de comportamento aparentemente antagônicos funcionarem ao mesmo tempo? A resposta, segundo os autores, é de que o equilíbrio do sistema político brasileiro depende de alguns fatores. Mais precisamente da capacidade do Presidente e dos líderes de partidos em utilizar de forma adequada os instrumentos institucionais de que dispõem. O comportamento partidário na arena legislativa “visa a que os membros desse partido extraiam benefícios individuais controlados pelos líderes partidários e pelo Executivo a serem utilizados na esfera eleitoral” (PEREIRA; MUELLER, 2003, p. 739). Dessa forma, os autores

reafirmam a complementariedade das duas arenas (eleitoral e legislativa) no funcionamento do sistema político brasileiro.

De acordo com Fabiano Santos (2008), estes modelos de dupla arena são o resultado do avanço nos estudos Legislativos, inclusive seria esse o movimento esperado do debate.

2.4 A LITERATURA SOBRE O PODER LEGISLATIVO NO ÂMBITO MUNICIPAL

A dinâmica da política local é abordada há décadas em estudos. Essa literatura já identificava a importância dos municípios no contexto político e institucional de nosso país (DUARTE, 1939; VIANA, 1949; FAORO, 1958; LEAL, 1975; QUEIROZ, 1976; AMES, 1987, BURSZTYN, 1985, MEDEIROS, 1986; SCHWARTZMAN, 1988).

O conceito de “mandonismo” (QUEIROZ, 1976), por exemplo. A noção de mandonismo se refere à existência de uma estrutura de poder, oligárquica e personalizada. O mandão² exerce uma autoridade sobre a população rural, que é fundada nas bases tradicionais de domínio, em geral ligado à posse de terra. Essa autoridade controla, de forma pessoal e arbitrária, o livre acesso da referida população ao mercado e à sociedade política. De acordo com Carvalho (1997), o mandonismo não é um sistema propriamente dito, mas, sim, uma característica da política tradicional que existe desde a colonização e sobrevive, ainda hoje, em regiões isoladas.

A concepção de coronelismo (LEAL, 1975) foi criada para descrever o sistema pelo qual se desenvolviam as relações de poder no município durante a época da Primeira República (1889 - 1930). O coronelismo se desenvolveu a partir da combinação de dois fatores: a ampliação do poder dos governadores de estados e pelo enfraquecimento do poder político dos coronéis. Aos governadores era concedida, pelo Presidente, autonomia para o exercício do poder político em seus estados, em troca de apoio. O mesmo sistema era posto em prática pelos governadores com os coronéis. O governo concedia, através da distribuição de cargos públicos, acesso a verbas, poder aos coronéis, que passavam a controlar a população local e também seus rivais. Esse sistema político baseado na barganha entre governadores e coronéis é denominado coronelismo. Sistema, vale dizer, datado temporalmente, portanto, “o coronelismo não existiu antes dessa fase e não existe depois dela” (CARVALHO, 1997, *online*).

Outra abordagem comum é o clientelismo. Relações clientelísticas são aquelas que envolvem trocas de cunho político. Abrangem concessões de benefícios públicos, como

² Termo utilizado para se referir ao chefe, o potentado ou até mesmo o coronel como indivíduo que exerce o poder (CARVALHO, 1997)

isenções, benefícios e empregos em troca de apoio político, ou seja, em troca de voto. De acordo com Carvalho (1997), seu conteúdo varia ao longo do tempo e depende do tipo de recursos controlados pelos atores políticos. Esse tipo de troca ocorre tanto entre atores políticos, como por exemplo na relação entre Executivo e Legislativo, quanto entre políticos e população, a exemplo da troca de votos por empregos. Esse conceito, diferentemente do coronelismo, não é datado historicamente. As relações clientelísticas são capazes de se adaptar a diferentes cenários, perdurando no tempo.

O município é o cenário principal nestas análises – tanto as clássicas quanto as atuais. Sua importância se deve à proximidade das instâncias de governo com a população. “A importância do governo local é ser local” (SOUZA; BLUMM, 1999, p. 53), e é devido a essa proximidade com os cidadãos que a possibilidade de resposta as demandas locais são maximizadas. Ao mesmo tempo, a influência dos cidadãos é mais sentida, fator que diferencia os municípios dos demais níveis de governo.

Andrade (1998) analisa a Câmara de Vereadores e Assembleia Legislativa de São Paulo no período entre 1991 e 1993. Seu objetivo é explicar os padrões de estratégias adotadas pelos parlamentares durante o processo decisório. Segundo o autor, essas estratégias se definem baseadas em dois elementos: na estratégia do governo em relação ao legislativo e na estratégia de agentes externos ao processo decisório, a opinião pública e *lobbies*. A premissa básica adotada pelo autor é a de que, na atividade parlamentar, os agentes visam prioritariamente a reeleição, e, assim, agiriam com maior flexibilidade estratégica.

A partir de um esquema analítico, o autor desenvolve alguns padrões para os processos decisório e da tomada de decisões. No processo decisório, pode acontecer tanto um processo de cooperação competitiva (CC) quanto de competição não-cooperativa (NC). O Executivo, por sua vez, pode propor uma estratégia de cooperação imediatista, a negociação pontual (NP), ou uma aliança em troca de cargos, denominada coalizão fisiológica de governo (CFG). No caso da Câmara de Vereadores de São Paulo, o autor aponta que prevaleceu uma situação de negociação pontual (NP), com casos de CC e NC. Nesta situação, o Legislativo Municipal é ator central no processo decisório, pois a negociação caso a caso coloca em evidência os parlamentares perante a opinião pública, tornando-os corresponsáveis pelo desempenho do governo. Segundo o autor, “o parlamento torna-se mais responsável (*accountable*) quando a oposição é majoritária” (ANDRADE, 1998, p. 21). O que não ocorre quando há a adoção da CFG, neste caso o parlamento é sempre cooperativo com o Executivo.

A pesquisa de Cláudio Gonçalves Couto (1998) também apresenta um modelo teórico interpretativo que expõe os padrões possíveis de interação na relação Executivo-Legislativo e

suas consequências na tomada (ou não) de decisões. O autor analisa o caso de São Paulo entre os anos de 1989 e 1992. Apresenta basicamente três padrões de interação: 1) formação de coalizão, 2) negociações pontuais, e 3) oposição rígida.

O domínio de um desses padrões depende do tipo de conteúdo a ser debatido e votado e também do tipo de coalizão formada pelo Executivo. Os tipos de coalizão podem ser, ou de *caráter programático de governo*, cujo apoio se dá pelo compartilhamento de programas políticos entre os partidos membros da coalizão, ou pode vir a ser uma *coalizão fisiológica de governo*, que é quando os partidos votam junto com o governo apenas em busca de algum benefício.

A interação entre os dois poderes também varia, podendo ser, segundo o autor, de *negociação pontual sem conteúdo*, que é quando parlamentares votam junto com o governo, dependendo o tipo de matéria e também dependendo do apoio político que determinada matéria recebe, ou ainda pode ser uma *negociação pontual alocativa/fisiológica*, que é quando o parlamentar vota junto com o governo quando determinada matéria proporciona algum benefício direto para seu eleitorado, ou quando existe algum incentivo maior no interior da própria instituição.

Couto (1998) identifica, no caso de São Paulo, a transição de uma estratégia conflitiva instável no início da gestão para a cooperação estável. Essa ruptura se deu via negociação pontual e não foi caracterizada por práticas fisiológicas e/ou clientelistas, o que propiciou uma significativa melhoria da qualidade do processo decisório. Assim como Andrade (1998), o autor identifica que a Câmara Municipal adquiriu centralidade no processo decisório. De acordo com o autor:

[...] caso os parlamentares se limitassem a homologar as decisões requeridas pelo Executivo, o poder do parlamento reduzir-se-ia bastante. Na medida em que o Legislativo municipal tornou-se *locus* deliberativo das políticas em virtude da necessidade de constantes negociações entre os atores envolvidos, a Câmara Municipal de São Paulo adquiriu enorme visibilidade, publicizando as discussões e conferindo transparência ao processo decisório (COUTO, 1998, p.67).

O fator principal para tal centralidade foi a não formação de uma coalizão fisiológica de governo (CFG). Esse movimento, no entanto, contrasta bastante com o que ocorre nas demais Câmaras municipais, onde há, de acordo com Couto (1998) uma forte tendência homologatória, que torna o embate político incipiente e até ineficaz.

Há também a pesquisa “As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local”, de Maria Teresa Kerbauy, que faz uma análise sobre a composição do legislativo e executivo municipal de São Paulo, Alagoas e de Santa Catarina e sobre como os diferentes atores (vereadores, prefeitos, presidentes da câmara) percebem seus respectivos papéis no processo decisório municipal. A autora também analisa, durante o período de 1996 a 2000, as características partidário-eleitoral nos legislativos locais.

Segundo a autora, os novos arranjos institucionais constroem a atuação do Legislativo, uma vez que a entrada dos conselhos municipais e dos novos canais de participação em cena, com a Constituição de 1988, dilui o papel do Legislativo, “referendando o consenso quase geral de que as câmaras municipais constituem um apêndice do poder executivo” (KERBUAY, 2005, p. 350). Apesar desta constatação, Kerbauy (2005) aponta que as Câmaras municipais não se moldam apenas nas distribuições de benefícios e troca de lealdades, embora essas características sejam ainda predominantes em cidades pequenas (onde a presença de características rurais é forte).

A pesquisa de Bruno Caetano (2005), “Executivo e Legislativo na esfera local”, faz uma análise da formação de maiorias no Legislativo de São Paulo, entre 2001 e 2004. Tal trabalho corrobora com as considerações de Figueiredo e Limongi, ao apontar uma centralização do processo decisório nas lideranças do partido da base do governo, com altas taxas de coesão nas votações dos projetos de lei apresentados no período. Assinala também que, de fato, há um forte poder de agenda por parte do Executivo, fazendo dele o principal legislador. A relação entre o Executivo e o Legislativo local reproduz a lógica encontrada no Congresso Nacional por Figueiredo e Limongi (1999), que é de cooperação e formação de maioria governista nos moldes de apoio partidários. Segundo o autor, pesquisas sobre a esfera local ainda possuem uma visão negativa do papel dos partidos políticos, exagerando por vezes na orientação individualista e paroquial dos vereadores, aproximando-se em demasia do modelo distributivista.

A conclusão de tal pesquisa é de que a maioria da produção legislativa da Câmara municipal de São Paulo está enquadrada no leque de preferências do prefeito (CAETANO, 2005). Além disso, a posição dos líderes partidários, dos presidentes das comissões e do presidente da Câmara constroem os parlamentares a uma atuação mais partidária, levando a um alto grau de coesão partidária nas votações. O diferencial, na análise do autor, é apresentar uma Câmara municipal não como um “mero poder homologador de nomes de ruas e datas comemorativas” (CAETANO, 2005, p. 125), mas, sim, como um poder com uma importante agenda de projetos.

O trabalho de Felisbino (2009) faz uma abordagem da relação Executivo/Legislativo em dois momentos, um durante os anos de 1946 a 1964, durante a primeira experiência democrática brasileira, e, no período a partir de 1988, após a redemocratização. De acordo com o autor, mesmo que o cenário institucional pós 1988 tenha favorecido o Legislativo, com a ampliação de sua capacidade de legislar, ainda assim o Executivo detém amplos poderes sobre o processo legislativo. Baseado na pesquisa sobre esses dois períodos democráticos, o autor revela que no município de Mogi-Mirim ocorreu, e ainda ocorre, um processo denominado executivismo: a preponderância do poder Executivo sobre o Legislativo. Isso se deve não ao fato de o arranjo institucional limitar a atuação do Legislativo, mas, sim, pela postura dos vereadores.

Segundo a pesquisa, os vereadores mogimirianos se dedicam ao atendimento direto ao eleitor com vistas a aumentar seu capital político, visando uma possível reeleição, ao passo 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” (FELISBINO, 2009, p. 34). Todavia, o autor defende que o arranjo institucional que mais favorece a capacidade política da Câmara municipal de Mogi Mirim é o arranjo pós 1988. Os vereadores, no atual arranjo institucional, possuem mais poder de decisão, com a capacidade de interferir, de fato, na condução política do município.

O sumário aqui apresentado sobre o tratamento conceitual e teórico da literatura sobre estudos Legislativos serve para apoiar o argumento da necessidade cada vez maior de se discutir o papel do governo local na democracia brasileira. A próxima seção expõe os aspectos metodológicos desta pesquisa, apresentando as variáveis e detalhando os procedimentos utilizados.

3 METODOLOGIA

A revisão da bibliografia sobre estudos Legislativos visa, antes de mais nada, justificar a necessidade de estudos mais sistemáticos sobre o papel do Legislativo no município. Destacadas as mais importantes informações sobre o debate teórico, este capítulo se propõe a detalhar os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa.

3.1 TEMA, PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVOS

A produção legislativa no Brasil se insere na chamada agenda de Estudos Legislativos. Tais estudos se desdobram também em outros três grandes temas: as relações Executivo/Legislativo, o comportamento dos partidos e a organização interna das Casas Legislativas (GOMES, 2013). Tais pesquisas, como visto no primeiro capítulo deste trabalho, adotam as mais diversas perspectivas e metodologia. Parece consenso, no entanto, que o Legislativo brasileiro enfrenta algumas dificuldades.

O Legislativo é percebido como uma instituição secundária na construção de políticas públicas importantes para o país. Contribuíram para essa percepção as características centralizadoras do processo decisório no Executivo, resquícios das mudanças ocorridas no período de governo militar (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995). Visando reafirmar ou refutar essa visão sobre o desempenho do Legislativo, surgiram inúmeros estudos sobre o caso brasileiro (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; SANTOS, 1997, PEREIRA; RENNÓ, 2001).

Tais análises, no entanto, se restringem à atuação do Congresso Nacional. Estudos sobre o município ainda são uma caixa-preta, dependentes de interpretações formuladas ainda na primeira metade do século XX (CARVALHO *apud* MARENCO, 2013). A preferência em se pesquisar a política nacional, em detrimento da local, se deve muito pelo desafio de analisar o município. De acordo com Rocha e Kerbaui (2014), tal desafio se deve ao fato de o próprio termo *município* ser a medida para designar cenários tão diversos. O Brasil possui 5.570 municípios, com os mais variados cenários econômicos, sociais, demográficos e, portanto, políticos também. O que torna qualquer análise complexa.

A partir da constatação da fraqueza dos Legislativos, é válido questionar quanto a dinâmica da produção legislativa local é tributária desta perspectiva. Assim, busca-se observar alguns traços que são (quase) consenso na literatura sobre a esfera federal, mas que nos municípios, devido às diversas dinâmicas políticas, são mais suposições do que afirmações. Assim, algumas questões orientam este trabalho: que padrão predomina nas relações entre

Legislativo e Executivo local? Os Legislativos preservam sua autonomia e conseguem fazer valer suas preferências ou os Executivos predominam? Quanto ainda podemos nos basear nestes modelos analíticos nacionais para explicar a política local?

Esta pesquisa se insere nesta lacuna. O tema é o Legislativo municipal, com foco voltado para seu desempenho na função legislativa. A produção legislativa faz parte das atividades canônicas do Poder Legislativo, juntamente com o ato de fiscalizar o Poder Executivo. Nesse sentido, utiliza-se tal instrumento como indicador do comportamento do Legislativo municipal. Formalmente, sabe-se que é através de projetos de leis que o ordenamento jurídico de um município é modificado. No entanto, será que a produção de leis nos municípios mobiliza tanto o Legislativo quanto se imagina?

Buscando encontrar parâmetros similares entre a produção legislativa federal e municipal, acaba-se por criar algumas expectativas sobre a atuação dos Legislativos municipais. Alguns exemplos destas expectativas são as constatações já generalizadas pela literatura nacional, que apresentam o Legislativo como um poder voltado para a construção de políticas sociais, ou ainda, que o padrão de relação entre o Legislativo e o Executivo é de dominância do segundo sobre o primeiro (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; LEMOS, 2001; AMORIM NETO; SANTOS, 2003; GOMES, 2003). Neste sentido, busca-se aqui trazer elementos que esclareçam um pouco mais esse questionamento.

Para tanto, segue-se a mesma linha de raciocínio dos debates sobre o Legislativo Federal. O intuito, no entanto, não é traçar uma simples comparação, transplantando os conceitos utilizados na esfera federal para a municipal, mas apontar os diferentes padrões através dos quais a produção legislativa é posta em prática nos municípios. Procura-se analisar tanto a relação entre os poderes no âmbito municipal, quanto as questões ligadas à organização interna dos Legislativos municipais, voltando a atenção principalmente para a produção legislativa e suas especificidades.

A compreensão de como se formam as leis de um município, por intermédio da análise da produção legislativa, importa para a discussão das capacidades do Legislativo enquanto instituição. Esta pesquisa busca analisar o perfil dos atos legislativos dos municípios em questão, por meio da apreciação dos projetos de lei ordinárias. Através do trâmite dos projetos iniciados pelo Legislativo e pelo Executivo, busca-se inferir a extensão do que propõem e aprovam tais instituições. A avaliação baseia-se na produção tanto do Legislativo quanto do Executivo, por se entender que o Legislativo não opera como ator unitário na elaboração de leis de um município (MENEGUIN; MAGNA, 2014).

Em primeiro lugar, busca-se depreender do processo legislativo a maneira como os Legislativos municipais se portam em sua relação com os Executivos. Essa relação é estabelecida através dos índices de sucesso e dominância dos atores no processo legislativo. Taxa de sucesso nada mais é do que a proporção do que é aprovado do total de projetos enviados pelo poder. Já a taxa de dominância é estabelecida através da razão entre o total de projetos aprovados pelo órgão pelo total de projetos aprovados no período. Tais índices são utilizados como um dos indicadores da relação Executivo e Legislativo no município. O objetivo é saber se estamos perante governos subnacionais com diferentes dinâmicas legislativas, ou se, pelo contrário, existe um padrão de atuação das Câmaras municipais. Neste caso, dado a separação dos municípios de acordo com o tamanho populacional – divisão explicada na próxima seção, as variações dos resultados obtidos entre os grupos são os indicadores que estabelecerão a ocorrência destas dinâmicas legislativas.

Em segundo lugar, a produtividade será analisada com o propósito de mensurar-se o conteúdo dos projetos de leis ordinárias apresentados durante a legislatura em questão. O objetivo, portanto, é definir os traços característicos da produção legislativa municipal a partir de uma classificação a ser proposta a seguir. A classificação do conteúdo dos projetos de lei é fundamental para alcançar o terceiro e último objetivo geral deste trabalho, que é a avaliação da abrangência e dos efeitos da atividade legislativa municipal sobre a população local. O cerne do trabalho passa por dois questionamentos: quanto poder detém o Legislativo e como ele opera com o poder que possui? Tal indagação é baseada no trabalho de Meneguín e Magna (2014) e replicada aqui com o intuito de conhecer suas implicações no âmbito municipal.

A seguir, encontra-se a descrição das especificidades metodológicas deste trabalho, o processo de escolha dos municípios a serem estudados, o processo de coleta dos dados e os pressupostos que orientam a análise dos resultados da pesquisa.

3.2 A ESCOLHA DAS CÂMARAS MUNICIPAIS E O PROCESSO DE COLETA DOS DADOS

Os dados empregados nesta pesquisa são provenientes dos sites institucionais das Câmaras municipais. Apesar de as informações sobre os projetos de leis que tramitam nas casas legislativas serem considerados de livre acesso, houve uma imensa dificuldade em encontrar tais informações.

Algumas Câmaras municipais utilizam uma plataforma disponibilizada pelo *Interlegis*, órgão ligado ao governo Federal, que é responsável pela capacitação profissional dos servidores

do Senado e órgãos conveniados. Um dos objetivos do *Interlegis* é estimular a modernização das casas legislativas municipais, oferecendo acesso ao Sistema de Apoio ao processo legislativo (SAPL), uma plataforma desenhada para atender as regras da Lei de Acesso à Informação e da transparência.

Em tese, o acesso à informação sobre a tramitação dos projetos de lei seria facilitado por essa ferramenta, mas isso se constatou na busca de tais informações. Poucas das casas legislativas que utilizam o SAPL disponibilizam os dados de maneira organizada e completa. Por outro lado, há aquelas instituições que sequer fazem parte desta plataforma. Tais fatores tornaram a experiência de sistematizar os projetos de leis em banco de dados próprio muito mais complicada.

Para a análise de um município se tornar viável, são necessários alguns dados básicos. O primeiro requisito é o projeto de lei ser originado durante o período entre 2009 e 2012, o que compreende uma legislatura completa. É necessário também ter informações sobre o autor do projeto, o resultado do plenário (se aprovado, rejeitado ou arquivado) e, por fim, possuir dados sobre o processo de sanção, se houve ou não veto. Se o projeto passou pelo veto, total ou parcial, é necessário saber qual foi a posição do Legislativo em relação a ele, se foi mantido, rejeitado ou arquivado.

Perante as dificuldades acima relatadas, e tendo em vista algumas especificidades dos dados, o escopo da pesquisa passou a depender da disponibilidade de acesso a tais informações. Não se optou por requerer informações a cada Legislativo por duas razões: primeiramente, pela demora em se processar tais pedidos, e, em segundo lugar, teria que se lidar com busca por informações em arquivos das casas legislativas, o que despenderia enorme quantidade de tempo e recursos financeiros, além do disponível.

Em busca das informações almejadas, visitaram-se sites institucionais de todos os municípios do Paraná, com o propósito de coletar referências do maior número de municípios possível. No entanto, essa tentativa foi, em certa medida, frustrada, devido à falta de dados completos. Dos consultados, 11 casos atenderam a todos os critérios necessários à análise. São eles os municípios de: Apucarana, Bela Vista do Paraíso, Cascavel, Campo Largo, Cambé, Curitiba, Ipiranga, Londrina, Maringá, Morretes e Porto Amazonas. Ao final do processo, optou-se por descartar o caso de Morretes, por apresentar informações inconsistentes, e o de Curitiba, por incompatibilidade com a proposta da pesquisa, que não envolve a análise de grandes metrópoles.

Na busca por padrões explicativos sobre a política local e a relação entre os poderes governamentais lotados nos municípios, é impossível não retomar as primeiras matrizes

analíticas sobre o tema. Tais interpretações identificam uma série de elementos presentes no estudo do poder local até hoje evocados em estudos desta categoria. Os modelos clássicos de análise, como visto no capítulo 1, evidenciaram um padrão de município que se difere do cenário atual. As estruturas da política local sofreram impactos consideráveis do processo de urbanização. Antes, a conjuntura era composta de municípios predominantemente rurais. Com o processo de êxodo da população rural para as cidades, o cenário se inverte. Dados sobre o tamanho da população, bem como o grau de urbanização dos municípios analisados nesta pesquisa, estão descritos na Tabela 1.

Tabela 1 – População e grau de urbanização por município em 2010

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	POPULAÇÃO URBANA	POPULAÇÃO RURAL	GRAU DE URBANIZAÇÃO
Apucarana	120.919	114.098	6.821	94
Bela Vista	15.079	14.196	883	94
Cambé	96.733	92.952	3.781	96
Campo Largo	112.377	94.171	18.206	84
Cascavel	286.205	270.049	16.156	94
Ipiranga	14.150	4.889	9.261	35
Londrina	506.701	493.520	13.181	97
Maringá	357.077	350.653	6.424	98
Porto Amazonas	4.514	2.948	1.566	65

Fonte: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IparDES (2010)

Os dados apresentados na Tabela 1 revelam que a maioria das cidades possui um grau de urbanização alto. A divergência fica por conta de dois municípios da tabela, Porto Amazonas e Ipiranga. A diferença permitirá avaliar os efeitos que o grau de urbanização possui na produção legislativa destes municípios e compará-los com as demais cidades.

A partir dos dados, a amostra a ser explorada foi dividida de acordo com o tamanho da população de cada município, resultando em três grupos: pequenos municípios, médios municípios e grandes municípios, a saber: Bela Vista do Paraíso, Ipiranga e Porto Amazonas no grupo de pequenos municípios; Apucarana, Cambé e Campo Largo no grupo de médios municípios; e Cascavel, Londrina e Maringá compondo o grupo de municípios grandes.

3.3 QUE TIPO DE PROJETOS CONSIDERAR?

Ao todo, foram sistematizados e analisados 6.883 projetos de lei ordinária, o que corresponde à totalidade dos projetos apresentados nas Câmaras municipais durante o período

analisado e não somente os aprovados. Interessa para a pesquisa o processo pelo qual o projeto passou, e não somente seu resultado final.

Tendo em vista que o Legislativo não é um ator unitário no processo legislativo, mas, sim, compartilha com outros agentes o processo de produção legislativa (MENEGUIM; MAGNA, 2014), considerou-se na análise projetos de autoria tanto do Legislativo quanto do Executivo, da Mesa Diretiva, das Comissões e também projetos de iniciativa popular³.

A opção por se analisar projetos e não leis constituídas se justifica pela maior fluência de dados a serem observados. Uma vez analisando projetos, é possível visualizar dados sobre a dinâmica relação entre Executivo e Legislativo, fato que a análise de leis não proporcionaria. Todo projeto, antes de ser transformado em lei, passa pela fase de aprovação, sanção e análise do veto. Consegue-se, a partir destes dados da tramitação, verificar, por exemplo, o índice de iniciativa legislativa por órgão, os índices de aprovação, rejeição e arquivamento, a dinâmica do veto no contexto local, bem como outros aspectos. Estes dados são valiosos na análise aprofundada do processo legislativo, daí a opção de se trabalhar projetos e não leis municipais.

A escolha de projetos de leis ordinários também foi predeterminada, a despeito de outras proposições que se encontram no cotidiano de uma Câmara legislativa. Tal escolha justifica-se por algumas razões encontradas na literatura e pela falta de informações suficientes sobre outros tipos de matérias durante a fase de coleta de dados. O processo legislativo compreende a elaboração de emendas à lei orgânica, decretos legislativos, resoluções, leis ordinárias e complementares. Tais matérias são comumente denominadas proposições legislativas. A preferência no processo legislativo é por apresentar projetos de leis ordinárias, que é a forma mais comum de se modificar o ordenamento jurídico de um município, ou seja, é a partir de projetos de lei ordinárias que os vereadores podem, de fato, alterar a estrutura do município e a vida cotidiana de seus cidadãos.

Projetos de Resolução e de Decreto Legislativo são aquelas matérias de competência privativa da Câmara, como por exemplo a concessão de Títulos de Cidadão Honorário e a regulamentação de matérias com caráter político e administrativo da instituição, como a concessão de licenças a vereadores. Essas proposições não possuem status de lei, apenas aspecto normativo, e independem da sanção do prefeito. Opta-se, portanto, por analisar os projetos de leis ordinárias em virtude de sua importância normativa e também por conterem conteúdos programáticos importantes, foco principal da discussão em questão. Exclui-se

³ No entanto não se encontra nenhum projeto de iniciativa popular em nenhuma das cidades durante o período analisado.

também da análise os projetos de lei complementares, pelo fato de algumas cidades não preverem esse dispositivo legislativo em suas Leis Orgânicas, como é o caso de Londrina.

Há ainda aquelas atividades que d'Ávila Filho (2008) denomina “intermediação de interesses paroquiais”, que é o ato de produzir Moções, Indicações, Solicitações e Requerimentos. Essas ações não compõem o rol de funções legislativas das Câmaras, mas são atividades importantes da atividade política de um vereador. Todavia, mesmo que o trabalho de um vereador não se reduza somente à atividade legislativa, o intuito desta pesquisa se concentra nos procedimentos e resultados da função legislativa dos Legislativos municipais.

3.4 CLASSIFICANDO O CONTEÚDO DOS PROJETOS DE LEI

A classificação dos projetos de lei pelo seu conteúdo foi um desafio. Não há uma classificação já elaborada por temas para assuntos tratados em nível de município. O que de concreto existe é uma indexação de temas, utilizada para classificar os projetos que tramitam no Senado Federal. Restou, portanto, a tarefa de adaptar essa classificação já existente, juntamente com algumas apresentadas pela literatura especializada (sobre o âmbito federal e estadual) para a realidade dos assuntos tratados nos municípios (SANTOS, 1997; BRAGA; FRANÇA, 2007; GRAÇA, 2012).

Além de não se encontrarem tantos estudos que abordem os conteúdos dos projetos ou leis no âmbito municipal, o que existe é uma pluralidade enorme de métodos e técnicas de pesquisa sobre o Legislativo brasileiro (FRANÇA, 2006; SILVA, 2013). As tipologias desenvolvidas para esse tipo de classificação são muito variadas. Trata-se de uma lacuna importante quando se considera a tradição já formada pelos Estudos Legislativos no Brasil. Essa lacuna, juntamente com a dificuldade de sistematização de informações sobre o processo legislativo municipal, dificulta a realização desse tipo de análise.

Apesar disso, empreende-se uma classificação de acordo com o tema declarado na súmula dos projetos. Para a categorização dos projetos a partir de seus temas, foram criadas duas classificações: tema geral e tema específico. A classificação em duas partes surgiu da necessidade de caracterizar detalhadamente o conteúdo das proposições, justamente para que não se percam informações ao decorrer da análise. Buscou-se relacionar o conteúdo do projeto de lei com os assuntos da listagem a seguir elencadas. As categorias de tema geral são:

- 1) Administrativas, são aqueles projetos relativos à criação e alteração de conselhos, secretarias, companhias e órgãos municipais. Projetos sobre servidores públicos, criação de cargos, planos de carreiras, etc.
- 2) Declaração de utilidade pública, são projetos que atribuem um status, perante o poder público municipal, de organização sem fins lucrativos. Assim, cria-se a possibilidade de investimento de seu lucro todo em manutenção e melhorias (SILVA, 2013). Optou-se por separar as declarações de utilidade pública em uma categoria à parte, pela sua expressiva quantidade.
- 3) Honoríficas, são aqueles projetos que criam e concedem honrarias e prêmios, denominam ruas e logradouros, criam datas comemorativas.
- 4) Projetos de leis modificativas, são aqueles que têm a finalidade de modificar a redação de uma lei ou ainda revogar leis.
- 5) Organização do Executivo e/ou Legislativo, são referentes a modificações e projetos que tratem exclusivamente destas instituições.
- 6) Política econômica, são os destinados a orçamento, tributos e criação/alteração de fundos.
- 7) Política social, são projetos sobre cidadania, crianças e adolescentes, educação, emprego, habitação, cultura, esportes.
- 8) Política urbana, são projetos que se dedicam à concessão de direito de uso, afetação e desafetação de imóveis e terrenos, doação e permuta de lotes, zoneamento e uso do solo, trânsito e transporte e meio ambiente.
- 9) Regulação de atividades, são aqueles projetos voltados à regulamentação de serviços e profissões que são competência do município.⁴

As categorias de tema específicos estão elencadas na Tabela 2. Os temas específicos são o desdobramento dos temas gerais. No entanto, alguns projetos podem tratar de dois temas simultaneamente, neste caso, optou-se por classificar de acordo com a matéria que mais predomina na descrição do projeto.

⁴ Essa tipologia foi criada a partir da literatura sobre o tema (CAETANO, 2005; BRAGA; FRANÇA, 2007; SILVA, 2013) e adaptada ao que se encontrou no decorrer do levantamento dos projetos de lei.

Tabela 2 - Categorias utilizadas para descrição dos temas específicos dos projetos de lei

TEMA GERAL	TEMA ESPECÍFICO
ADMINISTRATIVO	CONVÊNIOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA CRIAÇÃO DE CONSELHOS/ PROGRAMAS FUNCIONALISMO PÚBLICO PROCESSO ADMINISTRATIVO
HONORÍFICO	CRIAÇÃO DE HONRARIAS CONCESSÃO DE HONRARIAS DENOMINAÇÃO DE BEM PÚBLICO DATAS COMEMORATIVAS
MODIFICATIVAS	MODIFICA REDAÇÃO DE LEI REVOGA/AB-ROGA LEI
ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVO	ORGANIZA O TRABALHO LEGISLATIVO
POLÍTICA ECONÔMICA	CRIAÇÃO DE FUNDOS TRIBUTOS ORÇAMENTO PREVIDÊNCIA AUTORIZA A CRIAR CONVÊNIOS AUTORIZA ABERTURA DE CRÉDITOS AUTORIZA DOAÇÃO INCENTIVOS REAJUSTES E CONCESSÕES FINANCEIRAS
POLÍTICA SOCIAL	COMÉRCIO E INDÚSTRIA ASSISTÊNCIA SOCIAL CIDADANIA CRIANÇA E ADOLESCENTE CAMPANHAS EDUCATIVAS DEFICIENTES SAÚDE EDUCAÇÃO EMPREGO HABITAÇÃO LAZER e TURISMO CULTURA ESPORTES MULHERES IDOSOS SEGURANÇA AGRICULTURA CONSUMIDOR MINORIAS
POLÍTICA URBANA	CONCESSÃO DE USO AFETAÇÃO/DESAFETAÇÃO DOAÇÃO E PERMUTA DE LOTES TRÂNSITO E TRANSPORTE MEIO-AMBIENTE ZONEAMENTO E USO DO SOLO OBRAS E INFRAESTRUTURA PLANEJAMENTO URBANÍSTICO AUTORIZA DESAFETAÇÃO DOAÇÃO
REGULAÇÃO DE ATIVIDADES	REGULA ATIVIDADES E SERVIÇOS

Fonte: A autora (2015)

3.5 CLASSIFICANDO A ABRANGÊNCIA E OS EFEITOS DOS PROJETOS DE LEI

Além da classificação dos temas dos projetos de lei, utilizar-se-ão, também, outras classificações para avaliar o processo legislativo municipal; os níveis de agregação e os efeitos dos projetos. Essa tipologia foi desenvolvida originalmente por Taylor-Robinson e Diaz (1999), para identificar o nível de agregação que o projeto proposto visa, se individual, local, regional, setorial ou nacional. Tal classificação busca determinar o público-alvo do projeto.

Segundo o modelo do segredo ineficiente de Shugart e Carey (1992), os parlamentares possuem como foco de suas atividades a proposição de políticas paroquiais. Isso decorre de um cenário institucional em que o Executivo possui grandes poderes legislativos e os líderes partidários contam com uma baixa capacidade de controle sobre seus liderados (AMORIM NETO; SANTOS, 2003). Em resumo, os legisladores buscam, neste modelo, maximizar a transferência de recursos a sua clientela, optando por produzir projetos de baixo impacto e que beneficiam apenas uma determinada localidade, seu distrito.

Pensando em testar esse modelo, foi desenvolvida a classificação de Taylor-Robinson e Diaz (1999). No Brasil, Amorim Neto e Santos (2003) aplicaram essa classificação para avaliar o trabalho dos deputados. Como resultado, os autores indicam que a produção legislativa dos deputados brasileiros possui abrangência nacional, contrariando o modelo do segredo ineficiente. Lemos (2001) chega a conclusões parecidas. De acordo com a autora, que classifica a lei quanto a *forma* e *escopo*, parlamentares brasileiros não apresentam majoritariamente propostas do tipo paroquial. A refutação da premissa de que os legisladores preferem apresentar projetos localistas se deve, em grande parte, à capacidade limitada que estes possuem em transferir recursos orçamentários. Essa limitação institucional faz com que parlamentares optem por produzir propostas difusas, em vez de propostas do tipo *pork barrel*.⁵

Sobre os Legislativos municipais, a pesquisa de Caetano (2005) aplicou a classificação de Ricci (2003) para analisar a produção da Câmara de Vereadores de São Paulo. A tipologia desenvolvida por Ricci, muito parecida com a de Amorim Neto e Santos (2003), classifica a legislação como geral, seccional, microseccional, individual ou simbólica. Através desta categorização, Caetano (2005) chega à conclusão de que maior parte da legislação de São Paulo se encaixa na classe geral/seccional, o que, de acordo com o autor, evidencia que a premissa de que o legislativo local produz predominantemente propostas paroquiais deve ser melhor dimensionada.

⁵ O termo *pork barrel* é empregado como um sinônimo de paroquialismo. São políticas cujos benefícios são concentrados geograficamente.

Tendo em vista tais estudos, a proposta desta pesquisa é reaplicar essa categorização nos municípios aqui analisados. Sabe-se que o tipo modal dos municípios brasileiros é de pequenos municípios. Quase 90% dos municípios brasileiros possuem até 50 mil habitantes (ROCHA; KERBAUY, 2014). A realidade apresentada nos estudos de Caetano (2005) sobre o legislativo de São Paulo não pode ser considerada representativa para as demais municipalidades, tendo em vista a gigantesca diferença entre os portes dos municípios. Atentando a este fato, mas ao mesmo tempo sem ter a pretensão de generalizar os resultados obtidos, utiliza-se uma adaptação da classificação de Amorim Neto e Santos (2003) para as especificidades subnacionais. As categorias utilizadas podem ser visualizadas na Tabela 3.

Tabela 3 – Categorias utilizadas para descrição da abrangência dos projetos de lei

ABRANGÊNCIA	DEFINIÇÃO
INDIVIDUAL	Afeta poucos indivíduos
GERAL	Afeta a maioria ou todos os cidadãos
SEGMENTADO/SETORIAL	Afeta determinado setor ou categoria (Por exemplo, funcionários públicos, mulheres, crianças e adolescentes)

Fonte: a autora (2015)

A utilização de indicadores de abrangência e efeito dos projetos de leis serve, na literatura, para tentar elucidar as consequências do sistema eleitoral sobre a produção legislativa. No entanto, para fins desta pesquisa, redireciona-se o objetivo final de tais indicadores, de forma que os resultados dirão mais sobre a produção legislativa em si e seus desdobramentos do que sobre as estratégias eleitorais dos vereadores. Assim, a ocorrência ou não de políticas paroquiais serão examinadas como uma característica do comportamento dos legisladores no processo legislativo e não buscando fazer inferências sobre a conexão eleitoral.

Tabela 4 - Categorias utilizadas para descrição do efeito dos projetos de lei

EFEITO	DEFINIÇÃO
BENÉFICO	Concedem benefícios a pessoas, grupos ou ao município como um todo
ONERANTE	Impõe ônus, financeiros ou regulatórios
MISTO	Beneficiam algumas pessoas e onera outras
NEUTRO	São projetos que criam datas comemorativas, honorarias, sem um conteúdo substantivo

Fonte: a autora (2015)

3.6 PROCESSO LEGISLATIVO E O FUNCIONAMENTO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS

Serão detalhadas a seguir algumas das discussões sobre o papel do município no arranjo institucional brasileiro, com o intuito de demonstrar, de forma breve, que o debate sobre a produção legislativa municipal está diretamente relacionado com o arranjo federativo brasileiro. Em seguida, apresenta-se um breve panorama das regras que regem o processo decisório municipal, para entender-se como esse órgão atua.

3.6.1 O Município no contexto federativo

Como já se sabe, o Município foi transformado em ente federativo na Constituição de 1988. Isso significa que adquire capacidade de se auto-organizar através de sua Lei Orgânica e leis municipais, de se autogovernar através da eleição direta de seus representantes e também de se autoadministrar, pautando-se sempre em suas competências conferidas pela Constituição Federal. Assim sendo, o Município passa a ser uma entidade-estatal à semelhança da União e dos Estados-membros. Todos os pontos referentes à autonomia do Município estão delimitados nos artigos 29 e 30 da Constituição Federal. (BRASIL, 1998)

A CF de 1988 distribui competências em seu texto. Competência pode ser entendida como a faculdade atribuída juridicamente a um agente do Poder Público para emitir decisões. São as diversas modalidades de poder que servem para órgão ou entidades estatais para realizarem suas funções (SILVA, 1997). As competências constitucionais são distribuídas de acordo com o princípio da predominância de interesses, ou seja, à União cabe as questões de interesse nacional/geral, aos Estados cabe os assuntos de interesse regional e aos Municípios os assuntos de interesse local.

No entanto, não se pode analisar a distribuição de competências constitucionais em termos dualísticos, em que um campo de interesse é limitado e exclui a atuação de outra entidade sobre o mesmo assunto (SILVA, 1997). Ao contrário, a federação brasileira opera em um complexo sistema, no qual está previsto atuações paralelas e até mesmo concorrentes, buscando balancear a federação. Esse sistema é nomeado pelo campo jurídico como técnica da enumeração dos poderes, tanto da União, quanto para os Estados e Municípios.

As reservas de campos específicos das competências para cada ente federado nem sempre são exclusivas, podem ser apenas privativas, com possibilidades de delegação. Podem ser também de áreas comuns, em que se preveem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Ainda há os setores concorrentes entre União e Estados, em que a

competência para criar políticas gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência suplementar.

Existem diversos tipos de competências. São elas: (a) a competência material, que pode ser exclusiva e/ou comum, cumulativa ou paralela; (b) competência legislativa, que pode ser exclusiva ou privativa; e (c) a competência suplementar. A CF detalha as competências dos três níveis de governo. As competências da União são três: competências exclusivas, privativas e comuns. São competências exclusivas material aquelas que não podem ser delegadas, e compostas por questões governamental-administrativa de ordem interna e internacional. A competência privativa é, por regra, exercida pela União isoladamente, que edita leis com normas gerais e específicas sobre os temas contemplados (VARGAS, 2010). Nessa divisão, a União dispõe de competências nas áreas: internacional, política, administrativa, prestação de serviços, urbanística, econômica, social, financeira e legislativa.

Aos Estados-membros, a base de sua competência se encontra nos poderes reservados, ou seja, remanescentes, aqueles que literalmente sobram da enumeração dos poderes da União e dos Municípios. Essa determinação, do que sobra ou não aos Estados, parte dos poderes que lhes são vedados pela Constituição, explícita ou implicitamente. Segundo a Constituição, no artigo 25 § 1º, “São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição” (BRASIL, 1988, p. 30).

Suas competências exclusivas especificadas pela Constituição são quatro: 1) em matéria tributária; 2) a de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios⁶; 3) a exploração diretamente ou mediante concessão dos serviços locais de gás canalizados; e 4) a faculdade de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Suas competências materiais são quatro, mais seus desdobramentos: a competência econômica, social, administrativa, financeira/tributária. Em sua competência legislativa, os Estados possuem capacidade normativa, sem perder de vista, evidentemente, os limites que a Constituição Federal lhes impõe. Segundo José Afonso da Silva (1997, p.574), “o campo de incidência de sua legislação, no entanto, não vai muito além do terreno administrativo, financeiro, social (competência comum), de administração, gestão de seus bens, alguma coisa na esfera econômica, nos limites já apontados”.

Já para os municípios, a Constituição determina que lhes competem os seguintes temas delimitados no artigo 30:

⁶ Em 1996, o Congresso Nacional aprovou a emenda nº 15 à Constituição Federal, limitando a autonomia dos Estados-membros ao reaver para a esfera federal a prerrogativa de regulamentar as emancipações. A nova norma passa a exigir um estudo de viabilidade do novo município e estende a consulta em forma de plebiscito a todos os envolvidos na emancipação (novo município e o município a ser desmembrado) (TOMIO, 2002).

- I – legislar sobre assuntos de interesse local;
- II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV – criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual;
- V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (BRASIL, 1988, p.34).

O artigo 30 apresenta as competências administrativas do município de forma detalhada, no entanto, sobre as competências legislativas, a descrição de suas atribuições é feita de modo genérico: “legislar sobre assuntos de interesses local” (BRASIL, 1998, p.34). A abrangência desta lei é muito discutida, pairando sempre a dúvida, na literatura especializada, sobre qual é a área que o município pode atuar e qual o seu efetivo poder decisório. Discutir-se-á mais sobre o papel do município a seguir.

Município, Estado e União compartilham ainda algumas competências. Estas são denominadas competências comuns. O princípio que as rege é o de que a provisão da maioria dos serviços públicos é comum aos três níveis de governo, ou seja, os entes federados deverão combinar esforços para fomentar tais designações. Os temas-alvos de compartilhamento de competência estão explicitados no Quadro 1. A Constituição prevê a cooperação técnica e financeira para fomentar tais interesses, mas deixa em aberto as demais disposições sobre o tema, que deverá então ser regulado via lei complementar (VARGAS, 2010).

Quadro 1 – Competências comuns da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios

ESFERA DE GOVERNO	SERVIÇO/ATIVIDADE
Federal Estadual Local	I – Zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II – Cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III – Proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV – Impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V – Proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; VI – Proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII – Preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII – Fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX – Promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X – Combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI – Registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII – Estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Fonte: Brasil (1988).

A realidade, porém, é distinta do que a Constituição prevê. Não há uma cooperação entre os três níveis de governo para prover tais serviços; o que ocorre, na realidade, é um intenso debate sobre qual nível de governo é responsável pelo quê, gerando, assim, uma competição. Duas são as principais razões apontadas para a distância entre o que a Constituição prevê e o que acontece, de acordo com Souza (2005). A primeira razão está relacionada com as diferenças de capacidade para a implementação das políticas públicas devido aos contrastes financeiros, técnicos e também de gestão. A segunda é ligada à falta de mecanismos institucionais que promovam a cooperação, o que torna o sistema competitivo.

As competências concorrentes cabem à União, aos Estados e ao Distrito Federal. Nesta modalidade de competência, cabe à União apenas estabelecer normas gerais (art.24, § 1º); e cabe aos Estados e ao Distrito Federal a edição de normas suplementares em caso de omissão da União. A competência concorrente não é atribuída ao Município, no entanto, isso não significa que ele fique impossibilitado de legislar sobre alguns temas da competência concorrente. Diante de assuntos de interesse local, os Municípios possuem, na verdade, a competência de complementar a legislação estadual e federal, no que for compatível com o que determina a Constituição (VARGAS, 2010).

Tendo em vista todo esse reordenamento e distribuição de competências, a literatura aponta que os municípios foram os principais beneficiários de tais mudanças. Isso porque, além

de alçar a posição de ente federado (posição única no mundo), o município foi o ente que recebeu maior parcela nas transferências constitucionais.

Sua posição na federação, todavia, é até hoje contestada, principalmente por parte da doutrina da área do direito. As principais argumentações contrárias ao Município como ente federado são de que a esfera municipal possui poderes Executivo, Legislativo, mas não o Judiciário. De que os Municípios não possuem representação no Senado Federal, não fazendo parte das discussões de interesse nacional, como os demais membros da federação. Segundo José Nilo de Castro (1992, p.37), “sem Estados-membros, não há que se falar em Federação. Sem Municípios, não se pode afirmar o mesmo [...]”. De acordo com os que pactuam com essa ideia, não é suficiente a CF de 88 trazer em apenas dois artigos⁷ o município como ente federado, se ao pesquisar a fundo as demais regras constitucionais, o que se encontra é uma completa desconformidade com esse preceito.

Apesar das divergentes visões sobre a posição do Município na federação, a Constituição de 1988 foi ponto de mudanças significativas para essa esfera. A reorientação da estrutura federativa brasileira e das competências trouxe consigo um novo arranjo fiscal e tributário. Após a nova Constituição, aumenta-se as transferências da União e dos estados para os Municípios, que recebem verbas do Fundo de Participação dos Município e parte do ICMS arrecadado. Há também um considerável aumento no volume de recursos obtidos pela arrecadação de tributos municipais, como o ISS e IPTU, já que passa a ser prerrogativa do Município legislar sobre seus tributos.

Fato é que os Municípios criados nesses últimos anos dependem diretamente das transferências do governo federal para sua sobrevivência. Suas atividades econômicas são geralmente incipientes e sem fontes geradoras de impostos capazes de sustentar muita das vezes os próprios cargos políticos que a emancipação gera (TOMIO, 2002).

Para se ter uma noção de como funciona a gestão política de um Município, é preciso ter em vista também como funciona sua economia, ou seja, quais são os recursos que o mantêm. Os recursos dos Municípios possuem origem em quatro fontes, de acordo com Fabricio Ricardo de Limas Tomio:

- 1) recursos de arrecadação própria, que são as taxas de serviços e os impostos de competência municipal, como o IPTU (predial e territorial), Imposto de Transmissão *Inter Vivos* e ISS (serviços); 2) recursos transferidos de impostos estaduais e federais em virtude da fonte de receita estar no território do Município, que correspondem a alíquotas específicas desses impostos, como a

⁷ i.e. – os artigos 1º e 18 da Constituição Federal.

tributação sobre atos e funcionários do poder municipal (100%), o ITR (propriedade rural, 50%), o IPVA (veículos, 50%), o ICMS (mercadorias e serviços, 18,75%) e parte que compete ao Estado como ressarcimento do IPI (produtos industrializados, 1,875%) pela isenção de exportações; 3) recursos transferidos de fundos, que englobam impostos estaduais (ICMS) e federais (FPM), sem qualquer contrapartida na geração dos impostos; e 4) recursos de transferências voluntárias (convênios, obras etc.) (TOMIO, 2002, p.70).

O montante repassado ao FPM corresponde a 23,5% da arrecadação líquida do IR (Imposto de Renda) e do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados). O valor transferido a cada período é diretamente proporcional ao desempenho da arrecadação líquida desses impostos no período anterior. Os percentuais individuais de participação dos Municípios são calculados anualmente pelo Tribunal de Contas da União. O cálculo é feito com base em informações prestadas ao TCU, a cada ano, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, informações estas compostas da população de cada Município e da renda per capita de cada estado. Os Municípios são distribuídos em três classes: as capitais (Brasília e as capitais estaduais), com direito a 10% do total do FPM; os Municípios da reserva (aqueles com população superior a 142.633 habitantes), com 3,6%; e os do interior (são os demais Municípios), com 86,4%. Deste percentual, é feito o cálculo do coeficiente final dos Municípios das três classes acima (BRASIL, 2012).

Aparentemente, pode-se pensar que o aumento de repasses e arrecadação favorece os municípios. Embora tenha havido um aumento na capacidade fiscal dos Municípios, seus gastos na área social aumentam em escala inversamente proporcional à sua capacidade de enfrentamento. Torna-se um desafio para o Município assegurar minimamente o bem-estar social de sua população, ao passo que a União se distancia, deixando de atuar em áreas como saúde e educação. Assim, a lógica tributária brasileira se mostra de baixa eficácia redistributiva. Isso porque os Municípios que partem de uma condição econômica inferior não são capazes de lidar com os problemas sociais existentes no próprio Município. Ao assumir o papel antes desempenhado pelo governo central e com diferentes condições de desempenhá-lo, ocorre apenas um processo de municipalização dos problemas (ABRUCIO; COUTO, 1996). A simples transferência de recursos para os Municípios está longe de ser suficiente para atacar o problema das desigualdades.

3.6.2 Organização política do município e a função da Câmara municipal

A análise a ser feita se dá em municípios com significativas diferenças. Tais diferenças estão associadas tanto ao tamanho dos municípios quanto à sua heterogeneidade econômica e social (MARENCO, 2013). Apesar das especificidades de cada município, as regras que estruturam sua organização político-institucional não possuem discrepâncias significativas. Isso demonstra que, por mais que haja uma autonomia na elaboração da Lei Orgânica do Município, no Regimento Interno das Câmaras municipais, a estrutura básica do poder municipal é delimitada, em primeiro lugar, pela Constituição Federal. Nesse sentido, nada impede que uma comparação direta entre os municípios seja efetuada.

A produção legislativa é determinada por regras que delimitam a amplitude das ações dos atores nela envolvidos. São, em primeira análise, as regras que distribuem os recursos de poder ao atribuir competências, ao determinar os procedimentos necessários à apresentação de projetos, ao delimitar os requisitos para sua aprovação, dentre outras especificidades. São alguns lugares comuns, mas extremamente necessários para se mapear a produção de uma instância como o Legislativo Municipal. Nesse sentido, encontra-se, a seguir, a discussão de como essas questões se colocam formalmente no dia a dia da Câmara municipal. Utiliza-se como base a Lei Orgânica de Cascavel, o conteúdo, no entanto é o mesmo em todas os municípios analisados.

O legislativo municipal tem suas atribuições também determinadas pela Lei Orgânica Municipal e moldadas pela própria CF. A Câmara de Vereadores é composta pelos vereadores eleitos com mandato de quatro anos. Possui, basicamente, quatro funções; 1) função legislativa, onde se legisla sobre as matérias que competem ao Município; 2) função deliberativa, onde a Câmara exerce sua competência privativa (que independe do prefeito) determinada pela Lei Orgânica; 3) função fiscalizadora, determinada pela Constituição que prevê que a Câmara Municipal é responsável pela fiscalização financeira e orçamentária do Município. Tal atividade também é cumprida através de pedidos de informação ao prefeito, investigação por meio de comissão parlamentar de inquérito, julgamento das contas da prefeitura, dentre outros mecanismos; e, por fim, 4) função julgadora, pela qual cabe julgar prefeito e vereadores quando há indícios de infrações político-administrativas.

As competências do Executivo municipal são, em sua maioria, administrativas. Compõem-se genericamente de executar as leis, concretizar obras e serviços públicos locais, gerenciar servidores, arrecadar as rendas municipais e deliberar sobre sua aplicação. Já as atividades políticas são aquelas que conduzem os negócios públicos de interesse local, como a representação do Município, relação com outras autoridades, além de suas funções colegislativas; sancionar, promulgar e publicar leis, vetar projetos de leis, etc.

Todo o trabalho do Legislativo municipal ampara-se em seu Regimento Interno, na Lei Orgânica do Município e nas Constituições Estadual e Federal, como de praxe. A organização da casa é de responsabilidade da Mesa Diretora, composta pelo Presidente, 1º vice-Presidente, 2º vice-Presidente, 1º e 2º secretários, com mandatos de dois anos. Suas funções, de acordo com seu Regimento Interno, são de cunho administrativo, com liberdade para elaborar propostas de orçamento para a Câmara, propor a criação ou extinção de cargos da Secretaria, devolver à tesouraria da Prefeitura, ao final do exercício, o saldo de caixa existente na Câmara, orientar os serviços da Secretaria da Câmara, proceder à redação final das resoluções e elaborar o Regimento Interno (CASCAVEL, 1990). É a Mesa Diretora a responsável por regular os trabalhos de acordo com as normas regimentais

As responsabilidades do Presidente da Câmara são tanto internas quanto externas. É a figura responsável tanto pela direção dos trabalhos legislativos e administrativos da Câmara como presidir sessões e deliberar sobre o orçamento da instituição, quanto pela relação com o prefeito, por exemplo, ao encaminhar-lhe as deliberações da casa. O Presidente da Mesa Diretora somente tem direito a voto quando a matéria exige o voto da maioria absoluta, ou quando houver empate na votação.

No que concerne ao trabalho legislativo, há a possibilidade de os partidos escolherem seus líderes. Tais líderes são os responsáveis por expor em plenário o ponto de vista do partido sobre determinadas discussões, ou ainda pode-se indicar o vereador que será líder do governo em caso de apoio partidário ao prefeito e também, o líder da oposição para os partidos que fazem frente ao governo municipal.

O processo legislativo municipal é composto pela elaboração de: emendas a Lei Orgânica, Leis Complementares, Leis Ordinárias, Decretos Legislativos e Resoluções. Todas as matérias sujeitas a deliberação do plenário são chamadas proposições. Tais proposições abrangem os projetos de lei, projetos de decretos legislativos, projetos de resoluções, vetos, requerimentos, indicações, substitutivos, emendas, subemendas, pareceres, moções e recursos (CASCAVEL, 2012).

Projetos de lei são todas as matérias de competência da Câmara, com sanção do prefeito. Já os decretos legislativos e resoluções são aquelas matérias de competência privativa da Câmara, que não necessitam de nenhum tipo de parecer do prefeito. O que diferencia, no entanto, um decreto de uma resolução, é o fato de o decreto ter efeitos externos, como por exemplo, a concessão de Títulos de Cidadão Honorário, enquanto as resoluções destinam-se a regulamentar matérias de caráter político e administrativos internos, como a concessão de licenças a vereadores ou sobre aspectos normativos que regem a Câmara. (CASCAVEL, 2012).

No que concerne à criação das leis propriamente dita, a iniciativa cabe a qualquer vereador, comissão ou Câmara, ao prefeito e aos cidadãos do Município. O prefeito, no entanto, detém exclusividade na iniciativa de projetos que versem sobre matérias financeiras, criação de cargos e funções públicas que impliquem em aumento de gastos com vencimentos ou vantagens a servidores e matérias que importem em aumento de despesas ou diminuição de receita. (CASCAVEL, 2012).

O chefe do Executivo local possui ainda a prerrogativa de solicitar urgência na apreciação de projetos de leis de sua autoria. Vale lembrar que o prefeito possui também a liberdade de propor projetos de lei sobre qualquer matéria, o que lhe confere posição importante dentro do processo de produção legislativa. (CASCAVEL, 2012).

A deliberação percorre um longo caminho dentro da instituição. Uma vez protocoladas as proposições, elas serão lidas no expediente da sessão, distribuídas aos vereadores e encaminhadas às devidas comissões. As comissões darão então seu parecer sobre o tema e a proposta volta ao plenário sendo incluída na ordem do dia. Alguns itens são discutidos e passam por uma única votação, como requerimentos, pareceres, relatórios, recursos, vetos, emendas e moções. Já outros tipos de proposições são sujeitas pelo Regimento Interno a passar por duas discussões antes da votação, são eles, proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal; projetos de lei de criação de Conselhos Municipais; projeto de resolução de alteração do Regimento Interno; projetos de códigos; projetos que tratem sobre o Plano Diretor, Código de Obras, Código Tributário, Código de Postura; zoneamento urbano, uso e ocupação do solo; projeto de Lei Complementar; projetos que tratam sobre plano de cargos, carreira e vencimentos do Servidor Público Municipal; projetos de abertura de créditos; Leis Orçamentárias, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Plano Plurianual; projeto de lei de iniciativa popular; regime jurídico único dos servidores públicos e demais projetos de leis ordinários. (CASCAVEL, 2012)

Durante o primeiro turno, às votações são permitidas apresentação de substitutivos, emendas e subemendas pelos vereadores. Substitutivo é o projeto de lei, resolução ou de decreto legislativo apresentado por um vereador ou Comissão para substituir outro já apresentado sobre o mesmo assunto. A emenda é a proposição apresentada como acessória de outra, e ela pode ser supressiva, substitutiva, aditiva, aglutinativa e modificativa⁸. Já a subemenda é a emenda

⁸ Emenda supressiva é a que manda suprimir, em parte ou no todo, o artigo, parágrafos, incisos, alíneas ou itens do projeto. Emenda substitutiva é a que deve ser colocada em lugar de artigo, parágrafos, incisos, alíneas ou itens do projeto. Emenda aditiva é a que deve ser acrescentada aos termos de artigo, parágrafos, incisos, alíneas ou itens do projeto. Emenda aglutinativa é a que se propõe a fundir textos de outras emendas em uma só. Emenda modificativa é a que se refere a alterar a redação do artigo, parágrafos, incisos, alíneas ou itens, sem alterar a sua substância (CASCAVEL, 2012).

apresentada a outra emenda. Cabe, posteriormente, ao plenário aprovar ou não os substitutivos, emendas ou subemendas apresentadas. (CASCAVEL, 2012).

As deliberações do plenário são tidas como complementares às discussões. A votação adquire diferentes contornos, dependendo do tema a ser avaliado. Para propostas como a de alterações à Lei Orgânica Municipal, é exigida aprovação de dois terços dos membros da Câmara. Para a criação de comissões parlamentares de inquérito, por exemplo, é exigida a maioria absoluta dos membros, e para outros temas ainda pode ser exigido a maioria simples de votos. Após a finalização da fase de votação das proposições, o projeto e suas emendas aprovadas são remetidos à Diretoria de Processamento e Apoio Legislativo, para redação final e para as devidas providências.

4 A PRODUÇÃO LEGISLATIVA MUNICIPAL E O CONTEÚDO DOS PROJETOS DE LEI

O trabalho de um vereador não se resume ao ato de legislar. No rol de suas atividades, no entanto, a função legislativa está em posição de destaque. Este capítulo tem o propósito de apresentar e analisar os dados coletados sobre a produção de projetos de lei ordinária nos municípios analisados. Para dar início, analisa-se o processo de construção de leis no período entre os anos de 2009 a 2012. Nessa seção, o foco será direcionado à apresentação dos dados coletados, números de projetos, distribuição por município, distribuição por ano da legislatura, oferecendo, assim, um primeiro panorama do objeto de pesquisa.

A segunda seção será destinada a analisar a relação entre as instituições que atuam no processo de elaboração de leis, o Legislativo e o Executivo. Serão abordadas questões relativas à iniciativa de projetos, taxa de sucesso e dominância de cada instituição e, também, à utilização do veto nos municípios. Por fim, traça-se um perfil temático da produção legislativa municipal. Esta seção será voltada à apresentação e ao debate dos temas que figuram no processo legislativo dos municípios estudados.

4.1 O PERFIL DO PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL

Dando início à análise, apresenta-se a seguir o universo desta pesquisa, os projetos de lei ordinária estudados. Todos projetos de lei verificados foram produzidos durante o período 2009-2012. A Tabela 5 demonstra o total da produção que será analisada neste capítulo. A divisão dos municípios em grupos, baseada no número de habitantes, indica diferenças no volume da produção. Cidades menores tendem a produzir menos projetos de lei. O único município que destoava desta lógica é o de Apucarana, com um volume de produção equivalente ao de cidade grande.

Tabela 5- Total de projetos analisados

	MUNICÍPIO	Nº PROJETOS DE LEI
PEQUENOS	BELA VISA DO PARAÍSO	268
	IPIRANGA	322
	PORTO AMAZONAS	121

MUNICÍPIO		Nº PROJETOS DE LEI
MÉDIOS	APUCARANA	1134
	CAMBÉ	407
	CAMPO LARGO	398
GRANDES	CASCADEL	1109
	LONDRINA	1711
	MARINGÁ	1413
TOTAL		6883

Fonte: A autora (2015)

Considerando a produção média de cada grupo, os pequenos municípios produziram 237 projetos, os municípios médios produziram 646 projetos, enquanto os grandes municípios produziram em média 1.411 projetos durante a legislatura analisada. Essa diferença aponta para um certo padrão: quanto maior a cidade, maior a produtividade legislativa.

A produtividade está distribuída em relação aos anos, nos Gráficos 1, 2 e 3. Nota-se que, na maioria dos casos, o índice de produção é elevado nos anos de 2010 e 2011, na metade do mandato. Em 8 dos 9 casos, o número de projetos apresentados declina no último ano da legislatura.

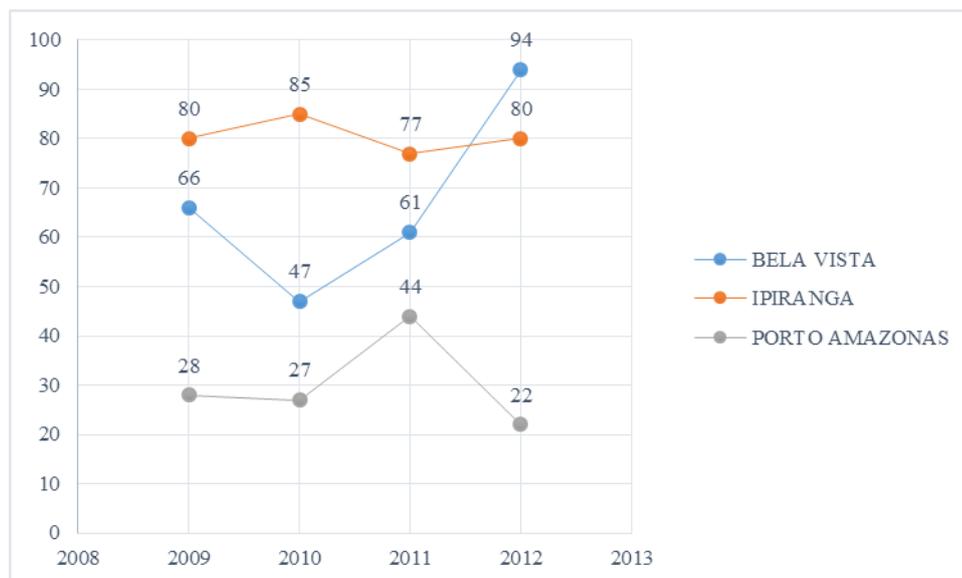


Gráfico 1 - Projetos apresentados por ano em municípios pequenos

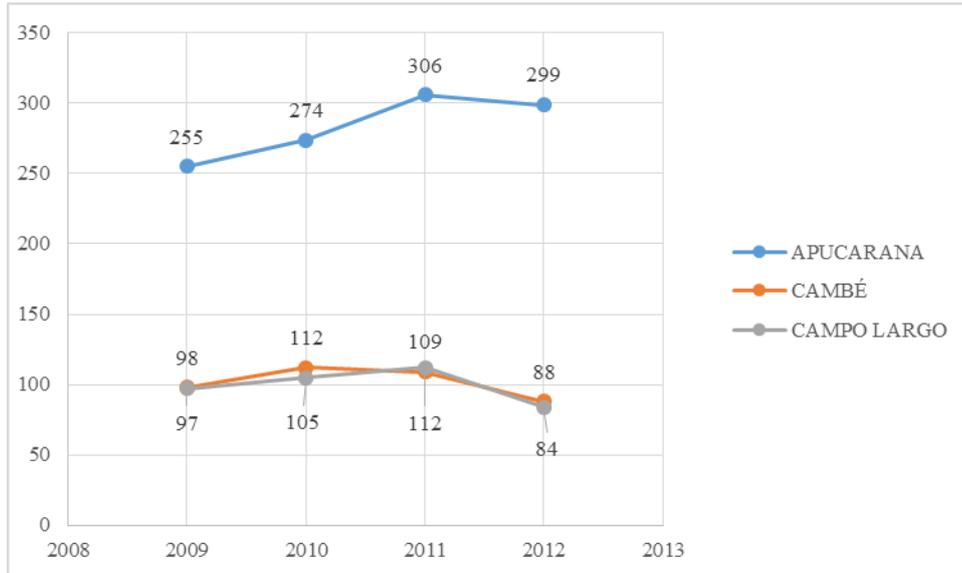


Gráfico 2 - Projetos apresentados por ano em municípios médios

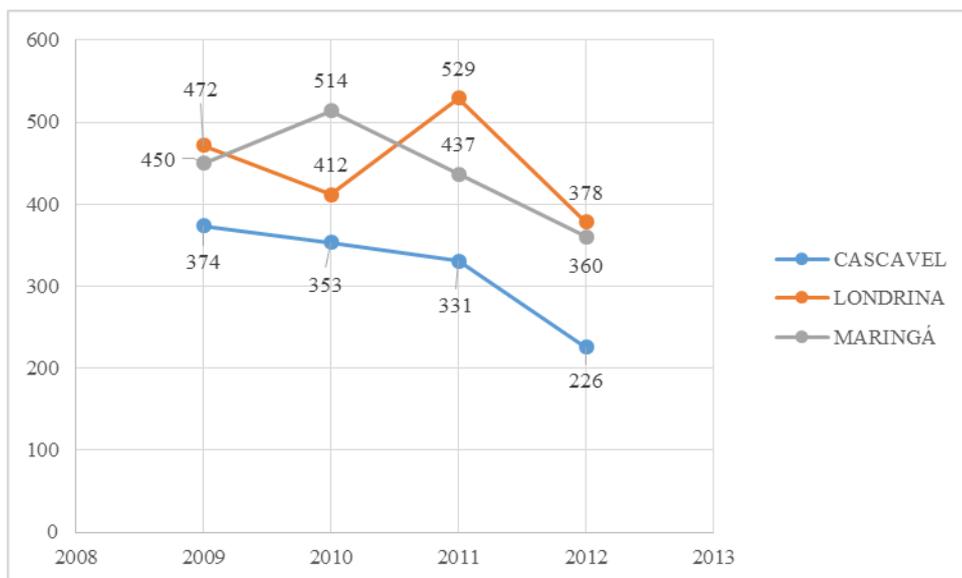


Gráfico 3 - Projetos apresentados por ano em municípios grandes

Na análise sobre a legislatura estadual, França (2006) afirma que há uma tendência ao aumento da produção legal no último ano da legislatura. Comumente, os legisladores estão empenhados em campanhas eleitorais no último ano e procuram demonstrar produtividade ao eleitorado. Já os dados apresentados nos Gráficos 1, 2 e 3 demonstram que, nos municípios analisados, ocorre justamente o inverso.

A distribuição dos projetos por ano revela uma predisposição para a queda acentuada na produção legislativa municipal no ano eleitoral. Esse padrão pode indicar que legisladores estão, sim, engajados na campanha, mas que dedicam menos tempo à agenda legislativa. Também indica, de acordo com Lemos (2001), um tipo de estratégia. Para que o legislador possa usufruir

de suas propostas legislativas na corrida eleitoral, é necessário que essas matérias já tenham sido apresentadas. Os primeiros anos da legislatura são utilizados, então, como uma forma de mostrar serviço, ao passo que o ano eleitoral serve para o candidato fazer articulações. Tais fatores explicam a tendência à queda na apresentação de projetos no último ano.

4.2 A RELAÇÃO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO NOS MUNICÍPIOS

Para começar a definir o padrão de funcionamento do processo legislativo, é necessário ter em vista que outros atores, além dos vereadores, participam da produção legal. Por esse motivo, compõem esta pesquisa não somente as proposições do Legislativo, mas também as proposições originadas nos Executivos municipais. A atividade legislativa de propor projetos de lei ordinária está consolidada nas Tabelas 6, 7 e 8.

Tabela 6- Iniciativa legislativa por autor em municípios pequenos

	BELA VISTA		IPIRANGA		PORTO AMAZONAS	
	N	%	N	%	N	%
LEGISLATIVO	71	26,5%	19	5,9%	44	36,4%
EXECUTIVO	197	73,5%	288	89,4%	77	63,6%
MESA/COMISSÕES	-*	-	15	4,7%	-	-

Fonte: A autora (2015)

(*) dado numérico igual a zero, não resultante de arredondamento

Tabela 7- Iniciativa legislativa por autor em municípios médios

	APUCARANA		CAMBÉ		CAMPO LARGO	
	N	%	N	%	N	%
LEGISLATIVO	206	18,2%	94	23,1%	140	35,2%
EXECUTIVO	892	78,9%	313	76,7%	258	64,8%
MESA/COMISSÕES	33	2,9%	1	0,2%	-	-

Fonte: A autora (2015)

Tabela 8- Iniciativa legislativa por autor em municípios grandes

	CASCADEL		LONDRINA		MARINGÁ	
	N	%	N	%	N	%
LEGISLATIVO	437	35,4%	1201	67,3%	1148	65,4%
EXECUTIVO	739	59,9%	562	31,5%	531	30,3%
MESA/COMISSÕES	58	4,7%	21	1,2%	76	4,3%

Fonte: A autora (2015)

Em se tratando do volume de matérias legislativas propostas por cada instituição, fica evidente a baixa produtividade dos Legislativos dos municípios de pequeno porte. O município de Ipiranga é um caso extremamente marcante, tendo o Legislativo proposto, em 4 anos, apenas 19 projetos de lei ordinária, o que equivale a menos que 5 projetos apresentados por ano. Ou ainda, são 2 projetos, em média, por cada vereador, visto que são 9 parlamentares que atuaram no município durante o período.

Em Porto Amazonas, foram apresentados, em média, 11 projetos por ano, um pouco mais que 1 projeto por vereador por ano. A produtividade média dos parlamentares tem um leve aumento no segundo grupo. No entanto, é no grupo das cidades grandes que os parlamentares são mais atuantes; um exemplo é o caso de Londrina, onde a produtividade média de cada parlamentar é de, aproximadamente, 133 projetos por mandato.

Observando a proporção de projetos de lei apresentados no período, a iniciativa da produção dos municípios pequenos e médios não difere muito. O padrão é o Executivo iniciar mais projetos do que o Legislativo. A diferença maior fica por conta do grupo das grandes cidades. Em dois terços dos casos, o Legislativo foi responsável pela maioria das iniciativas dos projetos de lei, invertendo o cenário dos demais grupos. A discussão do próximo conjunto de dados caracterizará melhor a predominância do Executivo na iniciativa de projetos nos governos municipais.

Uma das causas de a atividade legislativa ser parcamente exercida pelos vereadores de pequenos e médios municípios é devido à alta complexidade exigida na elaboração de um projeto de lei. Joffre Neto (2001) aponta que a atividade legislativa não rende dividendos políticos. Por não ser estabelecida através de vínculo direto entre vereador e eleitor, como é o caso de ações assistencialistas, todo o trabalho investido na pesquisa, elaboração e aprovação dos projetos, dificilmente é rentável na lógica imediatista de um parlamentar.

Além disso, as prerrogativas exclusivas do prefeito em algumas matérias legislativas também se encontram entre um dos fatores limitadores da atuação dos vereadores. O prefeito detém exclusividade na iniciativa de projetos que versem sobre matérias financeiras, criação de cargos e funções públicas que impliquem em aumento de gastos com vencimentos ou vantagens a servidores, e matérias que importem em aumento de despesas ou diminuição de receita. Vale lembrar que o prefeito tem a liberdade de propor projetos de lei sobre qualquer matéria, o que lhe confere posição importante dentro do processo de produção legislativa.

4.2.1 Taxa de sucesso e dominância dos Poderes Legislativo e Executivo na produção legislativa

Quanto ao resultado do plenário, as Tabelas 9, 10 e 11 demonstram, comparativamente, dados referentes à aprovação, rejeição ou ao arquivamento dos projetos analisados. Observa-se que apenas nos casos de Cascavel e Porto Amazonas os Legislativos obtiveram uma taxa de aprovação de seus projetos superior ao índice do Executivo. Nos demais casos, a taxa de sucesso do Executivo é maior que a do Legislativo.

Tabela 9 - Resultado do plenário em cidades pequenas

MUNICÍPIO	RESULTADO DO PLENÁRIO	LEGISLATIVO	EXECUTIVO
BELA VISTA DO PARAÍSO	APROVADO	85,7%	87,9%
	REJEITADO	1,4%	4,2%
	ARQUIVADO	12,9%	7,9%
IPIRANGA	APROVADO	84,2%	96,9%
	REJEITADO	-	2,1%
	ARQUIVADO	15,8%	1,0%
PORTO AMAZONAS	APROVADO	97,9%	92,1%
	REJEITADO	2,3%	2,6%
	ARQUIVADO	-	5,3%

Fonte: A autora (2015)

Tabela 10 - Resultado do plenário em cidades médias

MUNICÍPIO	RESULTADO DO PLENÁRIO	LEGISLATIVO	EXECUTIVO
APUCARANA	APROVADO	84,8%	89,8%
	REJEITADO	1,0%	2,2%
	ARQUIVADO	14,1%	8,0%
CAMBÉ	APROVADO	60,8%	95,8%
	REJEITADO	3,9%	0,6%
	ARQUIVADO	35,3%	3,6%
CAMPO LARGO	APROVADO	72,7%	93,9%
	REJEITADO	4,6%	1,6%
	ARQUIVADO	22,7%	4,5%

Fonte: A autora (2015)

Tabela 11 - Resultado do plenário em cidades grandes

MUNICÍPIO	RESULTADO DO PLENÁRIO	LEGISLATIVO	EXECUTIVO
CASCAVEL	APROVADO	95,8%	93,3%
	REJEITADO	1,7%	0,6%
	ARQUIVADO	2,4%	6,1%
LONDRINA	APROVADO	61,3%	79,3%
	REJEITADO	2,8%	2,0%
	ARQUIVADO	35,9%	18,7%
MARINGÁ	APROVADO	78,2%	95,9%
	REJEITADO	1,8%	0,8%
	ARQUIVADO	20,0%	3,3%

Fonte: A autora (2015)

Apesar de o Executivo lograr maior sucesso na aprovação de seus projetos, o Legislativo também possui uma taxa de aprovação considerável. Lemos (2001) aponta que o Legislativo Federal possui uma baixa taxa de mobilização, quando se trata em aprovar seus próprios projetos. No processo legislativo municipal esse cenário muda. Alguns fatores são essenciais para se compreender essa diferença. Primeiramente, deve-se levar em consideração que a atuação dos vereadores é orientada por um diferente padrão de competição eleitoral. Em segundo lugar, no nível local, o papel que os partidos políticos exercem sobre os parlamentares não é o mesmo exercido sobre parlamentares do Congresso Nacional.

Nos municípios aqui analisados, os municípios pequenos contam, em geral, com nove (9) cadeiras para o Legislativo; municípios médios possuem 11 cadeiras, e os grandes em torno de 15. Por ser menor o número de atores legislativos, a formação da maioria necessária à aprovação de um projeto não enfrenta problemas de ação coletiva,⁹ tal qual o Legislativo federal. A aprovação dos projetos na esfera local passa por negociações que não se orientam necessariamente por critérios partidários (ROCHA; KERBAUY, 2014). Por essas razões, o cenário apresentado pelos dados citados diverge do padrão apresentado por estudos sobre Legislativo Federal.

Os dados sobre a rejeição dos projetos ratificam que a atividade legislativa dos vereadores tende a ser bem-sucedida. Figueiredo e Limongi (1996) observam, em sua pesquisa,

⁹ C.f. Para problemas de ação coletiva na tomada de decisões no Legislativo, vide Praça e Garcia (2011).

que o Congresso tende também a não rejeitar projetos que chegam ao plenário, o que indica que esse é um padrão observado tanto no processo decisório federal quanto municipal.

Chamam a atenção, no entanto, os índices dos projetos arquivados. O Legislativo possui proporção maior de projetos arquivados do que o Executivo, em média 20% contra apenas 7%. Há que se considerar, na ponderação deste dado, alguns aspectos. Em primeiro lugar, no processo legislativo dois fatores são essenciais para a tramitação de um projeto de lei – a viabilidade técnica e política. No decorrer do trâmite de um projeto de lei, esses fatores atuam como filtros e são as causas mais comuns do arquivamento de projetos do Legislativo.

Do ponto de vista da viabilidade técnica, o primeiro filtro entra em ação logo após o início do trâmite da proposta. Esse filtro é a análise da constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa pela Comissão de Constituição e Justiça.¹⁰ Caso o parecer desta Comissão seja contrário a qualquer projeto, depois de acatado pelos vereadores através de votação, o projeto é imediatamente arquivado.

Outro filtro é aplicado através da Comissão de Finanças e Orçamento. Tal Comissão analisa a viabilidade financeira dos projetos. O Legislativo não possui autonomia para propor projetos que acarretem encargos ao erário municipal, sem que estejam previstos no orçamento. Projetos que não atentem a esse fator são arquivados com o parecer contrário desta comissão.

Há ainda outros fatores que resultam no arquivamento das propostas, como a retirada de tramitação de projetos pelos seus autores e a rejeição pelas comissões de mérito. A falta de atenção a estes fatores propicia os altos índices de propostas arquivadas. O Poder Legislativo é uma instituição extremamente técnica e burocrática, ou seja, seu funcionamento depende de uma série de fatores que excedem o campo político.

No entanto, falta ao Legislativo a *expertise* (LEMOS, 2001) para elaborar projetos que não caiam novamente nas mesmas falhas, que são: ou vício de origem na proposta, que é quando o Legislativo propõe projetos que não são de sua competência, ou a similitude do conteúdo com outras propostas já aprovadas.

O fato de o executivo possuir um índice tão baixo de projetos arquivados passa pela sua posição privilegiada no processo legislativo. Como já apontado, o Executivo pode legislar sobre qualquer tipo de matéria e conta com competências legislativas exclusivas. Além disso, a

¹⁰ O nome desta Comissão varia de acordo com cada cidade, sendo Comissão de Justiça e Redação, ou ainda Comissão de Justiça, Legislação e Redação. No entanto, independentemente da nomenclatura, todas possuem a mesma função.

estrutura do Executivo tende a ser mais instruída tecnicamente do que a de um vereador, o que contribui para a baixa taxa de arquivamento de seus projetos em relação ao Legislativo.

A partir da constatação do sucesso do Executivo, verifica-se também, nas Tabelas 12, 13 e 14, o índice de dominância. A diferença entre os indicadores centra-se no fato de que o sucesso é a capacidade de aprovação dos projetos de lei propostos, enquanto a dominância é o quanto tal poder participa da produção legislativa.

Tabela 12 – Taxa de dominância do Executivo – Municípios pequenos

MUNICÍPIO	TAXA DE DOMINÂNCIA DO EXECUTIVO
BELA VISTA DO PARAÍSO	73,6%
IPIRANGA	90,3%
PORTO AMAZONAS	61,9%

Fonte: a autora (2015)

Tabela 13 – Taxa de dominância do Executivo – Municípios médios

MUNICÍPIO	TAXA DE DOMINÂNCIA DO EXECUTIVO
APUCARANA	79,7%
CAMBÉ	83,3%
CAMPO LARGO	71,1%

Fonte: a autora (2015)

Tabela 14 – Taxa de dominância do Executivo – Municípios grandes

MUNICÍPIO	TAXA DE DOMINÂNCIA DO EXECUTIVO
CASCADEL	69,0%
LONDRINA	38,7%
MARINGÁ	30,4%

Fonte: a autora (2015)

Em síntese, os dados revelam que o Executivo possui um alto grau de dominância nos grupos de pequenos e médios municípios. As variações encontradas são mínimas. Porém, a tendência demonstrada no conjunto de municípios grandes diverge das demais, encontra-se em duas das três cidades deste grupo uma baixa dominância do Executivo. Essa tendência indica que há um maior ativismo destes Legislativos, traduzido em maiores taxas de projetos iniciados e aprovados no período.

Tais dados reforçam a conformação da hipótese de que existem dois padrões de funcionamento das Câmaras municipais. O primeiro, de grande dominância do Executivo no processo legislativo, que opera em pequenos e médios municípios. Outro padrão, em que o

Legislativo é um ator mais ativo no processo decisório, opera em grandes municípios. Tal movimento é indicado por Abrúcio e Couto (1996), que apontam que é necessário diferenciar o funcionamento do Legislativo municipal de cidades pequenas e médias das grandes cidades.

No entanto, só o exercício de comparação da performance dos poderes não é suficiente para indicar a fraqueza do Legislativo municipal. É necessário ter em vista o tipo *outcome* resultante do processo decisório, ou seja, o que se produz, de fato, nessa instância. Essa discussão será abordada mais profundamente nas próximas seções deste trabalho. Por hora, basta apontar que a dominância e o sucesso do Executivo, do ponto de vista da produção legislativa, são fruto também da estrutura institucional de nosso país.

A posição privilegiada do Executivo e seu padrão de predomínio sobre o Legislativo é amplamente debatida pela literatura. Figueiredo e Limongi (1995) argumentam que a continuidade dos poderes Executivos herdados do período autoritário afeta diretamente o padrão de produção legislativa. Preservando as diferenças existentes entre os níveis de governo, em geral essa premissa se aplica também ao processo decisório municipal. Institucionalmente, o Executivo é um ator privilegiado no processo legislativo, contando, assim, como o Executivo Federal, com prerrogativas, como a iniciativa exclusiva em algumas matérias importantes, como as orçamentárias e poder de requerer pedido de urgência na tramitação de seus projetos.

O sucesso do Executivo, no entanto, só ocorre porque conta com o apoio da maioria dos vereadores. A investigação acerca do processo que leva o Executivo a obter esse apoio é fonte de outro debate instigante.

Em referência à esfera federal, a explicação para a formação da maioria necessária à aprovação de matérias do Executivo se encontra na formação de coalizões. O presidencialismo brasileiro se estrutura através da negociação com as lideranças partidárias que formam a base do governo. De acordo com Limongi (2006, p. 25), o controle da produção legislativa por parte do Executivo “[...] é resultado da interação entre poder de agenda e apoio da maioria. Maioria reunida por uma coalizão partidária pura e simples”.

No plano estadual, se configura um sistema em que o Poder Executivo também possui um amplo controle do processo decisório. Para esse cenário, Abrúcio (1998) dá o título de ultrapresidencialismo estadual. As características deste sistema ancoram-se, dentre tantos outros fatores, na formação de uma coalizão fisiológica de governo. Essa coalizão é baseada na distribuição de verbas e cargos aos parlamentares, em troca da não obstrução do processo decisório. Segundo o autor, a hipertrofia dos Executivos estaduais não se ancorava em uma simples maioria parlamentar; ancorava-se, sim, em uma maioria parlamentar inorgânica, que

não tinha capacidade de se articular coletivamente para realmente influir nos rumos da política estadual (ABRÚCIO, 1998, p. 92).

Forma-se sobre essa perspectiva um cenário de “governismo”, onde mesmo parlamentares que não compõem a base aliada do governo concedem apoio ao governo, “visto que eles não podem sobreviver política sem usufruir dos recursos do Executivo” (ABRÚCIO, 1998, p. 94). Portanto, esse apoio é concedido independentemente da posição do partido do parlamentar. Tais fatores garantem a formação de uma ampla maioria, tornando possível o ultrapresidencialismo estadual.

No município, a forma de atuação dos vereadores guarda algumas similaridades com a atuação das demais esferas. De acordo com Kerbauy (2008), a relação entre Executivo e Legislativo começa a ser definida já na arena eleitoral. A autora considera que as coligações são construídas visando apoio e, principalmente, a formação de uma maioria na Câmara municipal.

Todavia, questiona-se se a afirmação de que a formação da maioria é definida com bases nas coalizões estabelecidas no momento eleitoral. Para obter dados que validem essa premissa nos municípios aqui analisados, busca-se verificar se o número de vereadores eleitos pela coligação do prefeito foi suficiente para a formação de uma maioria já no momento após a eleição. Os dados estão expostos na Tabela 15.

Tabela 15 - Número de vereadores eleitos pela coligação partidária do prefeito por município

	MUNICÍPIOS	PARTIDO DO PREFEITO	COLIGAÇÃO DO PREFEITO	Nº VEREADORES ELEITOS PELA COLIGAÇÃO	
PEQUENOS	BELA VISTA	PSDB	PSDB / PSL / PTB / PR / DEM / PT do B / PT	4	44,4%
	IPIRANGA	PDT	PTB / PP / PDT / PT / PMDB / DEM	5	55,5%
	PORTO AMAZONAS	PR	PRB / PP / PT / PTB / PMDB / PSC / PR / DEM / PV	3	33,3%
MÉDIOS	APUCARANA	PMDB	PMDB / PTB / PSL / PR / PHS / PTC / PV / PSDB / PRB	7	63,6%
	CAMBÉ	PSDB	PR / PSDB / PSB	2	20%
	CAMPO LARGO	PMDB	PT / PMDB / PR / PSB / PHS	5	45,4%

GRANDES	CASCADEL	PDT	PDT / PTB / PSDB / PPS / PHS / PSL / PTN / DEM	8	53,3%
	LONDRINA	PP	PRB / PP	3	15,7%
	MARINGÁ	PP	PP / PDT / PSL / PR / PRTB / PHS / PRP / PSDB	7	46,6%

Fonte: TSE - Tribunal Superior Eleitoral.

Nos casos analisados, só as coligações não são suficientes para explicar o sucesso do Executivo na aprovação de seus projetos. A Tabela 15 revela que, em apenas três dos nove casos analisados, o Executivo contou com o apoio de mais de 50% dos vereadores logo após a eleição. Ou seja, a formação da base de apoio ao Executivo não foi formada na arena eleitoral. Isso indica que os prefeitos tiveram que negociar a formação de maiorias.

Essa necessidade de negociar o apoio dos vereadores, no entanto, não impediu que o Executivo obtivesse sucesso, como comprovam as Tabelas 9, 10 e 11. Este cenário é condizente com a premissa levantada por Abrúcio (1998), a “regra do situacionismo” se aplica independentemente da configuração partidária.

O Legislativo pode ser considerado um ator que apenas referenda as políticas do Executivo. No entanto, uma ressalva a esse raciocínio deve ser feita. Até que ponto seria interessante um Legislativo que obstruísse continuamente as ações do Executivo? Tomio (2006) aponta que, mesmo fazendo oposição ao governo, a maioria dos parlamentares não tem motivos para obstruir a ação cotidiana do Executivo. Isso porque a maioria destas ações é referente a processos administrativos e gestão de políticas públicas, em geral, temas de interesse ao município. A próxima seção indica a tendência de uso do veto, que é mais um instrumento que demonstra a relação entre o Executivo e Legislativo no nível municipal

4.2.2 Análise dos vetos

Um projeto de lei, após ser aprovado em plenário, segue para a sanção do Executivo. No exercício de seu julgamento, o prefeito pode optar por vetar total ou parcialmente a matéria. O veto parcial abrange somente texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea. Já o veto total barra o projeto na íntegra. Esse instrumento é utilizado, segundo Tomio (2006), como uma forma de o Executivo aproximar a redação final das leis a suas preferências, obrigando, assim, os legisladores a barganhar com o Executivo. Essa afirmação é feita levando em consideração a relação entre Governador e Assembleia Legislativa, mas não deixa de ser válida em se tratando

de município. A Tabela 16 expõe os dados sobre o uso do veto nos municípios investigados.

Tabela 16 – Vetos emitidos

	VETO PARCIAL		VETO TOTAL	
	LEGISLATIVO	EXECUTIVO	LEGISLATIVO	EXECUTIVO
BELA VISTA DO PARAÍSO	-	-	15	-
IPIRANGA	-	-	-	-
PORTO AMAZONAS	-	-	1	-
APUCARANA	1	-	3	-
CAMBÉ	2	1	8	-
CAMPO LARGO	1	-	-	-
CASCAVEL	5	11	21	5
LONDRINA	-	-	23	-
MARINGÁ	11	5	55	2

Fonte: A autora (2015)

O uso deste instrumento em cidades de pequeno porte quase não existiu no período analisado. A Tabela 16 evidencia um aumento gradativo na quantidade de vetos nas cidades médias e grandes. Em geral, o veto total é mais utilizado do que o veto parcial. Os dados também demonstram que, a incidência de vetos é maior em projetos oriundos do Legislativo. Apesar de soar arbitrário, o Executivo veta alguns projetos de sua própria autoria. Supõe-se que tais projetos tenham sofrido algum tipo de emenda implementada pelo Legislativo, o que explicaria seu veto. No entanto, por falta de informações sobre o processo de emendas dos projetos, sugere-se apenas o nível da suposição.

Após o prefeito julgar pelo veto, o projeto volta ao plenário para validação ou não das razões da negativa do Executivo. O veto é analisado em discussão e votação única. O Legislativo possui a chance de sustentar suas preferências através da rejeição do veto. Sobre como encaminha-se a apreciação do veto, as Tabelas 17, 18 e 19 informam os resultados.

Tabela 17 – Resultado da apreciação do veto pelo Legislativo em municípios pequenos

MUNICÍPIO	RESULTADO DO VETO	LEGISLATIVO	EXECUTIVO
BELA VISTA DO PARAÍSO	MANTIDO	7	-
	REJEITADO	4	-
	ARQUIVADO	4	-
PORTO AMAZONAS	MANTIDO	1	-
	REJEITADO	-	-
	ARQUIVADO	-	-

Fonte: A autora (2015)

Tabela 18 – Resultado da apreciação do veto pelo Legislativo em municípios médios

MUNICÍPIO	RESULTADO DO VETO	LEGISLATIVO	EXECUTIVO
APUCARANA	MANTIDO	2	-
	REJEITADO	2	-
CAMBÉ	MANTIDO	5	1
	REJEITADO	5	-
CAMPO LARGO	MANTIDO	-	-
	REJEITADO	1	-

Fonte: A autora (2015)

Tabela 19 – Resultado da apreciação do veto pelo Legislativo em municípios grandes

MUNICÍPIO	RESULTADO DO VETO	LEGISLATIVO	EXECUTIVO
CASCAVEL	MANTIDO	9	11
	REJEITADO	16	4
	ARQUIVADO	1	-
LONDRINA	MANTIDO	23	-
	REJEITADO	-	-
	ARQUIVADO	-	-
MARINGÁ	MANTIDO	51	7
	REJEITADO	12	-
	ARQUIVADO	4	-

Fonte: A autora (2015)

O comportamento dos parlamentares em relação ao veto nas cidades pequenas aponta uma tendência a manter a determinação do Executivo. Os vetos só foram arquivados, no caso de Bela Vista do Paraíso, por não atenção ao tempo hábil para sua apreciação, que é de 30 dias, de acordo com o Regimento Interno da Câmara. No grupo dos municípios médios, os dados não apresentam uma tendência a manter ou rejeitar o veto. A distribuição dos poucos vetos emitidos é equilibrada. Nos municípios grandes, há uma disposição em manter os vetos do Executivo. No município de Cascavel, considerando a soma dos vetos a projetos de ambos os órgãos, há uma proporcionalidade entre rejeitados e arquivados. No entanto, Cascavel foi o único município da amostra onde a rejeição dos vetos aos projetos do Legislativo superou os vetos mantidos.

Em geral, a tendência encontrada, ainda que balizada por um número pequeno de vetos, foi de manter a posição expressa pelo Executivo. O Legislativo aprovou os vetos na maioria das oportunidades, o que demonstra que, ou não teve condições de sustentar suas preferências frente ao Executivo, ou optou por não as expressar. É possível afirmar que ambos os órgãos não possuem perfil de confronto, ao menos neste setor do processo decisório. Isso porque não se tem um sistema propenso ao veto e nem se nota um legislativo obstrucionista, o que, nesta instância, caracterizaria um certo nível de confronto.

4.3 O CONTEÚDOS DOS PROJETOS DE LEI

A capacidade de formular leis dos municípios é analisada aqui sob a perspectiva de seu conteúdo e não a partir das definições instauradas pela via constitucional. É importante frisar que isso não significa desconsiderar o arcabouço constitucional por trás do processo de formulação de leis no município. Pelo contrário, significa que analisaremos nosso objeto através de suas características empíricas, para então traçar um paralelo com os aspectos formais que permeiam a questão da produção legislativa.

Serão observados os traços de cada projeto de lei ordinário apresentado no período de 2009 a 2012, indicando não somente o conteúdo, mas também os atores envolvidos em sua produção. A seção a seguir apresenta, primeiramente, um panorama geral do conteúdo dos projetos nos municípios verificados. Posteriormente, apresenta-se a discussão dos conteúdos específicos de tais propostas de lei.

4.3.1 Análise dos temas gerais dos projetos de lei

Esta seção do trabalho apresenta os resultados da classificação dos projetos, de acordo com a tipologia estabelecida no Capítulo 2. Os Gráficos 4, 5 e 6, a seguir, trazem informações sobre como os temas são utilizados por cada órgão. As informações estão indexadas por grupo de municípios e separadas entre Legislativo e Executivo.

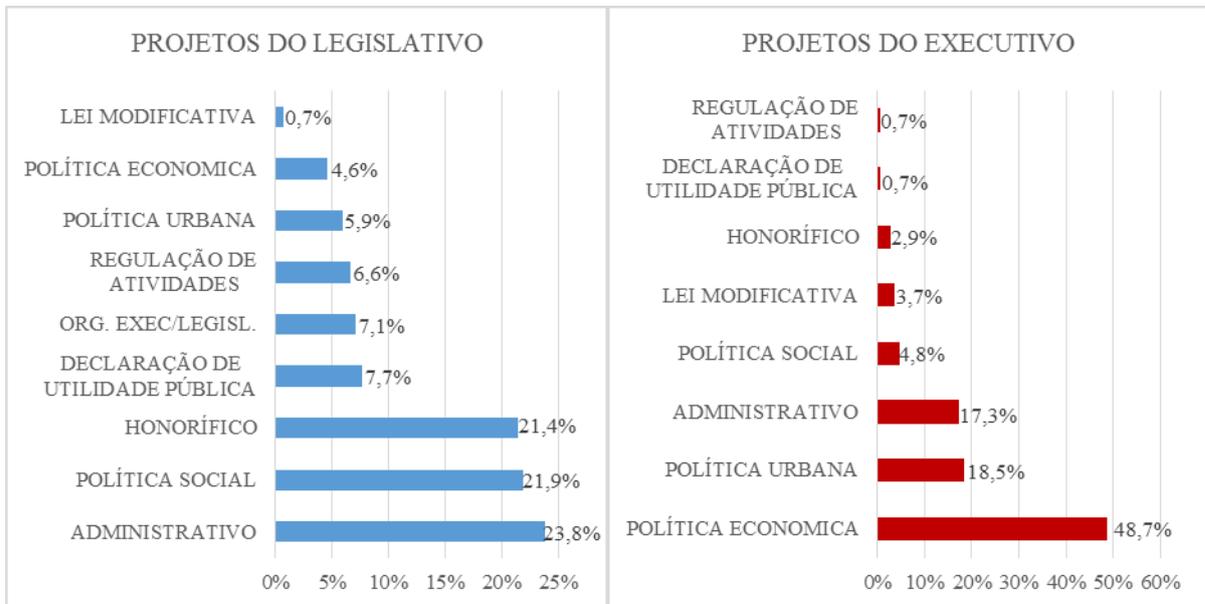


Gráfico 4 – Tema geral dos projetos de lei do Legislativo e Executivo por indexação: municípios pequenos

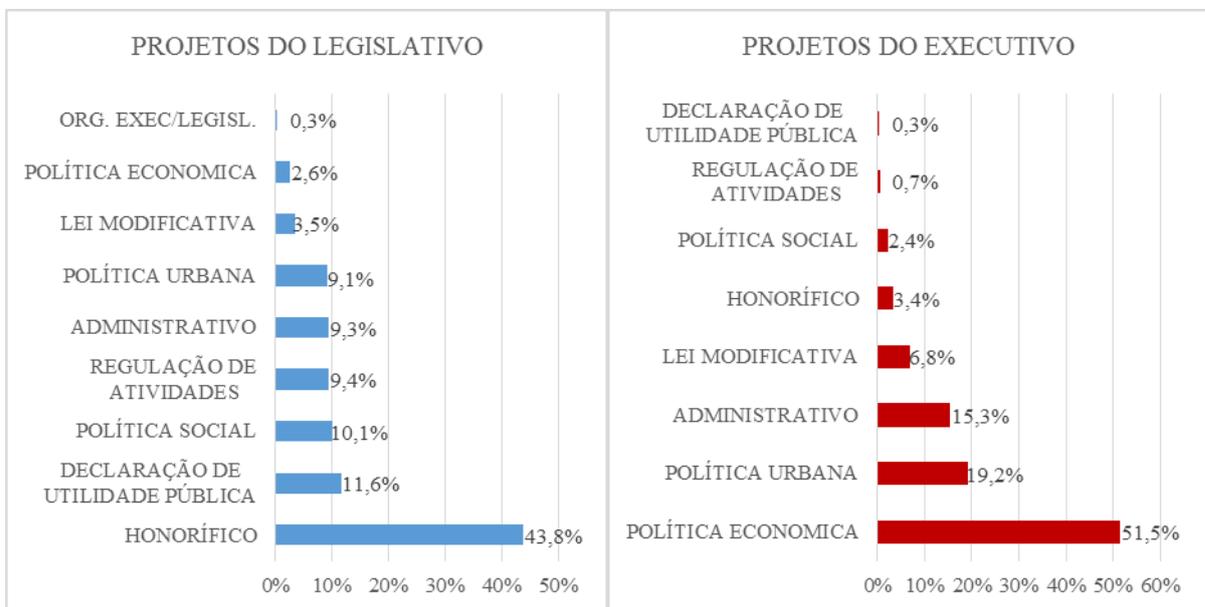


Gráfico 5 – Tema geral dos projetos de lei do Legislativo e Executivo por indexação: municípios médios

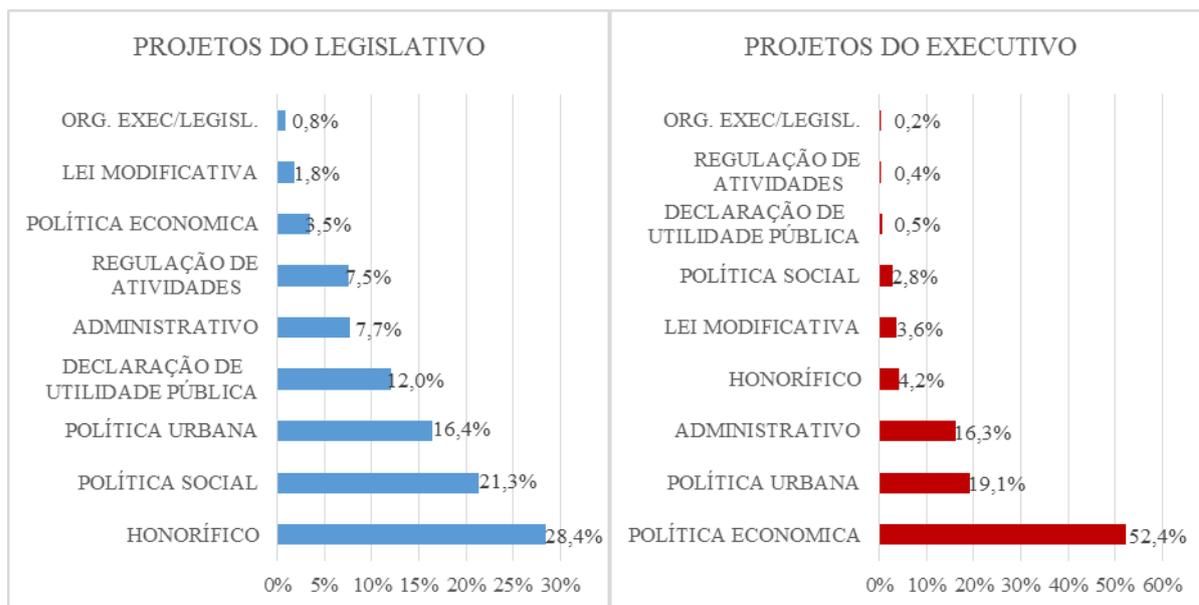


Gráfico 6 – Tema geral dos projetos de lei do Legislativo e Executivo por indexação: municípios grandes

Os dados da produção do Legislativo demonstram que, em geral, projetos sob o rótulo honorífico são frequentes e abundantes nos três grupos analisados. O segundo tema na ordem de preferência do Legislativo é o de políticas sociais. A diferença mais marcante está nos dados sobre o primeiro grupo (Gráfico 4), que revelam que o tema geral mais recorrente foi o administrativo.

O Poder Executivo, por sua vez, produz, em primeiro lugar, projetos sobre política econômica; em segundo lugar, política urbana, e então temas administrativos. Leis que regulamentam a política econômica de um município são, em sua maioria, de competência exclusiva do prefeito. Por isso, encontra-se uma baixa recorrência desta temática em projetos iniciados pelo Legislativo, enquanto quase a metade da produção do Executivo é ligada ao tema.

Projetos que tratam da organização do Legislativo e Executivo são pouco recorrentes em municípios médios e grandes, como demonstram os índices percentuais do Legislativo, 0,7% e 0,3%. Esta taxa se eleva em municípios pequenos, subindo para 7,1%. Essa alta é resultado da reduzida produção legislativa dos municípios pequenos, o que gera uma porcentagem elevada quando em comparação com os outros grupos. As tabelas que contêm informações da quantidade exata de cada projeto são apresentadas na próxima seção, corrigindo essa leve distorção.

A categoria leis modificativas foi empregada para exibir aqueles projetos de lei criados exclusivamente para modificar o conteúdo de uma lei já existente. De acordo com Ricci (2002, p. 106), “a questão relativa à produção legislativa implica na observação da existência de normas que modificam, acrescentam ou eliminam aspectos parciais de uma outra legislação”. Contudo,

devido ao acentuado número de projetos que alteram a legislação, esse grupo se restringe a projetos que revogam ou ab-rogam leis e aqueles que não trazem um conteúdo substantivo perceptível em sua descrição. Os dados demonstram que são poucos os projetos desta rubrica, 0,7% no Legislativo, 3,7% no Executivo de pequenos municípios, respectivamente 3,5% e 6,8% no grupo médio, e 1,8% e 3,6% nos grandes municípios.

Os projetos de declaração de utilidade pública são frequentemente apresentados pelos Legislativos, em todos os municípios verificados. Entidades de utilidade pública, segundo Marin:

[...] podem ser definidas como as pessoas jurídicas de direito privado criadas ou instituídas por particulares, nos termos da lei, para desempenho perene, efetivo e desinteressado de atividades de interesse público, em vista do bem-estar social, de necessidade e proveito de uma comunidade ou de toda coletividade, passíveis de serem reconhecidas pelos poderes públicos (na esfera federal, estadual e municipal) como espontâneas colaboradoras do Estado (MARIN, 1996, p. 41).

Estes projetos servem, como dito, para reconhecer que uma entidade presta serviços de interesse da comunidade. Ainda podem ser utilizados como instrumento de desapropriação de propriedades. O Poder Público reconhece, por meio da declaração de utilidade, que possui interesse por determinado bem, este é um dos passos para a desapropriação.

De modo geral, os índices temáticos não apresentam variações significativas entre os grupos. Os três grupos apresentam o mesmo padrão, com mínima variação. A partir das Tabelas 20, 21 e 21 é possível visualizar os dados desagregados por municípios.

Tabela 20 – Tema geral dos projetos de lei por autoria: municípios pequenos

TEMA GERAL	BELA VISTA				IPIRANGA				PORTO AMAZONAS			
	LEGISLATIVO		EXECUTIVO		LEGISLATIVO		EXECUTIVO		LEGISLATIVO		EXECUTIVO	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
ADMINISTRATIVO	10	14,1	36	18,3	4	21,1	30	10,4	16	36,4	18	23,4
DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA	2	2,8	1	0,5	3	15,8	5	1,7	2	4,5		-
HONORÍFICO	15	21,1	11	5,6	3	15,8	2	0,7	12	27,3	2	2,6
LEI MODIFICATIVA	-	-	9	4,6	-	-	-	-	1	2,3	5	6,5
ORG. EXEC/LEGISL.	4	5,6	-	-	-	-	-	-	7	15,9	-	-
POLÍTICA ECONOMICA	5	7,0	59	29,9	-	-	204	70,8	3	6,8	35	45,4
POLÍTICA SOCIAL	21	29,6	9	4,6	6	31,6	6	2,1	2	4,5	6	7,8

POLÍTICA URBANA	11	15,5	71	36,0	-	-	9	6,6	1	2,3	10	13,0
REGULAÇÃO DE ATIVIDADES	3	4,2	1	0,5	3	15,8	1	0,3	-	-	1	1,3

Fonte: A autora (2015)

Tabela 21 – Tema geral dos projetos de lei por autoria: municípios médios

TEMA GERAL	APUCARANA				CAMPO LARGO				CAMBÉ			
	LEGISLATIVO		EXECUTIVO		LEGISLATIVO		EXECUTIVO		LEGISLATIVO		EXECUTIVO	
	N	%	N	%		%	N	%	N	%	N	%
ADMINISTRATIVO	8	3,9	70	7,8	10	6,0	67	26	17	18,1	38	12,2
DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA	23	11,2	3	0,3	25	15,1	1	0,4	8	8,5	1	0,3
HONORÍFICO	90	43,7	11	1,2	112	67,5	13	5,0	10	20,2	13	4,2
LEI MODIFICATIVA	5	2,4	43	4,8	5	3,0	28	10,9	5	5,3	15	4,8
ORG. EXEC/LEGISL.	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1,1	-	-
POLÍTICA ECONOMICA	1	0,5	538	60,3	-	-	109	42,2	7	7,4	163	52,2
POLÍTICA SOCIAL	27	13,1	14	1,6	6	3,6	10	3,9	13	13,8	6	1,9
POLÍTICA URBANA	35	17,0	210	23,5	3	1,8	28	10,9	8	8,5	73	23,4
REGULAÇÃO DE ATIVIDADES	17	8,3	3	0,3	5	3,0	2	0,8	16	17,0	3	1,0

Fonte: A autora (2015)

Tabela 22 – Tema geral dos projetos de lei por autoria: municípios grandes

TEMA GERAL	CASCAVEL				LONDRINA				MARINGÁ			
	LEGISLATIVO		EXECUTIVO		LEGISLATIVO		EXECUTIVO		LEGISLATIVO		EXECUTIVO	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
ADMINISTRATIVO	29	8,0	105	14,5	98	8,6	110	19,6	66	6,5	55	14,9
DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA	51	14,1	-	-	192	16,8	9	1,6	54	5,3	-	-
HONORÍFICO	91	25,1	18	2,5	373	32,7	36	6,4	281	27,6	14	3,8
LEI MODIFICATIVA	2	0,6	4	0,6	20	1,8	35	6,2	33	3,2	15	4,1
ORG. EXEC/LEGISL.	3	0,8	4	0,6	17	1,5	1	0,2	1	0,1	-	-
POLÍTICA ECONOMICA	18	5,0	437	60,3	42	3,7	201	35,8	18	1,8	225	61,1
POLÍTICA SOCIAL	80	22,1	16	2,2	134	11,7	23	4,1	308	30,3	8	2,2
POLÍTICA URBANA	54	14,9	140	19,3	199	17,4	142	25,3	173	17,0	47	12,8
REGULAÇÃO DE ATIVIDADES	33	9,1	1	0,1	66	5,8	4	0,7	78	7,7	2	0,5
OUTROS	1	0,3	-	-	1	0,1	1	0,2	6	0,6	2	0,5

Fonte: A autora (2015)

A partir das Tabelas 20, 21 e 22, é possível visualizar a distribuição da temática dos projetos por município. Fica evidente, mais uma vez, a pequena produção dos legislativos de pequenas e médias cidades, como já discutido anteriormente. Os dados demonstram também a tendência dos Legislativos em produzir profusamente projetos de cunho honorífico. O interessante é que essa característica não se concentra em maior ou menor grau em grupos específicos. É tendência de todos os Legislativos analisados produzir projetos de lei honoríficos. A seção a seguir servirá a esse propósito, de apresentar de forma mais detalhada o que, dentro de cada tema geral, tem sido produzido.

4.3.2 Análise dos temas específicos dos projetos de lei

O conjunto de dados a seguir possui o propósito de apresentar um maior detalhamento acerca dos temas dos projetos de lei observados na seção anterior. Os temas específicos representam um esforço de sistematização e categorização, com o objetivo de conceder um panorama amplo da produção legislativo nos municípios estudados. Os números apresentados sobre cada temática, ou a falta deles, são muito representativos, como será visto a seguir.

Para ampliar a capacidade de análise, será seguida a ordem dos temas específicos: administrativo, honorífico, modificativo, organização Executivo/Legislativo, econômico, social, urbano e regulatório.

Cada município possui a capacidade de elaborar leis a respeito de sua administração, visto que se trata de um ente federado com autonomia e competência para tal. Nesse sentido, o grupo *administrativo* busca fazer um balanço do que se produz e quem produz sobre o tema. Os resultados podem ser visualizados nas Tabelas 23, 24 e 25.

Tabela 23 – Temas específicos, administrativo - municípios pequenos

TEMAS ESPECÍFICOS ADMINISTRATIVOS	BELA VISTA				IPIRANGA				PORTO AMAZONAS			
	LEGISLATIVO		EXECUTIVO		LEGISLATIVO		EXECUTIVO		LEGISLATIVO		EXECUTIVO	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
CONVÊNIOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA	-	-	4	2,0	3	15,8	2	0,7	-	-	2	2,6
criação de Conselhos/Programas	-	-	12	6,1	-	-	9	3,1	-	-	3	3,9
Funcionalismo Público	4	5,6	18	9,1	-	-	13	4,5	15	34,1	10	13,0
Processo Administrativo	6	8,5	2	1,0	1	5,3	6	2,1	1	2,3	3	3,9

Fonte: Banco de dados próprio

Tabela 24 – Temas específicos, administrativos - municípios médios

TEMAS ESPECÍFICOS ADMINISTRATIVOS	APUCARANA				CAMBÉ				CAMPO LARGO			
	LEGISLATIVO		EXECUTIVO		LEGISLATIVO		EXECUTIVO		LEGISLATIVO		EXECUTIVO	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
CONVÊNIOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA	1	0,5	6	0,7	1	1,1	4	1,3	-	-	3	1,2
CRIAÇÃO DE CONSELHOS/ PROGRAMAS	-	-	18	2,0	8	8,5	10	3,2	3	2,1	13	5,0
FUNCIONALISMO PÚBLICO	-	-	26	2,9	4	4,3	17	5,4	2	1,4	44	17,1
PROCESSO ADMINISTRATIVO	7	3,4	20	2,2	4	4,3	7	2,2	4	2,9	7	2,7

Fonte: Banco de dados próprio

Tabela 25 – Temas específicos, administrativo - municípios grandes

TEMAS ESPECÍFICOS ADMINISTRATIVOS	CASCAVEL				LONDRINA				MARINGÁ			
	LEGISLATIVO		EXECUTIVO		LEGISLATIVO		EXECUTIVO		LEGISLATIVO		EXECUTIVO	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
CONVÊNIOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA	4	1,1	7	1,0	5	0,4	4	0,7	12	1,2	18	4,9
CRIAÇÃO DE CONSELHOS/ PROGRAMAS	13	3,6	34	4,7	26	2,3	20	3,6	17	1,7	9	2,4
FUNCIONALISMO PÚBLICO	4	1,1	57	7,9	21	1,8	65	11,6	14	1,4	15	4,1
PROCESSO ADMINISTRATIVO	7	1,9	7	1,0	33	2,9	15	2,7	18	1,8	11	3,0

Fonte: Banco de dados próprio

O tópico convênio de cooperação diz respeito aos acordos firmados entre municípios, como por exemplo, os consórcios intermunicipais de saúde. Tais projetos não são frequentemente utilizados como tema dos projetos de lei em nenhum dos grupos verificados. No entanto, dos poucos convênios firmados, o Executivo foi responsável pela maior parte das proposições de tais projetos.

A categoria criação ou alteração de conselhos e programas municipais, cujo título é autoexplicativo, apresenta um número consideravelmente maior de projetos iniciados pelo Executivo. Já a categoria processo administrativo abrange projetos que tratam sobre a organização da estrutura administrativa dos municípios, são esses projetos que definem as atividades desenvolvidas em cada instância da administração, o quadro de funcionários e suas atribuições. Nesta categoria, os dados informam que Legislativo e Executivo produzem sobre o tema de forma homogênea. A única disparidade encontrada nos índices de produção foi no grupo de municípios médios. Neste grupo, o Executivo produziu mais projetos.

Funcionalismo público diz respeito a todos os projetos que tratam sobre o assunto, desde plano de cargos, carreiras e salários até alterações no regime jurídico dos servidores. Neste

grupo também predominam projetos oriundos do Executivo, embora o Legislativo também tenha atuado nesse campo.

De forma geral, percebe-se que a maior quantidade dos projetos sobre a rubrica administrativo é de origem do Executivo. Tal constatação já era esperada, visto que a estrutura dos gabinetes, das secretarias e a constituição dos demais órgãos e servidores é função do chefe do Executivo, embora não seja de competência privativa, o que permite ao Legislativo propor alguns projetos na área. Na sequência da análise, serão explorados os PLs de tema honorífico.

Tabela 26 – Temas específicos, honoríficos - municípios pequenos

TEMAS ESPECÍFICOS HONORÍFICOS	BELA VISTA				IPIRANGA				PORTO AMAZONAS			
	LEGISLATIVO		EXECUTIVO		LEGISLATIVO		EXECUTIVO		LEGISLATIVO		EXECUTIVO	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
CRIAÇÃO DE HONRARIAS	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2,3	-	-
CONCESSÃO DE HONRARIAS	6	8,5	-	-	1	5,3	-	-	3	6,8	-	-
DENOMINAÇÃO DE BEM PÚBLICO	9	12,7	10	5,1	1	5,3	1	0,3	8	18,2	2	2,6
DATAS COMEMORATIVAS	-	-	1	0,5	1	5,3	1	0,3	-	-	-	-

Fonte: Banco de dados próprio

Tabela 27 – Temas específicos, honoríficos - municípios médios

TEMAS ESPECÍFICOS HONORÍFICOS	APUCARANA				CAMBÉ				CAMPO LARGO			
	LEGISLATIVO		EXECUTIVO		LEGISLATIVO		EXECUTIVO		LEGISLATIVO		EXECUTIVO	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
CRIAÇÃO DE HONRARIAS	1	0,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CONCESSÃO DE HONRARIAS	37	18,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DENOMINAÇÃO DE BEM PÚBLICO	50	24,3	11	1,2	13	13,8	13	4,2	86	61,4	13	5,0
DATAS COMEMORATIVAS	2	1,0	-	-	6	6,4	-	-	9	6,4	-	-

Fonte: Banco de dados próprio

Tabela 28 – Temas específicos, honorífico - municípios grandes

TEMAS ESPECÍFICOS HONORÍFICO	CASCAVEL				LONDRINA				MARINGÁ			
	LEGISLATIVO		EXECUTIVO		LEGISLATIVO		EXECUTIVO		LEGISLATIVO		EXECUTIVO	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
CRIAÇÃO DE HONRARIAS	4	1,1	2	0,3	5	0,4	4	0,7	9	0,9	1	0,3
CONCESSÃO DE HONRARIAS	-	-	-	-	138	12,1	-	-	32	3,1	-	-
DENOMINAÇÃO DE BEM PÚBLICO	80	22,1	16	2,2	196	17,2	29	5,2	177	17,4	15	4,1
DATAS COMEMORATIVAS	6	1,7	-	-	34	3,0	3	0,5	70	6,9	2	0,5

Fonte: Banco de dados próprio

Projetos de lei da categoria honorífico, como visto anteriormente, figuram entre os mais recorrentes da produção do Legislativo. O grupo de subtemas mais frequentes são, respectivamente, denominação de logradouros e bens públicos, concessão de títulos e honrarias e instituição de datas comemorativas. A literatura diverge sobre a qualificação do Legislativo como “homologador de nome de ruas e datas comemorativas” (CAETANO, 2005). Por um lado, há aqueles autores que afirmam que devido às características de nosso sistema eleitoral, pela fraca atuação dos partidos na arena parlamentar (pressuposto distributivista), os parlamentares receberiam incentivos à atuação individualista (COUTO, 1998; JOFFRE NETO, 2003). Este tipo de atuação faz com que os parlamentares releguem a função legislativa ao Executivo, ficando encarregado por distribuir bens e serviços a sua clientela. Por outro lado, há aqueles autores que minimizam a predominância deste tipo de projetos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1996, CAETANO, 2005).

No que concerne esta pesquisa, os dados evidenciam que, se por um lado, a produção de projetos honoríficos não predominou numericamente, de outro, ainda se faz necessário apontar que este tipo de produção é contundente no processo legislativo municipal. Joffre Neto (2003) aponta que tais projetos não demandam esforço em sua elaboração. O motivo do domínio deste tipo de projeto, por parte do Legislativo, parece estar relacionado aos baixos custos políticos e institucionais destas proposições. A soma dos custos baixos com as vantagens obtidas junto ao eleitorado ao se produzir tal tipo de legislação faz com que esse tipo de produção ocupe, frequentemente, grande parte da produção do Legislativo. Apesar da denominação de logradouros ser uma atividade necessária, o tipo de produção de cunho honorífico demanda recursos e uma estrutura que poderia ser melhor aproveitada.

A lei é o instrumento através do qual se modifica o ordenamento jurídico de uma localidade, tendo repercussão e impacto concreto no cotidiano dos cidadãos. Martins (2015) questiona, sobre leis nacionais que visam conceder títulos a municípios, se há realmente algo que justifique a movimentação da estrutura do Estado para a criação de honrarias em benefício apenas de interesse particular e específico. Para que uma lei se justifique, ela deve criar algum tipo de repercussão concreta e relevante no mundo real; do contrário, a matéria pode ser considerada desnecessária. A autora aponta que

A elaboração de lei inúteis contraria os mais mezinhos princípios da ordem jurídica, seja porque desmoraliza esse instrumento de tão elevado status constitucional – e, por consequência, também o órgão estatal precipuamente encarregado de sua elaboração: o Parlamento –, seja porque desperdiça os esforços e os recursos públicos necessários à sua elaboração e, posteriormente,

à sua administração (MARTINS, 2005, p.5).

Esse mesmo raciocínio se aplica à concessão de honraria e instituição de datas comemorativas pelo Poder Legislativo municipal. Como atestou-se anteriormente, essas atividades constituem parte relevante do processo legislativo nos municípios estudados. Ora, se uma lei não possui efeito prático, além daqueles efeitos particularistas já apontados, não há razão para o desperdício de esforços e os recursos públicos que sua elaboração demanda. Nesse sentido, é razoável que a elaboração de projetos de leis de cunho honorífico atente-se minimamente a temas que justifiquem seu reconhecimento.

Algumas Câmaras municipais, atentas ao crescimento deste tipo de produção, têm regulamentado o processo de concessão de honrarias. O município de Cascavel, por exemplo, instituiu, através do Regimento Interno da Câmara, que a concessão de honrarias será feita exclusivamente por decreto legislativo, e não projeto de lei ordinário. No ano de 2013, a Câmara Municipal de Cascavel limitou a concessão de títulos a dois (2) por ano. Medidas como essas podem significar uma mudança na perspectiva de utilização desse instrumento.

Os projetos de lei vinculados ao tema política econômica são os que possuem um volume maior de produção. Como observado no Capítulo 2, o principal pilar da autonomia do município é sua capacidade de instituir, arrecadar tributos e aplicar sua renda (CF, art. 30, III). A autonomia financeira propicia ao município gerir seu patrimônio sem interferência de outros entes federados, dentro dos limites de suas competências.

Tabela 29 – Temas específicos, econômico - municípios pequenos

TEMAS ESPECÍFICOS ECONÔMICO	BELA VISTA				IPIRANGA				PORTO AMAZONAS			
	LEGISLATIVO		EXECUTIVO		LEGISLATIVO		EXECUTIVO		LEGISLATIVO		EXECUTIVO	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
criação de fundos	-	-	3	1,5	-	-	-	-	1	2,3	1	1,3
tributos	3	4,2	2	1,0	-	-	6	2,1	1	2,3	-	-
orçamento	-	-	14	7,1	-	-	13	4,5	1	2,3	14	18,2
previdência	-	-	8	4,1	-	-	1	0,3	-	-	-	-
autoriza a criar convênios	-	-	1	0,5	-	-	44	15,3	-	-	2	2,6
autoriza abertura de créditos	1	1,4	31	15,7	-	-	134	46,5	-	-	9	11,7
autoriza doação incentivos	1	1,4	-	-	-	-	2	0,7	-	-	-	-
reajustes e concessões financeiras	-	-	-	-	-	-	2	0,7	-	-	9	11,7
comércio e indústria	-	-	1	0,5	-	-			-	-		

Fonte: Banco de dados próprio

Tabela 30 – Temas específicos, econômico - municípios médios

TEMAS ESPECÍFICOS ECONÔMICO	APUCARANA				CAMBÉ				CAMPO LARGO			
	LEGISLATIVO		EXECUTIVO		LEGISLATIVO		EXECUTIVO		LEGISLATIVO		EXECUTIVO	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
CRIAÇÃO DE FUNDOS	-	-	2	0,2	-	-	2	0,6	-	-	2	0,8
TRIBUTOS	-	-	14	1,6	2	2,1	6	1,9	-	-	9	3,5
ORÇAMENTO	1	0,5	35	3,9	1	1,1	67	21,5	-	-	19	7,4
PREVIDÊNCIA	-	-	-	-	-	-	2	0,6	-	-	3	1,2
AUTORIZA A CRIAR CONVÊNIOS	-	-	1	0,1	-	-	-	-	-	-	1	0,4
AUTORIZA ABERTURA DE CRÉDITOS	-	-	381	42,7	-	-	41	13,1	-	-	72	27,9
AUTORIZA DOAÇÃO/ INCENTIVOS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
REAJUSTES E CONCESSÕES FINANCEIRAS	-	-	103	11,5	4	4,3	45	14,4	-	-	2	0,8
COMÉRCIO E INDÚSTRIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0,4

Fonte: Banco de dados próprio

Tabela 31 – Temas específicos, econômico - municípios grandes

TEMAS ESPECÍFICOS ECONÔMICO	CASCAVEL				LONDRINA				MARINGÁ			
	LEGISLATIVO		EXECUTIVO		LEGISLATIVO		EXECUTIVO		LEGISLATIVO		EXECUTIVO	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
CRIAÇÃO DE FUNDOS	1	0,3	-	-	5	0,4	1	0,2	2	0,2	2	0,5
TRIBUTOS	5	1,4	13	1,8	26	2,3	10	1,8	1	0,1	1	0,3
ORÇAMENTO	1	0,3	350	48,	3	0,3	85	15,1	2	0,2	58	15,8
PREVIDÊNCIA	1	0,3	9	1,2	-	-	1	0,2	-	-	1	0,3
AUTORIZA A CRIAR CONVÊNIOS	8	2,2	16	2,2	5	0,4	3	0,5	6	0,6	50	13,6
AUTORIZA ABERTURA DE CRÉDITOS	-	-	19	2,6	1	0,1	91	16,2	-	-	72	19,6
AUTORIZA DOAÇÃO INCENTIVOS	2	0,6	5	0,7	2	0,2	12	2,1	1	0,1	43	11,7
REAJUSTES E CONCESSÕES FINANCEIRAS	-	-	17	2,3	2	0,2	3	0,5	6	0,6	3	0,8
COMÉRCIO E INDÚSTRIA	-	-	1	0,1	13	1,1	3	0,5	3	0,3	1	0,3

Fonte: Banco de dados próprio

Projetos sobre a política econômica do município são os que mais contêm vedações à atuação do Legislativo. É de competência privativa do Executivo a elaboração do plano plurianual, do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e da proposta de orçamento anual. Cabe aos parlamentares apresentar emendas a tais projetos. Propostas que versem sobre tributos possuem o escopo de iniciativa ampliada, podendo ser apresentadas tanto pelo Executivo, quanto pelo Legislativo. A seguir, examina-se a frequência da iniciativa de projetos de lei do

tipo econômico. Algumas classificações foram utilizadas para tal empreendimento, essas categorias são: criação de fundos, tributos, orçamento, previdência, criação de convênios, abertura de créditos e empréstimos, doações e incentivos financeiros e reajuste e concessão financeira.

No grupo das cidades pequenas e médias, a criação de fundos foi utilizada majoritariamente pelo Executivo. Já no grupo das cidades grandes, o Legislativo propôs mais projetos do que o Executivo. Na categoria tributos, ocorre o mesmo movimento descrito anteriormente, nos dois primeiros grupos, o Executivo predomina na proposição de projetos sobre o tema, invertendo a situação no grupo de municípios grandes.

A classe orçamento compreende projetos sobre o plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, alterações e propostas de orçamento. Nesta categoria, em todos os grupos, o poder Executivo iniciou mais matérias que o Legislativo. Essa tendência já era esperada, uma vez que, como citado anteriormente, é de competência privativa do Executivo legislar sobre tais matérias. Em alguns casos, no entanto, nota-se que o Legislativo apresenta alguns projetos sobre o tema.

Alguns exemplos são úteis para ilustrar os casos: PL 162/2009 de Londrina, que autoriza o Poder Executivo a destinar um percentual da receita do IPVA que o Município recebe do Governo do Estado a projetos de educação no trânsito para os alunos do ensino fundamental da Rede Municipal de Educação e dos Centros de Educação Infantil municipais e filantrópicos de Londrina; PL 478/2011, que estabelece que 1% do valor gasto pelo Município (administração direta e indireta) com doação de valores ou com publicidade deve ser doado ao Hospital do Câncer de Londrina e dá outras providências. Ou, ainda, o PL 136/2012, que estabelece que, nas vias públicas sem infraestrutura básica, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) seja pago de forma proporcional. Todos os projetos de lei descritos acima foram arquivados. Tais projetos contêm, segundo o jargão jurídico utilizado nas Câmaras, vício de origem. Ou seja, são propostas que excedem a competência do Legislativo, mas mesmo assim continuam sendo encaminhadas para trâmite.

A categoria convênios aparece novamente no rol de classificações, no entanto, são considerados dentro da temática econômica aqueles convênios que envolvem cooperação financeira do município¹¹. Neste grupo, os dados revelam que quem promove essa temática mais frequentemente é o Executivo. Apontam também uma tendência do grupo de municípios

¹¹ Como exemplo da categoria convênios: Projeto de Lei 61/2009 de Apucarana - Dispõe sobre a criação do município de Apucarana, do Projeto Oásis, autoriza o executivo municipal a prestar apoio técnico e financeiro aos proprietários rurais, conforme específica e dá outras providências.

HABITAÇÃO	-	-	2	1,0	-	-	2	0,7	1	2,3	1	1,3
LAZER e TURISMO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CULTURA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ESPORTES	-	-	-	-	1	5,3	-	-	-	-	-	-
MULHERES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
IDOSOS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SEGURANÇA	1	1,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
AGRICULTURA	1	1,4	-	-	-	-	1	0,3	-	-	-	-
CONSUMIDOR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Banco de dados próprio

Tabela 33 – Temas específicos, social - municípios médios

TEMAS ESPECÍFICOS SOCIAL	APUCARANA				CAMBÉ				CAMPO LARGO			
	LEGISLATIVO		EXECUTIVO		LEGISLATIVO		EXECUTIVO		LEGISLATIVO		EXECUTIVO	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
ASSISTÊNCIA SOCIAL	1	0,5	3	0,3	-	-	1	0,3	-	-	1	0,4
CIDADANIA	1	0,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CRIANÇA E ADOLESCENTE	-	-	1	0,1	2	2,1	1	0,3	-	-	2	0,8
CAMPANHAS EDUCATIVAS	4	1,9	-	-	-	-	-	-	2	1,4	1	0,4
DEFICIENTES	2	1,0	-	-	2	2,1	-	-	-	-	-	-
SAÚDE	3	1,5	3	0,3	5	5,3	1	0,3	2	1,4	-	-
EDUCAÇÃO	4	1,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EMPREGO	1	0,5	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0,8
HABITAÇÃO	-	-	1	0,1	-	-	2	0,6	-	-	-	-
LAZER e TURISMO	-	-	-	-	-	-	1	0,3	-	-	-	-
CULTURA	2	1,0	1	0,1	-	-	-	-	-	-	1	0,4
ESPORTES	1	0,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MULHERES	-	-	1	0,1	-	-	-	-	-	-	-	-
IDOSOS	1	1,5	-	-	1	1,1	-	-	1	0,7	1	0,4
SEGURANÇA	5	2,4	-	-	2	2,1	-	-	1	0,7	-	-
AGRICULTURA	-	-	-	-	1	1,1	-	-	-	-	1	0,4
CONSUMIDOR	-	-	1	0,1	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Banco de dados próprio

Tabela 34 – Temas específicos, social - municípios grandes

TEMAS ESPECÍFICOS SOCIAL	CASCAVEL				LONDRINA				MARINGÁ			
	LEGISLATIVO		EXECUTIVO		LEGISLATIVO		EXECUTIVO		LEGISLATIVO		EXECUTIVO	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
ASSISTÊNCIA SOCIAL	3	0,8	4	0,6	4	0,4	2	0,4	30	2,9	3	0,8
CIDADANIA	-	-	-	-	2	0,2			10	1,0	1	0,3
CRIANÇA E ADOLESCENTE	4	1,1	1	0,1	2	0,2	1	0,2	4	0,4	2	0,5
CAMPANHAS EDUCATIVAS	11	3,0	4	0,6	30	2,6	3	0,5	77	7,6	1	0,3
DEFICIENTES	3	0,8	-	-	8	0,7	-	-	15	1,5	-	-
SAÚDE	20	5,5	1	0,1	26	2,3	2	0,4	66	6,5	-	-
EDUCAÇÃO	6	1,7	-	-	21	1,8	4	0,7	36	3,5	1	0,3
EMPREGO	5	1,4	-	-	3	0,3	1	0,2	3	0,3	1	0,3
HABITAÇÃO	1	0,3	7	1,0	-	-	2	0,4	3	0,3	-	-
LAZER e TURISMO	1	0,3	-	-	1	0,1	-	-	5	0,5	-	-
CULTURA	3	0,8	2	0,3	11	1,0	3	,5	22	2,2	-	-
ESPORTES	-	-	-	-	2	,2	1	,2	11	1,1	-	-
MULHERES	4	1,1	-	-	-	-	1	0,2	1	0,1	-	-
IDOSOS	5	1,4	-	-	4	,4	-	-	9	0,9	-	-
SEGURANÇA	7	1,9	1	0,1	16	1,4	1	0,2	21	2,1	-	-
AGRICULTURA	3	0,8	-	-	2	0,2	3	0,5	3	0,3	-	-
CONSUMIDOR	-	-	-	-	3	0,3	-	-	-	-	-	-
MINORIAS	1	0,3	-	-	-	-	-	-	3	0,3	-	-

Fonte: Banco de dados próprio

Para explorar como se dá a distribuição dos projetos por temas específicos, tome-se como exemplo o caso de áreas de suma importância, como a saúde e a educação. Há um número significativamente baixo de PLs que se referem a tais temas nos grupos de municípios pequenos e médios. A média de projetos apresentados na área de educação nos municípios pequenos é de aproximadamente dois (2), na saúde é de três (3). Nos municípios médios, na categoria educação tem-se um (1) PL em média, na saúde três (3). É importante ressaltar que essa é a média dos grupos, e há casos, como pode-se observar nas Tabelas 32 e 33, em que não foi apresentado nenhum projeto nessas áreas durante o período analisado.

Áreas de grande interesse, como emprego e habitação, são alvos de projetos mais em grandes municípios. Sobre empregos, o Legislativo é quem mais propõe projetos. Já sobre habitação, o Executivo é quem mais propõe. Chama atenção o fato de quatro (4), dos nove (9)

municípios, não legislarem no período sobre o tema emprego. Dentre as cidades que não produziram sobre o tema, encontram-se os três (3) municípios pequenos e um (1) médio.

Campanhas educativas são amplamente utilizadas em municípios grandes. Nessas cidades, o Legislativo versa sobre o mais variado leque temático, como: dengue, a importância da família na escola, combate ao *bullying*, a pedofilia, dentre inúmeros outros¹². Tais campanhas são instrumentos importantes de conscientização e, sem bem desenvolvidas, possuem o poder de afetar positivamente a população do município. Os dados revelam, no entanto, que esse dispositivo não é utilizado na mesma intensidade em municípios pequenos e médios.

Projetos sobre segurança são uma preocupação mais frequente dos Legislativos de municípios grandes e médios. Os dados sobre os pequenos municípios evidenciam a falta de centralidade deste tema no processo legislativo. Durante o período em análise, foi identificado apenas um (1) projeto de lei sobre o tema nesta classe.

Temas como lazer e turismo e esportes são parcamente representados em todos os grupos. A única exceção é o município de Maringá, que apresentou onze (11) projetos sobre o tema esporte e cinco (5) sobre lazer e turismo durante o período averiguado. Matérias sobre cultura também não são alvo de interesse dos Legislativos. Em quatro (4) municípios, majoritariamente os pequenos, o tema sequer aparece em projetos de lei. Os municípios que demonstram maior interesse em legislar sobre cultura são Londrina e Maringá, e em menor escala Cascavel. Isso significa que cultura é alvo de preocupação em grandes municípios.

Tabela 35 – Temas específicos, urbano - municípios pequenos

TEMAS ESPECÍFICOS URBANO/REGULAÇÃO DE ATIVIDADES	BELA VISTA				IPIRANGA				PORTO AMAZONAS			
	LEGISLATIVO		EXECUTIVO		LEGISLATIVO		EXECUTIVO		LEGISLATIVO		EXECUTIVO	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
CONCESSÃO DE USO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
AFETAÇÃO/DESAFETAÇÃO	1	1,4	10	5,1	-	-	-	-	-	-	-	-
DOAÇÃO E PERMUTA DE LOTES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TRÂNSITO E TRANSPORTE	1	1,4	2	1,0	-	-	-	-	-	-	1	1,3
MEIO-AMBIENTE	4	5,6	1	0,5	-	-	-	-	1	2,3	1	1,3
ZONEAMENTO E USO DO SOLO	3	4,2	9	4,6	-	-	-	-	-	-	1	1,3

¹² Alguns desses projetos são bem interessantes, como o PL 426/2009 - Institui o Programa Municipal de Saúde Vocal Preventiva para Professores da Rede Pública Municipal de Educação, conforme específica e adota outras providências. PL 427/2009 - Institui o Programa Municipal de Saúde Mental Preventiva para Professores da Rede Pública Municipal de Educação, conforme específica.

OBRAS E INFRAESTRUTURA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PLANEJAMENTO URBANÍSTICO	-	-	-	-	-	-	2	0,7	-	-	-	-
AUTORIZA DESAFETAÇÃO/ DOAÇÃO	2	2,8	49	24,9	-	-	17	5,9	-	-	7	9,1
REGULA ATIVIDADES E SERVIÇOS	3	4,2	1	0,5	3	15,8	1	0,3	-	-	1	1,3

Fonte: Banco de dados próprio

Tabela 36 – Temas específicos, urbano/regulação de atividades - municípios médios

TEMAS ESPECÍFICOS URBANO/REGULAÇÃO DE ATIVIDADES	APUCARANA				CAMBÉ				CAMPO LARGO			
	LEGISLATIVO		EXECUTIVO		LEGISLATIVO		EXECUTIVO		LEGISLATIVO		EXECUTIVO	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
CONCESSÃO DE USO	-	-	11	1,2	-	-	2	0,6	-	-	-	-
AFETAÇÃO/DESAFETAÇÃO	15	7,3	5	0,6	-	-	16	5,1	-	-	4	1,6
DOAÇÃO E PERMUTA DE LOTES	-	-	14	1,6	-	-	3	1,0	-	-	1	0,4
TRÂNSITO E TRANSPORTE	7	3,4	3	0,3	4	4,3	4	1,3	2	1,4	3	1,2
MEIO-AMBIENTE	3	1,5	2	0,2	1	1,1	-	-	-	-	2	0,8
ZONEAMENTO E USO DO SOLO	2	1,0	3	0,3	-	-	13	4,2	-	-	2	0,8
OBRAS E INFRAESTRUTURA	-	-	3	0,3	1	1,1	1	0,3	-	-	2	0,8
PLANEJAMENTO URBANÍSTICO	6	2,9	-	-	2	2,1	1	0,3	1	0,7	2	0,8
AUTORIZA DESAFETAÇÃO/DOAÇÃO	-	-	-	-	-	-	33	10,6	-	-	12	4,7
REGULA ATIVIDADES E SERVIÇOS	17	8,3	3	0,3	16	17,0	3	1,0	5	3,6	2	0,8

Fonte: Banco de dados próprio

Tabela 37 – Temas específicos, urbano/regulação de atividades - municípios grandes

TEMAS ESPECÍFICOS URBANO/REGULAÇÃO DE ATIVIDADES	CASCAVEL				LONDRINA				MARINGÁ			
	LEGISLATIVO		EXECUTIVO		LEGISLATIVO		EXECUTIVO		LEGISLATIVO		EXECUTIVO	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
CONCESSÃO DE USO	6	1,7	27	3,7	3	0,3	2	0,4	-	-	1	0,3
AFETAÇÃO/DESAFETAÇÃO	2	0,6	27	3,7	16	1,4	94	16,7	2	,2	5	1,4
DOAÇÃO E PERMUTA DE LOTES	-	-	21	2,9	1	,1	-	-	2	,2	5	1,4
TRÂNSITO E TRANSPORTE	18	5,0	6	0,8	42	3,7	4	0,7	46	4,5	1	0,3
MEIO-AMBIENTE	8	2,2	1	0,1	11	1,0	2	0,4	21	2,1	1	0,3
ZONEAMENTO E USO DO SOLO	19	5,2	23	3,2	79	6,9	19	3,4	-	-	1	0,3
OBRAS E INFRAESTRUTURA	3	0,8	-	-	8	0,7	4	0,7	78	7,7	-	-
PLANEJAMENTO URBANÍSTICO	4	1,1	2	0,3	34	3,0	7	1,2	19	1,9	3	0,8
AUTORIZA DESAFETAÇÃO/ DOAÇÃO	3	0,8	30	4,1	2	0,2	9	1,6	13	1,3	34	9,2

REGULA ATIVIDADES E SERVIÇOS	25	6,9	1	0,1	68	6,0	4	0,7	76	7,5	3	0,8
OUTROS	3	0,8	-	-	3	0,3	1	0,2	5	0,5	1	0,3

Fonte: Banco de dados próprio

Sobre as políticas urbanas, a Constituição Federal determina, em termos gerais, que é dever do município “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (CF, art. 30, VIII). A classificação utilizada para apresentar o tipo de política urbana alvo de projetos dos legisladores municipais ordena-se em: concessão de uso, afetação ou desafetação de terrenos ou imóveis, doação ou permuta de terrenos ou imóveis, trânsito e transporte, meio-ambiente, zoneamento e uso do solo, obras e infraestrutura, planejamento urbanístico, e autorização de concessão/afetação/doação/permuta de terrenos e imóveis. Destas, uma das principais categorias é a que regulamenta o zoneamento e o uso do solo.

É através do zoneamento municipal e do controle do uso do solo que o município põe ordem a loteamentos, estabelece mudanças no perímetro urbano, estabelece diretrizes para o crescimento urbano, dentre outras inúmeras funções. Outra importante categoria é a de planejamento urbano, muito semelhante a que regulamenta o zoneamento, mas com uma importante diferenciação, abarca os projetos que tratam do plano diretor do município. De acordo com Bernardi (2007):

[...] é o plano diretor que vai definir o papel da propriedade no tecido urbano. Quando poderá ser utilizada; quais são suas limitações; que, como, e de que forma poderá ser utilizada. Isso abrange desde seu aproveitamento nas três dimensões do espaço (área, altura e volume) até definições relativas ao fato de se haverá restrições quanto às áreas verdes que a propriedade contém (fundos de vales, córregos, rios, etc.) ou, ainda, quanto ao tráfego de veículos e pessoas, ou ao aproveitamento de seu espaço aéreo limitado ao cone aeronáutico (BERNARDI, 2007, p. 326).

Tendo em vista a importância desse tipo de projeto para o município, buscou-se nos casos explorados informações sobre a recorrência de matérias que contenham esse tipo de conteúdo. Considerando as categorias zoneamento e planejamento urbanístico, as Tabelas 35, 36 e 37 demonstram que, em municípios de pequeno e médio porte, o Legislativo quase nada produz a esse respeito. Em média, sobre zoneamento e uso do solo, produziu-se em municípios pequenos um (1) PL e em municípios médios um (1) PL nos três casos analisados. As taxas de incidência deste tipo de produção melhoram significativamente, considerando os municípios de

grande porte. São, em média, 32 PLs sobre zoneamento e uso de solo, e 19 PLs sobre planejamento urbanístico.

A produção do Executivo sobre as categorias apresentadas não difere do padrão de produção do Legislativo. Executivos de cidades pequenas produziram seis (6) PLs, em média, sobre zoneamento, enquanto a média da produção sobre planejamento urbanístico não chega a atingir um (1) PL. Nos municípios médios, elaboraram-se seis (6) PLs sobre zoneamento e um (1) sobre planejamento urbano, em média. Em municípios grandes, o Executivo elaborou menos projetos acerca do tema do que o Legislativo, redigindo catorze (14) PLs sobre zoneamento e quatro (4) sobre planejamento, em média. As diferenças destes municípios podem explicar as disparidades encontradas nos índices acima.

A concessão do direito de uso tem por fim ceder terrenos públicos para um concessionário com a finalidade de urbanização, industrialização, plantação ou qualquer outro tipo de uso de interesse social (BERNARDI, 2007). Esse acordo tem por fim conceder algo semelhante ao direito de propriedade, sem o município se desfazer formalmente do bem. A concessão pode se dar por prazo determinado ou não, e ainda pode ocorrer de forma onerosa ou gratuita, dependendo dos termos em que foi realizada.

Para a classificação desses conteúdos, foram utilizadas quatro categorias distintas: a concessão de uso; a autorização de afetação, concessão, doação e permuta de bens públicos; a afetação e desafetação; e, a doação e permuta de bens. A opção de separar os projetos sob o título de autorização será explorada posteriormente. Por hora, analisa-se a distribuição de projetos destas rubricas nos municípios analisados.

A concessão de direito de uso necessariamente deve possuir autorização legislativa¹³ para ser regulamentada, assim como a doação e permuta de lotes e a afetação ou desafetação de bens públicos. É de competência do Executivo a administração dos bens municipais, no entanto, só em dois casos, Campo Largo e Apucarana, constam como atividades privativas do Executivo arrendar, conceder o direito de uso e permutar bens. Nos demais casos, não existe vedação normativa ao Legislativo sobre tais temas.

Os dados das Tabelas 35, 36 e 37 revelam que quem mais produz projetos sobre os temas de concessão, afetação/desafetação e doação/permuta é o Executivo. As taxas de projetos produzidos são diretamente proporcionais ao tamanho do município, ou seja, quanto maior o município, maior também a produção sobre o tema. O Legislativo é instrumento fundamental no trâmite destas categorias de projetos, concedendo ou não a permissão para prosseguir com o

¹³ Exceto casos em que a Lei Orgânica do município dispensa a necessidade da lei, como é o caso de Cambé, que regulamenta essas questões via decreto legislativo.

acordo. Sua iniciativa, nestas matérias, no entanto, é quase nula em municípios pequenos e médios, aumentando, mas não de forma significativa, em municípios grandes.

Com relação à categoria trânsito e transporte e meio-ambiente, os dados apontam que o Legislativo é o ator principal na iniciativa de tais projetos. Encontra-se, mais uma vez, pouca produção sobre tais temas em cidades de pequeno e médio porte.

O quesito regulação de atividades e serviços possui um caráter importante para o município. Tais propostas visam, de alguma forma, impor algum tipo de condição ao funcionamento de estabelecimentos, à prestação de serviços e atividades. Um exemplo comum desse tipo de projeto é a regulamentação do comércio de conveniência em farmácias¹⁴, ou ainda a regulamentação da profissão de moto-frete. O órgão que produz mais projetos sobre o tema é o Legislativo. Os dados demonstram que municípios menores produzem menos PLs de regulação.

Durante a análise, foi possível identificar um grande contingente de projetos cuja função é autorizar o Poder Executivo a praticar determinado ato. Naturalmente, projetos dessa natureza são comuns no processo legislativo, uma vez que muitas funções do Poder Executivo necessitam de autorização do Poder Legislativo para serem efetuadas, como é o caso da doação e permuta de lotes. No entanto, em vários casos constatou-se que tais projetos eram oriundos do Legislativo. O problema mais grave decorre do fato de que, projetos com a função de autorizar um Poder a realizar algum ato, sem que ocorra solicitação para tal, não possui caráter impositivo, mas de sugestão.

É prática comum, no entanto, o Legislativo iniciar projetos desse tipo, que são utilizados para contornar, na maioria das vezes, problemas como o vício de iniciativa. Fernandes (2007, p. 4) aponta que “a apresentação de projetos de lei autorizativos por parlamentares visa, em regra, contornar tal inconstitucionalidade, fazendo com que seja aprovado comando legal que não obrigue, mas apenas autorize o Poder Executivo a praticar uma determinada ação”. Essa manobra, além de não possuir caráter obrigatório, é inconstitucional e injurídica, uma vez que a lei que dela deriva não possui sentido algum de existir.

Projetos autorizativos iniciados pelo Legislativo em matérias que fogem à sua competência são, portanto, desnecessários. O instrumento da indicação pode muito bem ser utilizado com a mesma função, de sugerir ao Executivo alguma providência sobre determinado fato. Outra forma de analisar propostas autorizativas é pela ótica da má redação dos projetos. Um exemplo claro de problemas com a redação dos projetos é o PL 51/2010, de Cambé, que

¹⁴ PL 50/2010 de Cambé, PL 267/2010 de Apucarana.

autoriza o Executivo a realizar campanha de divulgação dos direitos da criança e dos adolescentes. Realizar campanhas é competência do Legislativo e, assim sendo, não há necessidade de autorizar o Executivo a cumprir tal tarefa. Uma simples mudança na redação bastaria para ser um projeto impositivo e não sugestivo.

Por essas razões, no processo de análise dos temas específicos, optou-se por distinguir projetos sob o rótulo autorizativo, sem, no entanto, criar uma categoria no tema geral para separar tais projetos, como alguns analistas optam por fazer. O caso das propostas de doação, permuta e desafetação de lotes é um exemplo dessa escolha. Observa-se que há duas categorias de temas específicos que tratam basicamente do mesmo conteúdo, projetos de afetação/desafetação encontram-se separados dos projetos que autorizam a afetação e desafetação de lotes. Nota-se que o índice de projetos sob a alcunha “autoriza” varia entre o Legislativo dos municípios, mas mantém-se um nível considerável nos Executivos. Isso demonstra que tais projetos são uma escolha de estilo de redação dos projetos dos Legislativos, enquanto que, para o Executivo, é uma questão de necessidade. Assim, criou-se tal diferenciação para chamar a atenção para esse detalhe do processo legislativo.

4.4 PERFIL DOS PROJETOS DE LEI: ABRANGÊNCIA E EFEITOS

Classificar os projetos de lei para avaliar o processo legislativo não é tarefa simples. Analisando mais a fundo o tema, a seção a seguir apresenta uma classificação que explora os projetos de acordo com seu nível de abrangência e seus efeitos. Para compreender o alcance dos projetos de leis propostos pelos atores envolvidos no processo de produção de leis, é necessário saber o tipo de seu público-alvo. Para tal fim, utiliza-se a classificação da abrangência dos projetos, como será visto a seguir.

A análise da abrangência busca apreender as características das propostas de lei, de forma a obter informações sobre como são distribuídos os benefícios (ou ônus) de tais projetos. São, ao todo, quatro categorias: individual, setorial, geral, e uma neutra, nomeada não se aplica. A intenção é determinar se os parlamentares realmente distribuem benefícios de forma concentrada ou difusa na sociedade.

O índice de agregação, apresentado nos Gráficos 7, 8 e 9 serve, portanto, para avaliar o grau de particularismo (*pork barrel*) dos projetos de leis apresentados durante o período estudado. Como já tratado anteriormente, a corrente distributivista aponta como estratégia básica dos parlamentares a alocação de benefícios concentrados para seu eleitorado (AMES, 2003; MAINWARING, 2001). De acordo com esse pressuposto, no Legislativo municipal, o

atendimento a essas demandas particularistas seria ainda maior. Os dados respondem, pelo menos em parte, à indagação sobre o comportamento dos Legislativos municipais em relação a tal particularismo.

Para tanto, verifica-se, no Gráfico 7, a abrangência dos projetos de lei dos Legislativos de municípios pequenos. Como se pode verificar abaixo, a maioria dos projetos é de abrangência setorial. Isso significa que tais projetos são voltados a atender setores específicos da sociedade. Nota-se, também, um alto índice de propostas de nível individual, que é quando o projeto afeta poucos indivíduos. Sobre a categoria geral, que são aqueles que interessam a maioria dos cidadãos, constata-se uma pequena proporção de projetos apresentados.

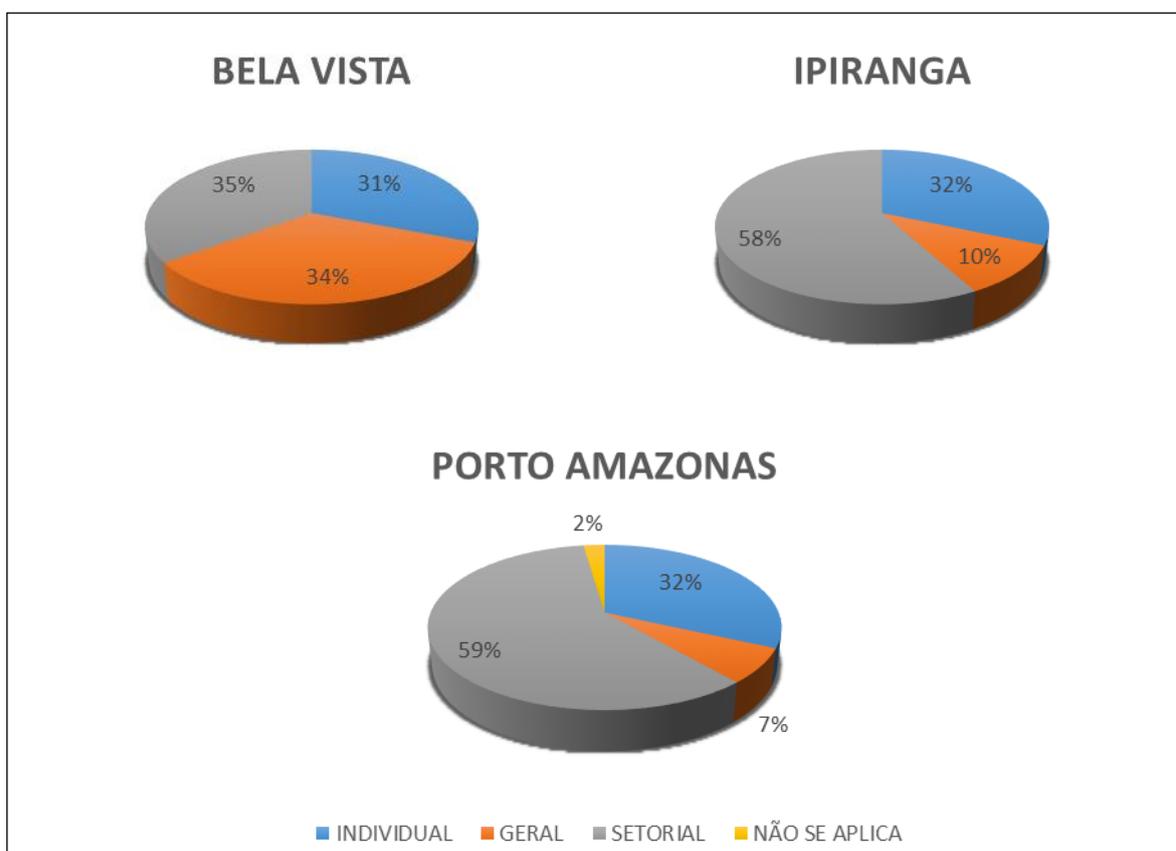


Gráfico 7 – Abrangência dos projetos de leis: municípios pequenos

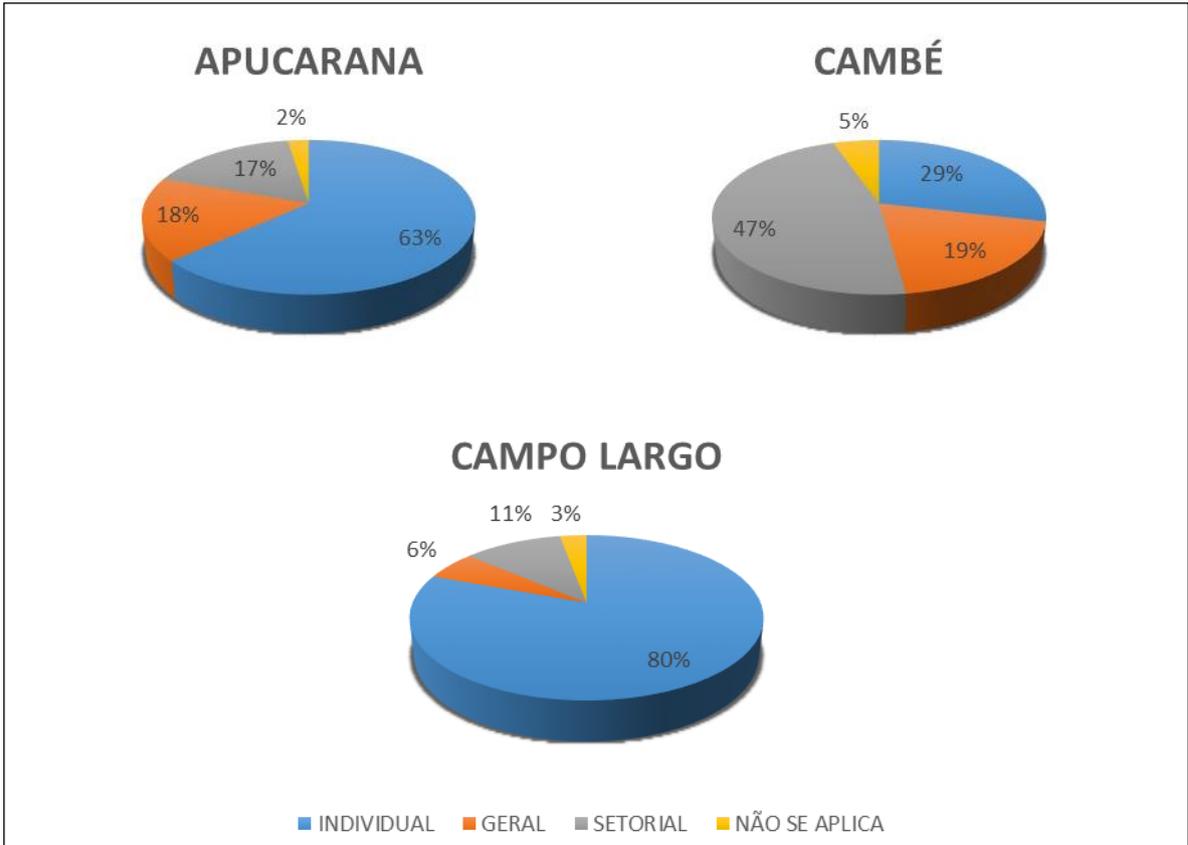


Gráfico 8 – Abrangência dos projetos de leis: municípios médios

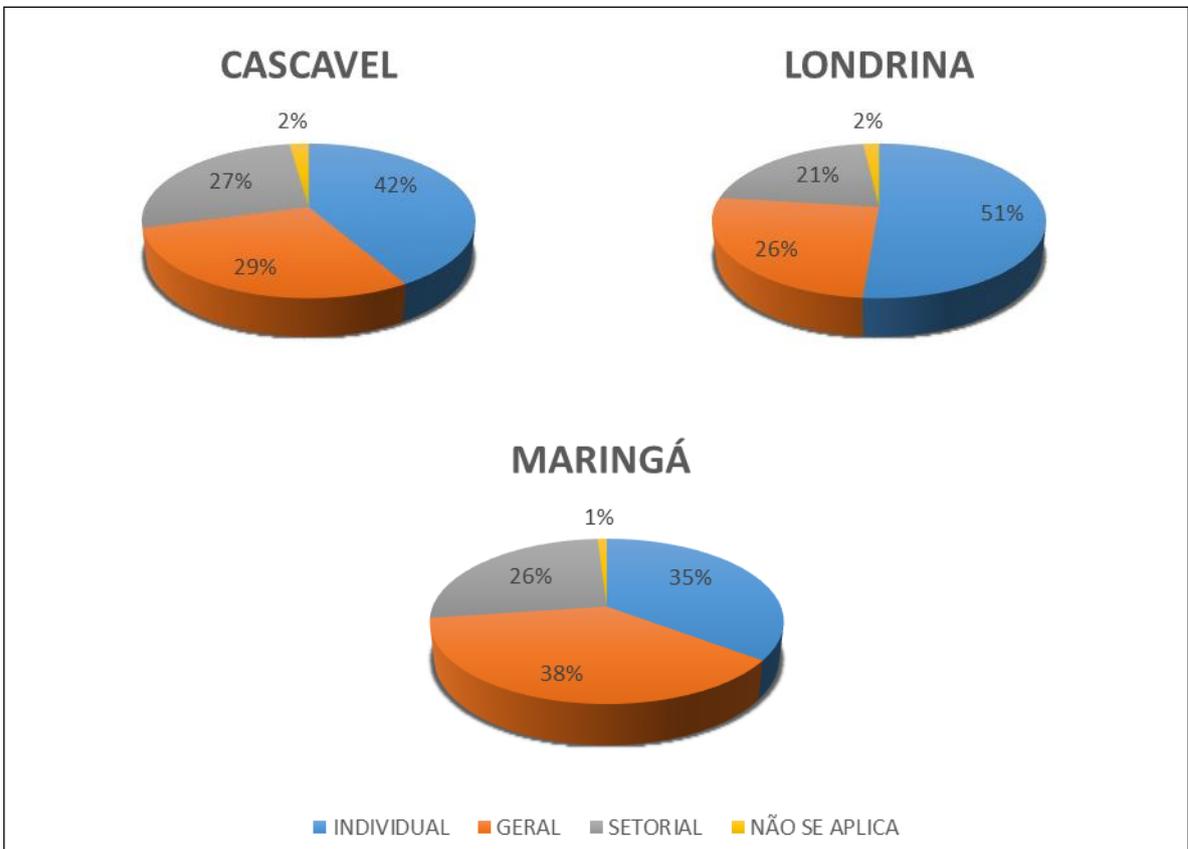


Gráfico 9 – Abrangência dos projetos de leis: municípios grandes

Já no Gráfico 8, percebe-se que, em dois (2) dos três (3) municípios, o tipo de projeto que prevalece é o de abrangência individual. Em menor grau, encontram-se propostas da categoria geral e setorial. A diferença fica por conta do município de Cambé, onde, de acordo com os dados, a maior parte dos projetos é destinada a algum setor da sociedade.

No grupo de municípios grandes, Gráfico 9, os dados são similares. A produção mais volumosa é de projetos de abrangência individual, seguida da categoria geral e só então setorial. Salvo o caso de Maringá, onde o rótulo geral se sobrepõe ao individual, por alguns pontos percentuais.

No geral, os dados demonstram que um terço dos legislativos analisados dedicam maior parte de seu trabalho à proposição de leis de abrangência individual. Outro um terço dos Legislativos produzem, em maior proporção, projetos setoriais. O restante dos Legislativos apresenta, de forma quase equitativa, projetos que se encaixam nas três categorias.

Como se pode perceber, a incidência da categoria individual e setorial oscila de acordo com o município. No entanto, as duas categorias somadas atingem índices altos em todos os casos; isso indica que existe, sim, uma preferência dos legisladores em propor projetos com ganhos a poucos indivíduos ou a grupos específicos. Essa constatação confirma parcialmente a hipótese aventada anteriormente, de que os parlamentares preferem legislar sobre matérias que privilegiem alguns grupos de indivíduos. Considera-se confirmada parcialmente a hipótese pelo fato de a categoria individual predominar numericamente em alguns casos, não em todos. Não obstante, a junção das duas categorias acima mencionadas permite considerar válido o pressuposto referido.

Lemos (2001, p. 570) relembra que, de acordo com a literatura, a preferência por políticas que promovem benefícios concentrados se deve ao fato de “políticas que auferem benefícios a uma minoria e cujos custos são distribuídos entre a maioria [...] são mais fáceis de serem percebidas como ‘boas políticas’ e atendem mais satisfatoriamente ao propósito de reeleição do parlamentar”. A literatura especializada já apresentou dados que refutam a mesma hipótese no cenário federal (LEMOS, 2001; AMORIM NETO; SANTOS, 2003; RICCI, 2003), no entanto, como se pode verificar, em âmbito municipal o mesmo não ocorre.

Outro aspecto capaz de informar mais precisamente sobre as características intrínsecas dos projetos de lei é o efeito gerado. Essa categoria serve para indicar a disposição do custo/benefício das propostas. Para designar o efeito do projeto de lei, utilizam-se quatro categorias: benéfico, onerante, misto e neutro. Os resultados estão dispostos nos Gráficos 10, 11 e 12.

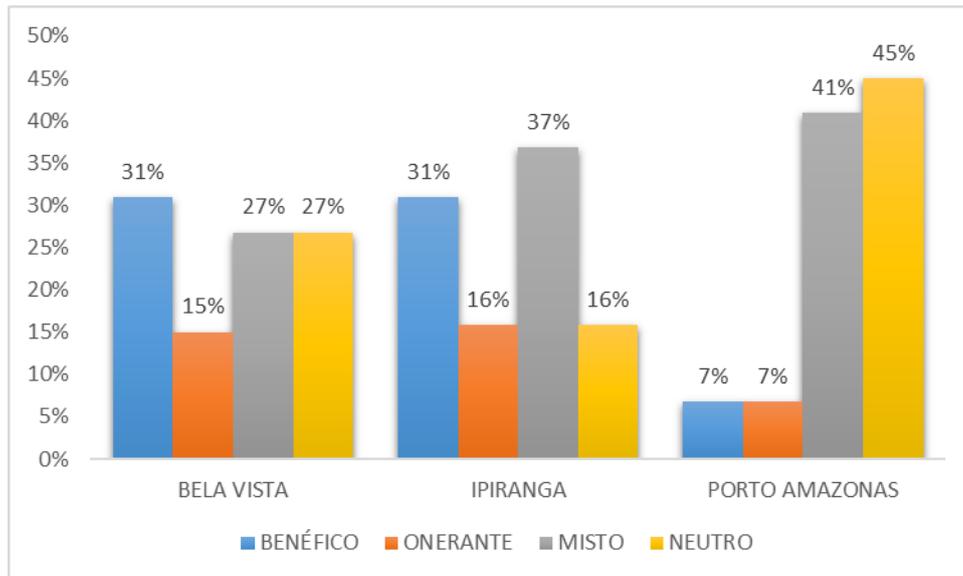


Gráfico 10 – Efeitos dos projetos de lei: municípios pequenos

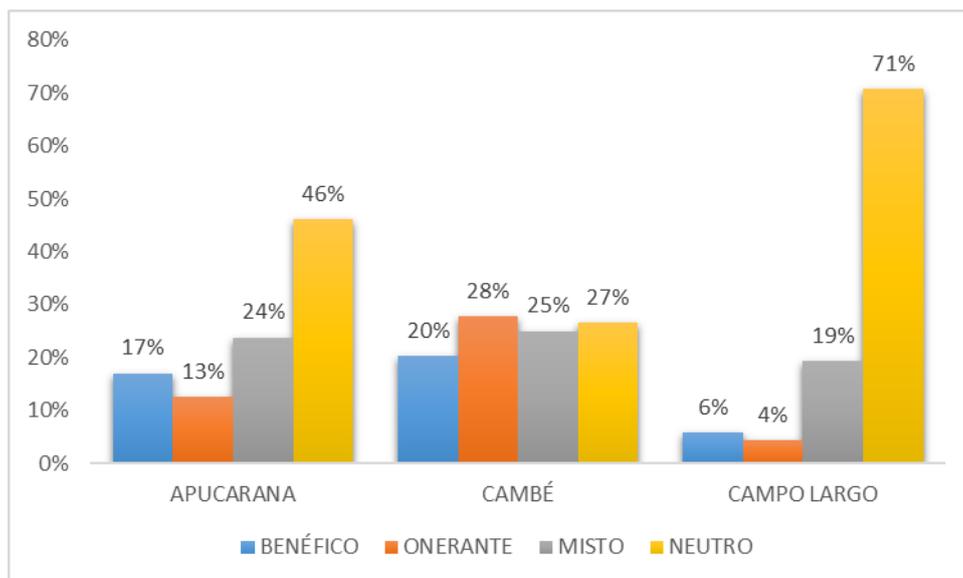


Gráfico 11 – Efeitos dos projetos de lei: municípios médios

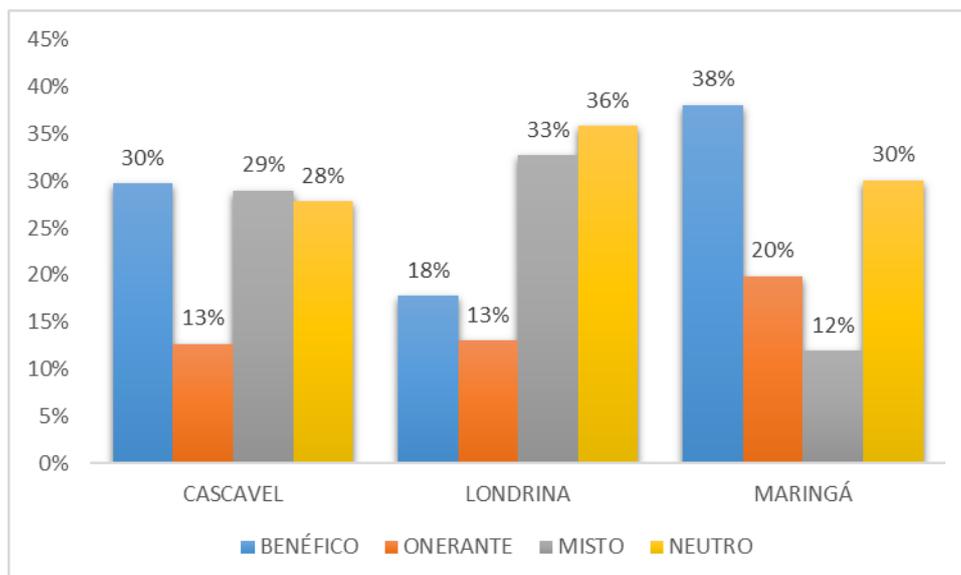


Gráfico 12 – Efeitos dos projetos de lei: municípios grandes

Como se pode observar, os menores índices são encontrados em projetos ditos onerantes. Isso ocorre pela disposição dos parlamentares em não apresentar projetos que onerem a população de forma direta, devido à repercussão negativa desse tipo de atitude. Ao verificar as altas taxas de projetos encaixados na categoria *misto*, reitera-se essa característica. Projetos do tipo *misto* são uma forma de impor ônus à população de forma diluída, sem grandes impactos, até para a imagem do parlamentar.

Mais uma vez, os dados apontam uma tendência que em muito se assemelha ao pressuposto distributivista. De acordo com Lemos (2001, p. 568), “a política distributivista é definida, por vários autores, como a distribuição de benefícios particularistas com uma correspondente distribuição de custos generalizados”. A combinação de projetos particularistas (Gráficos 7, 8 e 9) com a distribuição de custos de forma diluída – como aponta a categoria *misto* (Gráficos 10, 11 e 12), leva a afirmar que existe, neste caso, uma propensão à distribuição de benefícios particularistas com a distribuição de custos generalizados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo inicial deste trabalho era realizar uma análise da atuação legislativa do Poder Legislativo. No entanto, o Poder Executivo surge com um importante ator no processo de produção legislativa. Não há como ignorar a atuação deste Poder, a expensas de produzirmos uma interpretação incompleta do cenário do processo legislativo municipal. Retomando a discussão dos dados apresentada no capítulo anterior, vimos que, o Executivo dá entrada em um maior número de projetos de lei do que o Legislativo (salvo as duas exceções já discutidas).

Tal predominância é a muito debatida pela literatura. Figueiredo e Limongi (1995; 1999) apontam que, os resquícios da distribuição dos poderes constitucionais da época da ditadura militar são a causa principal deste fenômeno. O Poder Executivo, de acordo com os autores, ao longo do período autoritário, foi dotado de fortes poderes legislativos para que lhe fosse possível controlar o processo legislativo. O Poder Legislativo, como consequência, foi paulatinamente enfraquecido.

Esse cenário passou por uma mudança significativa durante o processo de reabertura democrática, quando o Poder Legislativo recobrou uma série de seus direitos legislativos. Contudo, as prerrogativas legislativas não foram retiradas do Poder Executivo. Segundo Figueiredo e Limongi (1999, p. 41) “o resultado é a atrofia do próprio Legislativo e a predominância do Executivo, principal legislador *de jure* e de fato”. Esse cenário possui reflexos no processo legislativo municipal. Devido as características do federalismo brasileiros, a distribuição de competências entre os Poderes segue, a grosso modo, a mesma tendência nos municípios, Estados e União. Por essa razão, existe no município uma atribuição de uma gama de poderes legislativos ao Poder Executivo municipal, assim como ocorre em nível federal. Os resultados desta pesquisa confirmam, também no cenário municipal, a posição privilegiada do Executivo no processo de construção de leis.

Além de ser o poder que mais propõe projetos de lei, o Executivo municipal logra uma considerável taxa de sucesso no processo legislativo. Isso significa que, a maioria de seus projetos são aprovados pelo plenário Legislativo. No cenário analisado, o Poder Executivo apresenta uma considerável taxa de dominância, ou seja, do total de projetos aprovados durante o processo legislativo, a maioria absoluta é de autoria do Executivo.

A relação entre o Executivo e o Legislativo nos municípios estudados não é de atrito permanente (PRALON; FERREIRA, 1998; KERBAUY, 2005; ROCHA E KERBAUY, 2014), chega-se a essa conclusão a partir da análise dos vetos. Não foi identificado um sistema

propenso ao veto. Quando esse instrumento foi utilizado, maior parte dos casos manteve os vereadores optaram por sustentar a posição do Executivo, mantendo os vetos.

Para além da constatação do lugar privilegiado que o Executivo ocupa, chama a atenção o fato de os índices de aprovação dos projetos iniciados por vereadores serem extremamente altos¹⁵. Parte da literatura aponta que, há um custo alto na proposição de projetos de lei ordinárias (ROCHA; KERBAUY, 2014). Este alto custo significaria uma certa dificuldade na aprovação dos projetos. No entanto, se o custo é alto e os vereadores encontram dificuldades na aprovação de suas propostas, porque encontramos altas taxas de sucesso?

Considerando esses fatores pode-se inferir que, o alto custo é avaliado no momento da proposição dos projetos, o que pode levar a um constrangimento em sua apresentação, daí a parca produção em cidades pequenas e médias. Já a alta taxa de sucesso do Legislativo pode ser fruto da baixa complexidade das propostas. Como vimos, o Legislativo apresenta uma grande quantidade de projetos de cunho honorífico. Tais projetos não são alvos de disputas internas, sendo aprovados sem maiores entraves.

Legisladores de municípios pequenos e médios exercem pouco sua prerrogativa de legislar. Essa característica decorre das limitadas competências do Poder Legislativo municipal. Como visto anteriormente, o Legislativo, não pode propor matérias que gerem encargos para o município sem antes apontar a receita. Considerando esse grande constrangimento, os vereadores procuram exercer outra função, que não a de legislar.

Várias pesquisas apontam para o fato de que, o Legislativo atua de forma mais incisiva em atividades informais, ou ainda em atividades formais, mas que não são ligadas ao ato de legislar (D'AVILA FILHO, 2008; ALMEIDA; LOPEZ, 2012; SILVA, B., 2013). Os vereadores, se dedicam exercer atividades ligadas a apresentação de indicações, requerimentos e solicitações. Tais atividades fazem do Poder Legislativo um intermediário de interesses entre cidadãos, que a todo momento requerem serviços e concessão de benefícios públicos, com os agentes públicos, no caso o Poder Executivo (D'AVILA FILHO, 2008). O ganho eleitoral é evidente, por essa razão a preferência geral é por este tipo de atuação.

Por um outro lado, há aqueles autores que apontam que as características do Poder Legislativo decorrem, mais por uma opção do que pelos constrangimentos institucionais sofridos. Um exemplo desta opção de atuação é a proporção de projetos de leis apresentados sob a rubrica política social nos grandes municípios. Cascavel produziu no período 22,1% de projetos ditos sociais, Londrina 11,7% e Maringá 30,3%. Essa variação entre os municípios

¹⁵ Vide Tabelas 9, 10 e 11

demonstra que, existe um espaço de ação estratégica que não está ligado somente as regras institucionais que regem o processo legislativo. Cabe aos legisladores, portanto, tomar a iniciativa neste tipo de produção. Lemos (2001, p. 576), citando o Congresso Nacional, afirma que “ao Legislativo falta (...) *expertise* para elaborar novas políticas sem influenciar a política econômica”. Talvez seja o caso também dos vereadores desenvolver mecanismos para contornar essa barreira.

Para além das dificuldades institucionais, o Legislativo municipal, e também o município, possuem possibilidades de atuar em matérias importantes. Os governos locais são os principais provedores das ações de saúde pública e participam ativamente na educação fundamental. Além disso, com o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257), o governo local tem sua participação no processo de desenvolvimento urbano e de gestão do território ampliada (SOUZA, 2004). Como pode-se perceber, as prerrogativas legislativas das instâncias de governo local são extremamente relevantes. A agenda temática dos Legislativo, afora os projetos de cunho honorífico, responde a essa importância – ainda que precariamente. É notável, como demonstram os dados, a produção de projetos de temática urbana.

Em suma, os resultados obtidos, apesar de não serem passíveis de generalização, indicam que as Câmaras municipais de pequenos e médios municípios apresentam características do executivismo anunciado por Couto e Abrúcio (1996). Sua dinâmica legislativa aponta para uma baixa participação do Legislativo na apresentação de projetos de lei ordinárias. Também, o sucesso e a dominância do Executivo são maiores do que em grandes cidades.

Contudo, guardadas as devidas proporções, as temáticas dos projetos de leis são semelhantes entre os grupos analisados. Tanto pequenos quanto médios e grandes municípios produzem grande quantidade de projetos honoríficos, seguido de projetos sociais e urbanos. A respeito da abrangência, também encontra-se um padrão semelhante entre os municípios, assim como em relação aos efeitos dos projetos, que são em sua maioria individual e setorial. Tais dados indicam que o Legislativo opta por produzir projetos com ganhos a poucos indivíduos ou a grupos específicos e que, preferem não apresentar projetos que onerem a população de forma direta, mas sim de maneira diluída.

Apesar disso, atividades de intermediação paroquiais (D’AVILA FILHO, 2008) sobrepujam uma das principais atividades do Legislativo, a de criar leis. Entende-se que essa tendência é resultado das características institucionais, somadas com as estratégias que os próprios vereadores enquanto agentes políticos adotam. No entanto, é preocupante que uma

instituição tão importante quanto o Legislativo se dedique a tarefas que não possuem efeitos duradouros, como leis ordinárias.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O Ultrapresidencialismo Estadual In: ANDRADE, R. de C. (org.). Processo de governo no município e no estado. São Paulo: Edusp, p.87-116, 1998.

ABRUCIO, F. L.; COUTO, C.G. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n.3, 1996.

ALMEIDA, A.; LOPEZ, F. **Legisladores, captadores e assistencialistas: a representação política no nível local**. Brasília: Ipea, 2012.

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 2003.

AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, 2000.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados**, v. 46, n. 4, 2003.

ANDRADE, R. C. **Processos decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembleia Legislativa de São Paulo**. In: ANDRADE, R. de C. (org.). Processo de governo no município e no estado. São Paulo: Edusp, p. 15-40, 1998.

ARRETCHE, M. **Federalismo**. In: AVRITZER, L. ANASTASIA, F. (orgs). Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

BRAGA, S.; FRANÇA, S. T. F. **Produção legal e relação entre Executivo e Legislativo no Paraná (1999-2002)**. In: PERISSINOTTO, R. M. et al (orgs.). Quem Governa? Um estudo das elites políticas do Paraná. Curitiba, Editora da UFPR, p.243-277, 2007.

BITTENCOURT, F. M. R. **Relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão: Um Quadro de Referência para Estudos de Orçamento e Controle**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado, 2012.

BURSZTYN, M. **O Poder dos Donos: Planejamento e Clientelismo no Nordeste**. Petrópolis, Vozes, 1985.

CAETANO, B. Executivo e legislativo na Esfera Local, Agenda e construção de maiorias na Câmara Municipal de São Paulo. **Novos Estudos**, v. 71, p. 101–123, 2005.

CARVALHO, J. M. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 40, n. 2, 1997.

CASCAVEL. **Lei Orgânica Municipal**. Cascavel, PR, 1990.

CASTRO, J. N. **Direito municipal positivo**. Belo Horizonte, Editora Del Rey, 1992.

BERNARDI, J. L. **A organização municipal e a política urbana**. Curitiba, IBPEX, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988 <Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em 31/05/2014.>

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais legais: Fundo de Participação dos Municípios (FPM)**. Brasília, DF, 2012.

COUTO, C.G. e ABRUCIO, F.L. Governando a cidade? A força e a fraqueza da Câmara Municipal. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 9, n. 2, p.57-65, 1995.

COUTO, C.G. **Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso paulistano**. In: ANDRADE, R. de C. (org.). *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo: Edusp, p. 41-72, 1998.

D'AVILA FILHO, P. M. Assimetria e trocas políticas locais: apontamentos preliminares de uma pesquisa sobre produção legislativa e dinâmica política municipal. **Desigualdade e Diversidade**, n. 2, 2008.

DINIZ, S. Interação entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: Avaliando Sucesso e Fracasso Presidencial. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, 2005.

DUARTE, Nestor. **A Ordem Privada e a Organização Política Nacional**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1939.

FAORO, F. **Os donos do poder**. 16ª Ed. São Paulo: Editora Globo, 2004.

FELISBINO R. de A. 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). **Revista Omnia Humanas**, v. 2, n. 1, p. 27-47, 2009.

FERNANDES, M. S. **Inconstitucionalidade de projetos de lei autorizativos**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 2007.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, ano 10, n.29, p. 175-200, 1995.

_____. O Congresso Nacional: Organização, Processo Decisório e Produção Legal. **Entrelinhas**, v. 5, p. 1-97, 1996.

_____. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. **Lua Nova**, n. 44, p. 81-106, 1998.

_____. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FRANÇA, A. **A Assembleia Legislativa do Paraná: Organização Interna e Processo Decisório na 14ª Legislatura (1999-2002)**, 2006. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

GOMES, F. B. C. **Produção legislativa no Brasil: visão sistêmica e estratégica no presidencialismo de coalizão**. Brasília: Câmara dos deputados, 2013.

GRAÇA, L. F. G. **Produção legislativa e Vetos no Estado do Rio de Janeiro (2003-2010)**. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIENCIA POLITICA. 8. 2012, Gramado, RS. *Anais...*Rio Grande do Sul, 2012.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

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

KERBAUY, M. T. M. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. **Opinião Pública**, Campinas, v.11, n. 2, p. 337-365, 2005.

_____. **Câmaras Municipais, Partidos e Negociações Políticas**. In. CONGRESSO INTERNACIONAL DA BRASA. 9. 2008, New Orleans. *Anais...* New Orleans, 2008.

KINZO, M. Governabilidade, Estrutura Institucional e Processo Decisório no Brasil. **Parcerias Estratégicas**, v. 1, n. 3, p. 19-53, 1997.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

LEMOS, L. B. S. O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista". **Dados**, vol. 44, nº 3, pp. 561-605, 2001.

LIMONGI, F. O Novo Institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 37, 1994.

_____. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processos decisórios. **Novos Estudos – CEBRAP**, São Paulo, n. 76 p. 17-41, 2006.

MAINWARING, S. Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective. **Comparative Politics**, v. 24, n. 1, 1991.

_____. **Multipartism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil**. In: **Mainwaring, S. e Shugart, M. S.** (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

_____. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Rio de Janeiro/Porto Alegre: FGV, 2001.

MARENCO DOS SANTOS, A. Topografia do Brasil profundo: votos, cargos e alinhamentos nos municípios brasileiros. **Opinião Pública**, Campinas, v. 19, n.1, 2013.

MARIN, E. F. Entidade de utilidade pública: efeitos jurídicos e sua declaração. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 19/20, n.1, 1996.

MARTINS, L. P. **Estudos sobre a constitucionalidade e juridicidades das leis que declaram determinadas localidades como capitais de algo**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 2015.

MEDEIROS, A. C. **Politics and Intergovernmental Relations in Brazil, 1964-1982**. New York: Garland, 1986.

MENEGUIN, F. B.; MAGNA, I. **Desempenho do Poder Legislativo: como avaliar?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2014.

MOISÉS, A. **O desempenho do congresso nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006)**. In: MOISÉS, A. O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2011.

PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, 2003.

PEREIRA, C.; RENNO, L. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. **Revista Economia Política**, São Paulo, v. 27, n. 4, 2007.

PERES, P., CARVALHO, E. Religando as arenas institucionais: uma proposta de abordagens multidimensionais nos estudos legislativos. **Revista de Sociologia. Política**, Curitiba, v. 20, n.43, p. 81-106, 2012.

PRALON, E. M. e FERREIRA, G. N. **Centralidade da Câmara Municipal de São Paulo no Processo Decisório**. In: ANDRADE, R. de C. (org.). Processo de governo no município e no estado. São Paulo: Edusp, p. 41-72, 1998.

RICCI, P. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **Dados**, Rio de Janeiro, v.46, n.4, 2003.

ROCHA, M. M.; KERBAUY, M. T. M. **Eleições, partidos e representação nos municípios brasileiros**. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2014.

SANTOS, F. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p., 1997.

_____. Novas e Velhas Verdades sobre a Organização Legislativa e as Democracias. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 4, p. 863-873, 1998.

SANTOS, M. L. Teoria e Método nos Estudos sobre o Legislativo Brasileiro: uma Revisão da Literatura no Período 1994-2005. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. São Paulo, n.66, 2008.

SANTOS, R. F. **Poder de agenda e participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo. p. 1-73, 2010.

SHUGART, M. S. e CAREY, J. M. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

SILVA, B.S. Legislativos municipais: balanço da produção recente na Ciência Política brasileira e suas implicações metodológicas. In. FORUM BRASILEIRO DE CIENCIA POLITICA. 3. 2013, Curitiba. *Anais...Curitiba*, PR, 2013.

SILVA, F. L. Seriam as Assembleias Legislativas Irrelevantes? Presidencialismo Estadual e Participação Legislativa em São Paulo (2003-2006). In: SEMINÁRIO DISCENTE DA PÓS GRADUAÇÃO EM CIENCIA POLITICA. 2. 2012, São Paulo. *Anais...São Paulo*, 2012.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo. Malheiros, 13ª ed., 1997.

SILVA, P. C. A produção legislativa nos legislativos municipais. Um estudo de 25 Câmaras Municipais. In. FORUM BRASILEIRO DE CIENCIA POLITICA. 3. 2013, Curitiba. *Anais...Curitiba*, PR, 2013.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, 2005.

SOUZA, C.; BLUMM, M. Autonomia Política Local: Uma Revisão da Literatura. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 48, 1999.

SCHWARTZMAN, Simon. Representação e Cooptação Política no Brasil. **Dados**, n. 7, 1970.

OLIVEIRA VIANNA, F. J. **Populações meridionais do Brasil**. Rio de Janeiro:EDUFF, 1987.

TAYLOR-ROBINSON, M. M.; DIAZ, C. **Who gets Legislation passed in a marginal legislature and is the label marginal legislature still appropriate? A study of the Honduran Congress.** *Comparative Political Studies*, n. 32, 1999.

TOMIO, F. R. L. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.17, n.48, 2002.

_____. Iniciativas, cenários e decisões legislativas estaduais: um estudo comparativo. In. ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE CIENCIA POLÍTICA. 5. 2006, Belo Horizonte. *Anais...*Belo Horizonte, 2006.

VARGAS, D. **Manual de Direito Constitucional.** São Paulo: Revista das Tribunas, 2010.