

unesp  **UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
Faculdade de Ciências e Letras
Câmpus de Araraquara - SP

BRUNO SOUZA DA SILVA

PARTIDOS POLÍTICOS E PROCESSO DECISÓRIO EM ARARAQUARA-SP (1997-2008)



ARARAQUARA – S.P.
2013

BRUNO SOUZA DA SILVA

PARTIDOS POLÍTICOS E PROCESSO DECISÓRIO EM ARARAQUARA-SP (1997-2008)

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras — Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Estado, Sociedade e Políticas Públicas.

Orientador: Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy.

Bolsa: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

ARARAQUARA – S.P.
2013

Silva, Bruno Souza da
Partidos políticos e processo decisório em Araraquara-SP (1997-
2008) / Bruno Souza da Silva – 2013
94 f. ; 30 cm

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual
Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências e Letras
(Campus de Araraquara)
Orientador: Maria Teresa Miceli Kerbauy

1. Instituições políticas. 2. Processo decisório. 3. Partidos políticos.
4. Vereadores. I. Título.

BRUNO SOUZA DA SILVA

PARTIDOS POLÍTICOS E PROCESSO DECISÓRIO EM ARARAQUARA-SP (1997-2008)

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras — Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Estado, Sociedade e Políticas Públicas.

Orientador: Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauly.

Bolsa: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

Data da defesa: 27/03/2013

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientador: Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauly
UNESP – Araraquara/SP

Membro Titular: Profa. Dra. Rachel Meneguello
UNICAMP

Membro Titular: Profa. Dra. Maria do Socorro Sousa Braga
UFSCar

Local: Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Faculdade de Ciências e Letras
UNESP – Câmpus de Araraquara

A todos que consideram importante o
avanço de pesquisas sobre a política
local como meio de ampliarmos nosso
conhecimento acerca do sistema político
brasileiro.

AGRADECIMENTOS

Aos meus familiares e minha namorada pelo apoio cotidiano e carinho incontestado dia a dia, fundamentais para o desenvolvimento de qualquer atividade.

Aos meus amigos e colegas do meio acadêmico que me auxiliaram no desenho de pesquisa por meio dos diversos comentários em eventos da área e em conversas nos intervalos de aulas e atividades científicas. Especialmente aos membros do Laboratório de Política e Governo da UNESP/Araraquara — Faculdade de Ciências e Letras.

Aos funcionários da Câmara Municipal de Araraquara, SP, pela atenção e prontidão no auxílio à obtenção dos dados utilizados na pesquisa referentes ao processo legislativo e decisório no município. Em especial, agradeço ao Arcélio, atual administrador geral da Câmara pela possibilidade de acesso aos dados de pesquisa. Ao Marcelo Cavalcanti, diretor legislativo, e às assistentes de Plenário, Lúcia, Solange e Nilva, sendo todos eles responsáveis por me auxiliar na compreensão da dinâmica de funcionamento dos trabalhos legislativos. Agradeço, também, à Silvana, chefe de expediente da Secretaria da Câmara e aos agentes administrativos Silvia, Daniela, Erlei e Renato pelos esclarecimentos sobre a organização do processo legislativo e documentação processual. Aos funcionários do Arquivo da Câmara, Bruna e Toninho, mas, especialmente, à Máisa e ao Augusto pelas inúmeras vezes que ambos se dispuseram a retirar dos arquivos os processos contendo todos os projetos, indicações e requerimentos que fazem parte do material empírico de análise desta pesquisa.

Aos professores da UNESP/Araraquara pelas disciplinas ministradas no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Principalmente, aos professores do Departamento de Antropologia, Política e Filosofia.

À minha amiga e orientadora, Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy que, desde a graduação, vem sendo fundamental para minha formação acadêmica.

À Profa. Dra. Rachel Meneguello pelos comentários desde a elaboração do projeto de pesquisa e que agora, a partir de 2013, será minha orientadora em minha nova fase de doutoramento em Ciência Política na UNICAMP.

À Profa. Dra. Maria do Socorro Sousa Braga pelas conversas agradáveis na UFSCar, contribuindo para a melhor adequação da discussão da literatura ao objeto de pesquisa.

Ao Prof. Dr. Wagner de Melo Romão pelas colocações feitas na banca de qualificação do mestrado, sendo todas elas contempladas da melhor maneira possível neste texto final da dissertação.

A tantos outros colegas os quais não caberiam nesta página, mas que muitas vezes me ajudaram burocraticamente na Universidade, na Câmara e na Prefeitura do município de Araraquara.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pela concessão da bolsa de mestrado, mediante o processo 2010/13690-7, durante o período de 01/03/2011 a 28/02/2013, sem a qual seria impossível desenvolver esta pesquisa.

“[...] todas as medidas de moralização da vida pública nacional são indiscutivelmente úteis e merecem o aplauso de quantos anseiam pela elevação do nível político no Brasil.”

Victor Nunes Leal (1975, p. 258)

RESUMO

O objetivo desta pesquisa é analisar como os vereadores atuam e se comportam no processo decisório municipal, tendo sido escolhido como estudo de caso o processo decisório referente às relações Executivo-Legislativo, no período de 1997 a 2008, em Araraquara, município localizado na região central do estado de São Paulo a cerca de 270 Km da capital. Para se cumprir esse objetivo, seguem-se os apontamentos teóricos e metodológicos da literatura sobre estudos do Legislativo brasileiro, os quais indicam ausência de pesquisas que tratem dos aspectos institucionais e do comportamento dos partidos nas decisões políticas nos subníveis de governo, principalmente na esfera local. Desse modo, o método de investigação empregado concentrou-se em operacionalizar quatro macrovariáveis endógenas à instituição legislativa, que são: (i) processo legislativo, (ii) partidos políticos, (iii) direitos parlamentares e (iv) dispositivos parlamentares na abordagem da atuação dos vereadores e partidos da base de governo e da oposição, ao longo das três legislaturas que compõem o período analisado (1997 a 2000, 2001 a 2004, e 2005 a 2008). Através de uma análise dos projetos que estão no escopo das relações Executivo-Legislativo no município — basicamente, os projetos de lei ordinária —, procura-se mostrar qualitativamente as áreas de concentração dos projetos e os aspectos de negociação política que eles imprimem. Destacam-se, ainda, o uso de dois índices padrões para se analisar o peso de cada um dos poderes no conjunto das decisões políticas no município (ou seja, os poderes Executivo e Legislativo), sendo esses os dados da taxa de sucesso e da taxa de dominância. Por último, em meio à análise global do processo legislativo, descobriu-se que a atuação dos vereadores ao longo de uma legislatura e o seu posicionamento na base ou na oposição de um governo, podem ser inferidos a partir do uso que fazem de dois dispositivos legislativos sem valor de lei, mas contabilizados em sua produção legislativa: as indicações e os requerimentos. A pesquisa conclui que há diferenças no comportamento de vereadores, blocos parlamentares e partidos políticos, sobretudo no que toca à atividade legislativa, sendo este um fator importante para se determinar a construção dos apoios e alianças políticas em cada governo.

Palavras-chave: processo decisório; processo legislativo; partidos políticos; comportamento parlamentar; instituições políticas.

ABSTRACT

This research aims to analyze how councilors acting and behaving in municipal decision-making process, so that was chosen as a case study the decision-making process regarding relations Executive-Legislative branches in the city of Araraquara in the period between 1997 and 2008, with municipality located in the central region of the state of São Paulo, about 270 Km away from capital. Theoretical and methodological notes follow the literature on the Brazilian-legislature, which indicates absence of research on institutional aspects and behavior of the parties in political decisions in the sublevels of government, especially at the local levels. Thus, the research method used was concentrated in working endogenous variables to the legislature, as the variables: (i) *legislative process*, (ii) *political parties*, (iii) *parliamentary rights*, and (iv) *parliamentary devices* in addressing the role of councilors and parties on the basis of government and opposition over the three legislatures that composes the analyzed period (1997 to 2000, 2001 to 2004, and 2005 to 2008). Through an analysis of projects that are part of relations of the Executive-Legislative in the city, which are basically ordinary bills, seeks to show qualitatively the areas of concentration of projects and aspects of political negotiation they have. Also noteworthy is the use of two standard indices to analyze the importance of each of the powers in the set of policy decisions in the municipality, which are the data rate and success rate dominance. Finally, among the global analysis of the legislative process, it was discovered that the performance of councilors over a legislature and its behavior on the basis of an opposition or in government, can be inferred from the use they make of two legislative means worthless law, these devices are accounted for in its legislative output: indications and applications. The research concludes that there are differences between these three devices (the behavior of councilors, parliamentary blocs and political parties), especially with regard to legislative activity, this being an important factor in determining the construction of political alliances and support in each government.

Keywords: decision-making process; legislative process; political parties; parliamentary behavior; political institutions.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Dados gerais do processo decisório em Araraquara (1997-2000)	50
Figura 2. Dados gerais do processo decisório em Araraquara (2001-2004)	51
Figura 3. Dados gerais do processo decisório em Araraquara (2005-2008)	52
Figura 4. Requerimentos divididos por grandes áreas (1997-2000).....	75
Figura 5. Requerimentos divididos por grandes áreas (2001-2004).....	76
Figura 6. Requerimentos divididos por grandes áreas (2005-2008).....	76
Figura 7. Indicações por vereador (1997-2000)	78
Figura 8. Indicações por vereador (2001-2004)	81
Figura 9. Indicações por vereador (2005-2008)	84

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Partidos e vereadores na Câmara de Araraquara (1948-1963).....	35
Quadro 2. Partidos e vereadores na Câmara de Araraquara (1964-1983).....	36
Quadro 3. Partidos e vereadores na Câmara de Araraquara (1983-1996).....	37
Quadro 4. Candidato e partidos/coligações nas eleições de 2000	38
Quadro 5. Candidato e partidos/coligações nas eleições de 2004	40

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Projetos Aprovados e Não Aprovados em % (1997-2000)	51
Tabela 2. Projetos Aprovados e Não Aprovados em % (2001-2004)	52
Tabela 3. Projetos Aprovados e Não Aprovados em % (2005-2008)	53
Tabela 4. Iniciativa dos Projetos de Lei Ordinária e taxa de sucesso por poder (1997 a 2008)	55
Tabela 5. Taxa de dominância por poderes em % (1997 a 2008)	56
Tabela 6. Projetos de lei ordinária divididos por iniciativa x área temática (1997-2000).....	59
Tabela 7. Projetos de lei ordinária divididos por iniciativa x área temática (2001-2004).....	60
Tabela 8. Projetos de lei ordinária divididos por iniciativa x área temática (2005-2008).....	61
Tabela 9. Indicações e sua situação por legislatura (1997-2008).....	67
Tabela 10. Respostas do Executivo às indicações (1997-2008).....	68
Tabela 11. Indicações por grandes áreas (1997-2000)	71
Tabela 12. Destino Final das indicações (1997-2000)	72
Tabela 13. Abrangência das Indicações (1997-2008)	73
Tabela 14. Requerimentos: vereadores x grandes áreas (1997-2000).....	79
Tabela 15. Requerimentos: vereadores x grandes áreas (2001-2004).....	82
Tabela 16. Requerimentos: vereadores x grandes áreas	85

LISTA DE SIGLAS

Arena	Aliança Renovadora Nacional
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
PDC	Partido Democrata Cristão
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista (Pós-Reforma Partidária de 1979)
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PP	Partido Popular
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido Republicano
PRP	Partido Republicano Progressista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC	Partido Social Democrata Cristão
PSL	Partido Social Liberal
PSP	Partido Social Progressista
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PV	Partido Verde
UDN	União Democrática Nacional

SUMÁRIO

1	Introdução.....	13
2	Os estudos do Legislativo no Brasil	16
2.1	A literatura nacional.....	16
2.2	A política local: os estudos de Legislativos Municipais.....	25
3	Metodologia.....	32
3.1	Objeto de pesquisa, justificativa e método utilizado	32
3.2	Aspectos históricos, contexto político e movimentação das lideranças locais	34
3.3	Processo decisório municipal: aspectos gerais de processo legislativo	43
4	Processo decisório e implantação da agenda do Executivo: análise dos projetos de lei ordinária.....	50
4.1	Análise do processo decisório no escopo das relações Executivo-Legislativo.....	50
4.2	Taxa de sucesso e taxa de dominância no processo decisório	55
5	Produção legislativa e atuação parlamentar: as indicações e os requerimentos.....	63
5.1	Indicações e requerimentos: potencialidade de análise do comportamento dos vereadores	66
5.2	Indicações e requerimentos nas legislaturas: comportamento dos blocos parlamentares base de governo x oposição	77
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	87
	REFERÊNCIAS	89

1 Introdução

Os processos políticos municipais vêm ganhando destaque nas últimas décadas enquanto objetos de interesse de pesquisa para os cientistas políticos e analistas em geral. Com a redemocratização do país assegurada, sobretudo no texto da Carta Constitucional de 1988, alterou-se a dinâmica de funcionamento das instituições políticas em todos os níveis federativos na medida em que o tema da representação política e da participação cidadã passou a ter notoriedade na sociedade brasileira. Por sua vez, mantiveram-se como uma incógnita — tanto para os analistas como para os interessados no tema —, o papel legislativo das Câmaras Municipais e a atuação e comportamento dos vereadores e dos partidos no processo decisório local.

Geralmente, a noção compartilhada por pesquisadores da área de estudos legislativos diz respeito à dificuldade de se estabelecer variáveis explicativas e parâmetros comparativos quando se trata de analisar Legislativos Municipais, especialmente no que se refere a Câmaras Municipais de pequeno porte, como é o caso da maioria dos municípios brasileiros. Ocorre que há uma grande heterogeneidade entre os municípios no tocante às dimensões populacionais, aos orçamentos e às características dos atores políticos presentes nas instâncias decisórias. Devido a esses fatos, torna-se desafiante a realização de pesquisas sobre Legislativos Municipais, tendo em vista a falta de acúmulo suficiente de materiais e estudos que possam lançar luz acerca de questões de método de pesquisa e de particularidades na atuação de prefeitos, da administração municipal, dos vereadores e dos partidos políticos no processo de decisório local.

Diante dessa constatação, a escolha de um estudo de caso orienta-se pela preocupação no detalhamento das variáveis que incidem diretamente sobre o processo decisório municipal, buscando-se discutir os principais aspectos legislativos inerentes a este processo, tais como as regras de tramitação dos projetos e os seus objetos de deliberação. Ou seja, por meio da realização desse estudo de caso é possível relacionar variáveis endógenas ao processo decisório que explicam a relação travada entre os poderes Executivo e Legislativo, na medida em que aponta um modo de se interpretar a atuação dos partidos na política municipal. Parte-se da premissa que, embora haja grandes limitações de caráter orçamentário para o Executivo e o Legislativo locais legislarem sobre políticas públicas diversas, a vivência democrática e as decorrentes disputas eleitorais por espaço nos mecanismos deliberativos tornam o município um *locus* relevante para a análise do funcionamento institucional das decisões políticas, principalmente sob um viés partidário.

A pergunta geral da pesquisa é entender como os vereadores atuam em uma legislatura e de que maneira é possível se realizar uma leitura do papel dos partidos em meio às decisões políticas no nível local, considerando que os parlamentares são a face pública das siglas partidárias. Esta pesquisa pretende responder a esses questionamentos analisando a 12.^a, 13.^a e 14.^a legislaturas no município de Araraquara, localizado na região central do estado de São Paulo, cerca de 270 Km da capital, no período de 1997 a 2008. Esta dissertação está organizada em quatro seções que tratam de questões de teoria e método nos estudos do Legislativo brasileiro e de suas contribuições para se analisar Legislativos Municipais.

Desse modo, na primeira seção, especificamente na primeira subseção, foi realizada uma ampla revisão de literatura da área de estudos do Legislativo, procurando identificar as principais discussões envolvendo partidos e arena decisória em meio à nova institucionalidade política vigente no Brasil desde 1988. Na segunda subseção, foram resgatados alguns estudos sobre Legislativos Municipais com o intuito de avaliar os métodos, técnicas de pesquisa empregadas e os principais apontamentos dos autores para futuras pesquisas na área.

Na segunda seção, de caráter metodológico, foram detalhadas as variáveis explicativas mobilizadas na pesquisa, que são um conjunto de variáveis endógenas ao processo decisório, como os próprios *partidos políticos*, o *processo legislativo* e os *direitos parlamentares*. A partir delas, adotou-se o marco teórico presente em parte das teorias neoinstitucionalistas relativo à perspectiva de que as instituições possuem uma lógica de funcionamento que conduz os atores em seu interior a se relacionarem de acordo com procedimentos regimentalmente estabelecidos e processualmente determinados, possibilitando identificar padrões de comportamento e de interação entre tais atores.

Na terceira seção, analisa-se o primeiro conjunto de dados selecionados na pesquisa, os quais dizem respeito ao processo decisório municipal no escopo das relações Executivo-Legislativo. Tais dados são relativos à totalidade da produção legal no município, à quantidade das iniciativas das proposições divididas entre os poderes, à identificação das taxas de sucesso legislativo do Executivo e do Legislativo, à dominância destes poderes nos projetos e, por último, à divisão dos temas dos projetos de lei ordinária votados. Todos esses dados foram obtidos junto à Diretoria Legislativa da Câmara Municipal de Araraquara no setor de Protocolos, Arquivo e Memorial.

Por último, na quarta seção, apresenta-se uma nova possibilidade de se analisar as atividades dos vereadores e a lógica de atuação que parlamentares e blocos parlamentares utilizam para sobreviver, tanto institucionalmente como politicamente. Essa análise é feita através de dois dispositivos legislativos que o vereador tem à sua disposição. Embora tais

dispositivos não tenham efeito de lei, a maior parte da produção legislativa dos vereadores se concentra neles. As indicações são as solicitações que os vereadores fazem ao Executivo pedindo as mais diferentes providências por parte da administração municipal. Uma parte dos requerimentos é o conjunto de informações que os vereadores encaminham ao Executivo, procurando obter dele respostas sobre gastos públicos, trâmites de projetos, ações do governo ou pareceres das secretarias ou órgãos, e empresas prestadoras de serviço ao município.

2 Os estudos do Legislativo no Brasil

2.1 A literatura nacional

As pesquisas acerca do funcionamento das instituições políticas brasileiras podem ser consideradas as que mais avanços teóricos e metodológicos obtiveram na ciência política nacional, desde meados da década de 1990. Como parte desse avanço, houve a consolidação de um campo específico, designado como estudos do Legislativo no Brasil.

Como sintetiza Ignácio e Rennó (2009), a produção mais relevante desse campo está concentrada em três subáreas, estabelecidas didaticamente do seguinte modo: 1) estudos envolvendo partidos políticos; 2) estudo sobre dinâmicas de eleição/reeleição e de recrutamento político e carreiras parlamentares; 3) estudos sobre a relação Executivo-Legislativo. Assim, esta dissertação dedica-se à análise do funcionamento e da organização dos trabalhos legislativos, sobretudo no Congresso Nacional, destacando o comportamento partidário coeso e de colaboração nas votações com os projetos do governo, nos mecanismos de decisão política (SANTOS, 1997 e 1998; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; MORAES, 2001; CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009).

Resgatando brevemente o marco inicial desse campo de estudos, tornou-se consenso entre os pesquisadores do tema indicar a pesquisa de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1994), intitulada **Terra Incógnita: funcionamento e perspectivas do Congresso Nacional**, como o primeiro estudo empiricamente embasado abordando o Legislativo Nacional. Sem contar que a elaboração desse estudo ocorreu em um contexto no qual havia poucas pesquisas sistemáticas procurando explicar a lógica de atuação parlamentar no poder Legislativo e as relações desse poder com a Presidência da República, em meio à recém-estabelecida ordem constitucional em 1988.

Dentre os principais balanços bibliográficos feitos na área, destacam-se duas sínteses da literatura: uma realizada por Lima Junior (1999) e outra, quase dez anos depois, feita por Santos (2008). Ambas apontaram os principais caminhos trilhados pelos estudos do Legislativo e suas contribuições para o debate sobre o funcionamento do sistema político brasileiro e a atuação dos partidos políticos nacionais nesse sistema.

Destacado primeiramente, Lima Junior (1999) enfatizou a orientação dos estudos acerca do Legislativo brasileiro e suas relações com o Executivo. Em sua visão, o poder Legislativo havia sido interpretado durante muitos anos (até meados da década de 1980) apenas como um resultado das escolhas feitas pelos eleitores em meio às regras do sistema eleitoral e do sistema partidário. Ou seja, a composição política dos poderes da República

havia sido analisada sob o prisma da representatividade democrática que possuíam diante da plural sociedade brasileira. O Legislativo, em específico, seguia como grande alvo de críticas pelos analistas por não possuir a capacidade de refletir as vontades dos amplos segmentos sociais diversificados regionalmente no país, sendo o lugar das negociações clientelistas e das práticas fisiológicas de políticos essencialmente preocupados em legislar para garantirem a manutenção de seus redutos eleitorais.

Esse diagnóstico seria criticado anos depois pelo movimento intelectual renovador na ciência política brasileira, o chamado novo institucionalismo ou neoinstitucionalismo (LIMONGI, 1994), sobretudo no que dizia respeito ao aparente consenso dos analistas sobre a inércia do Legislativo nacional frente a um Executivo fortalecido constitucionalmente. Ao criticarem os argumentos de Abranches (1988) — segundo o qual a pluralidade de valores sociais e interesses políticos regionalistas existentes na sociedade brasileira seriam reproduzidos na fragmentação político-partidária do Congresso Nacional —, Figueiredo e Limongi (1999) demonstraram que as regras do processo decisório governamental e a organização dos trabalhos legislativos em seu interior conduziam a um comportamento coeso e colaboracionista dos partidos, resultando em apoio às políticas da Presidência. O poder Executivo, por sua vez, negociava com o Legislativo em troca de benefícios para a coalizão de apoio ao governo, sobretudo no formato de aprovação das emendas orçamentárias propostas pelos deputados. Logo, o possível conflito político existente entre os poderes nos processos de tomada de decisão era diluído por conta da centralização dos trabalhos legislativos no Congresso e da formação das maiorias parlamentares por critérios eminentemente partidários (LIMONGI, 2006). Dessa forma, as instituições políticas possuíam uma lógica própria de funcionamento e relacionamento entre si, cabendo aos pesquisadores elucidarem o modo como suas regras internas determinavam o comportamento dos atores políticos e quais as possibilidades de ação elas permitiam.

Salienta ainda Lima Junior (1999) que, embora houvesse distinção entre os tipos de neoinstitucionalismos, os autores concordavam ao menos em três pontos em suas formulações teóricas: 1) partiram da premissa de que as instituições estruturam e ordenam o comportamento político dos atores; 2) partilharam da noção segundo a qual o recrutamento político pode ser alterado porque possui uma incidência histórica; 3) corroboraram a perspectiva de que as instituições possuem duas ordens de procedimentos: os formais e os informais, sendo os primeiros passíveis de ser descritos oficialmente, já os segundos poderiam ser determinados por meio de análises contínuas acerca do comportamento dos atores em seu cotidiano no interior da instituição.

Organizando esse debate sobre as teorias neoinstitucionalistas, Hall e Taylor (2003) apontaram a existência de, no mínimo, três métodos de análise sobre as instituições e os atores políticos: 1) o institucionalismo histórico, no qual as instituições são interpretadas como o reflexo da trajetória percorrida pelos atores em cada contexto local, gerando-se um determinado tipo de desenvolvimento histórico que é fruto de processos políticos de longo alcance e de relações entre atores ocorridas preteritamente em determinadas circunstâncias sociais, políticas e econômicas; 2) o institucionalismo da escolha racional, surgido nos estudos a respeito do comportamento de parlamentares no interior do Congresso norte-americano, mostrando que as instituições servem para equacionar dilemas da ação coletiva, na medida em que moldam o comportamento dos atores ou limitam as possibilidades de cálculos estratégicos nas ações políticas desses atores, tendo em vista que, para estes teóricos, a unidade mínima de análise são os indivíduos e suas escolhas, segundo as “regras do jogo” no qual estão inseridos; 3) o institucionalismo sociológico, originário da teoria das organizações, que procura afirmar que formas e práticas institucionais não são adotadas por serem mais eficazes, mas devem ser consideradas como práticas culturais que são “institucionalizadas”, ou rotinizadas nas organizações modernas (tais como os partidos políticos, os sindicatos e os órgãos governamentais). Concluem ainda, os autores, que essas distinções servem para orientarmos-nos nas reflexões, embora a gama de trabalhos sob o viés neoinstitucionalista siga a tendência de mesclar esses métodos de análise na interpretação dos objetos de estudo.

Dentro desses métodos de investigação, o que se verificou internacionalmente e também na produção brasileira (que estava centrada na análise dos trabalhos legislativos do Congresso Nacional) foi a adoção de variáveis explicativas tais como a produção legal dos parlamentares (proposição de projetos de lei, de emenda constitucional, de projetos de lei complementar) e a centralidade do processo decisório, sobretudo, destacando a organização das Comissões Parlamentares, o funcionamento do Colégio de Líderes e a atuação das bancadas partidárias. Houve, portanto, uma predileção nos estudos pelo uso do método do institucionalismo da escolha racional, se fossem classificados os estudos sobre o Legislativo no país seguindo as definições de Hall e Taylor (2003).

No que toca aos determinantes do comportamento parlamentar, dentre as vertentes teóricas do neoinstitucionalismo, podem ser estabelecidas, basicamente, duas correntes interpretativas: 1) a corrente distributivista, segundo a qual os parlamentares atuam individualmente visando, basicamente, a reterem recursos de sua legislatura com vistas à sua própria reeleição, procurando, na medida do possível, proporem emendas parlamentares que destinassem recursos às suas bases eleitorais; 2) a corrente partidária, que procura negar a

orientação da corrente anterior ao destacar que as regras legislativas e os procedimentos de tomada de decisão induzem a uma atuação partidarizada na qual a composição das comissões parlamentares reflete a disputa entre os partidos governistas e de oposição, ocorrendo o processo decisório em moldes partidários, e não individuais. Por fim, o autor conclui da seguinte forma:

Ao endogeneizar a instituição legislativa, permite-se que ela passe a ser “variável independente”, tendo em vista o comportamento do congressista e os resultados (*outcomes*) do processo legislativo. Ademais, a própria organização interna da instituição passa a constituir uma escolha para os legisladores. [...] Os estudos sobre o poder Legislativo tem mostrado a centralidade da organização interna para a compreensão dos resultados gerados pelo sistema político como um todo, em que pese a importância do padrão de relação entre os poderes Executivo e Legislativo. (Lima Junior, 1999, p. 39-41).

Esse processo de endogeneização e de transformação da instituição legislativa em variável independente foi o caminho percorrido pelas pesquisas posteriores a esse balanço feito pelo autor. Ao lado do trabalho pioneiro de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, já citado anteriormente, o qual foi condensado em livro, em 1999, encontra-se a tese de doutorado de Santos (1995) e a tese de Pessanha (1997), ambas discutindo os novos arranjos institucionais e o seu impacto nas relações entre os poderes Executivo e Legislativo no país. Em outras palavras, o que Lima Junior (1999) havia indicado em seu balanço diz respeito à mudança na maneira de se abordar a própria temática envolvendo os partidos políticos conforme se avançaram empiricamente as pesquisas sobre instituições e sistema político, sistema eleitoral e sistema partidário.

Considerando esse quadro, o balanço bibliográfico posterior feito por Santos (2008), procurou justamente indicar que a teoria neoinstitucional (em suas diferentes variantes) e a pluralidade de métodos para análise do Legislativo no Brasil, constituíram-se em principais traços desse campo de pesquisa no país. O enquadramento da produção da área feita pelo autor procurou agregar os estudos feitos de 1994 a 2005 sobre o Congresso Nacional, destacando o modo como foram utilizadas as variáveis explicativas nos modelos de análise, dividindo-as, basicamente, em variáveis endógenas à instituição legislativa e variáveis exógenas à instituição.

Dentre as variáveis de primeiro tipo, o autor chegou ao seguinte conjunto de variáveis utilizadas nos trabalhos:

a) o **federalismo**, em específico o poder do governador sobre as bancadas estaduais no Congresso Nacional e as tensões intergovernamentais;

b) a **forma de governo**, destacando tanto as discussões como a estabilidade política do parlamentarismo *versus* presidencialismo e a especificidade do presidencialismo brasileiro, ou seja, ser um presidencialismo baseado na formação de coalizões partidárias;

c) o **sistema eleitoral**, no que tange às regras para escolha de candidatos nos partidos, migração partidária, competição eleitoral nos distritos, o sistema de lista aberta que vigora no país, dentre outros aspectos;

d) o **desempenho eleitoral**, como o padrão de votação dos candidatos (se concentrado ou disperso em distritos) e o padrão de coalizão dos candidatos (se apoiados por governador ou prefeitos);

e) o **sistema partidário**, especificamente quanto ao número efetivo de partidos na competição política e a dinâmica de formação de coligações;

f) a **ideologia**, como os principais fatores para um político se filiar a um partido de esquerda e não a um de direita, e vice-versa, a distância ideológica entre os partidos que formam uma coalizão de governo;

g) o **background/expertise**, o qual diz respeito à carreira do parlamentar na vida pública, seu grau de experiência quanto aos processos políticos, exercício de algum cargo não eletivo na burocracia de Estado ou mesmo no poder Executivo ou Legislativo;

h) a **posição política**, ou seja, se o parlamentar fez parte de uma coalizão de sustentação do presidente em determinado governo ou se fez parte da oposição, se assumiu preponderância em discussões nacionais de interesse elevado ou fez parte de algum cartel legislativo.

Quanto às variáveis do segundo tipo, organizou-as da seguinte forma:

a) os **poderes do presidente**, como a iniciativa exclusiva de leis (fundamentalmente, as de caráter orçamentário), a emissão de decreto com força de lei (ou medidas provisórias), o requerimento de urgência nos projetos encaminhados ao Legislativo e o poder de veto;

b) a **centralização decisória**, que diz respeito aos poderes concentrados no Colégio de Líderes do Congresso, os poderes dos líderes partidários e o Poder Legislativo das Comissões Permanentes;

c) os **direitos parlamentares**, no que toca à ocupação de cargo de liderança do partido, liderança de bancada, composição de Mesa Diretora ou relatorias de Comissões Parlamentares de Inquérito;

d) os **partidos políticos**, ou seja, se atuam de maneira forte resolvendo problemas de ação coletiva ou se atuam de maneira frágil ao não desempenharem papel relevante na arena legislativa; a migração partidária, coesão partidária e a disciplina partidária no conjunto das votações;

e) a **patronagem**, entendida como recursos que advém do Executivo, cujo objetivo é a formação das bases de apoio à Presidência ou formação de coalizões fortes, podendo se destacar a nomeação de parlamentares ou membros dos partidos da coalizão em Ministérios do governo, execução de emendas orçamentárias, concessões de rádio e TV, dentre outros;

f) o **pork**, que diz respeito à distribuição de recursos públicos sob a forma de emendas orçamentárias dos parlamentares a seus municípios de origem ou mesmo a adoção de convênios do governo federal com esses municípios;

g) o **seniority**, que diz respeito à carreira do parlamentar no poder Legislativo, como o número de mandatos do deputado e a evolução de sua ocupação de cargos no Legislativo;

h) o **processo legislativo**, quer dizer, o conjunto de regras de tramitação, o tipo de proposição dos projetos (projetos de lei, projetos de decreto legislativo, projetos de resolução, projetos de emenda constitucional), seus impactos nos *outcomes* do Legislativo e os pareceres técnicos das Comissões Permanentes.

A partir desses aspectos gerais do conjunto de variáveis operacionalizadas para lidar com o tema do Legislativo brasileiro, Santos (2008) assinala que é possível diferenciarmos na produção três grandes grupos de estudo, dentre os quais é possível adicionar algumas referências bibliográficas importantes:

1) formado, principalmente, por pesquisas que privilegiam as variáveis endógenas à instituição em suas explicações sobre o funcionamento do poder Legislativo, enfatizando, portanto, o processo legislativo na arena governamental, as regras institucionais que conduzem o jogo político e a centralidade do processo decisório nas mãos das lideranças partidárias, conduzindo suas bancadas e coalizão (SANTOS, 1997,1998; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, 2009; LIMOGI, 1994, 2006; CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009; AMORIM NETO, 2000; MELO, 2000; PALERMO, 2000; ALMEIDA; SANTOS, 2005; AMORIM NETO; COX; McCUBBINS, 2003; MULLER, 2005).

2) composto por pesquisas que utilizaram, exclusivamente, variáveis exógenas (ou variáveis da arena eleitoral) em suas análises, apontando, principalmente, para a heterogeneidade de representação dos partidos no Congresso Nacional e um decorrente comportamento individualista dos atores políticos em seu interior, devido aos incentivos

eleitorais para a distribuição de benefícios localizados em troca de voto, promovido pelo sistema eleitoral de lista aberta (MAINWARING, 1991; SANTOS, 1999; AMES, 2001).

3) constituído por pesquisas que procuram combinar tanto variáveis endógenas como exógenas à instituição, perseguindo dessa forma o objetivo de ampliar a compreensão sobre os determinantes da atuação legislativa dos parlamentares, não restringindo tais determinantes apenas às regras do processo decisório governamental, nem os deixando de lado para valorizar apenas os resultados do sistema eleitoral (PEREIRA; RENNÓ, 2001; LEONE; PEREIRA; RENNÓ, 2003; PEREIRA; MUELLER, 2003; RICCI, 2003; ARRETCHE; RODDEN, 2004). Tais modelos de análise ficaram conhecidos na literatura como estudos de “conexão eleitoral” ou modelos de dupla arena (MAYHEW, 1974).

Esse enquadramento em estudos que enfatizam a arena governamental, a arena eleitoral e os modelos de dupla arena, está presente também na avaliação de Power (2010) acerca da literatura sobre o presidencialismo de coalizão no Brasil. Em seus apontamentos, as pesquisas passaram por diferentes fases de desenvolvimento, lidando com as tensões da arena eleitoral *versus* arena legislativa. Em um primeiro momento, centrados no final da década de 1980, os pesquisadores se voltaram para demonstrar quais as possíveis razões para a falta de institucionalização da democracia brasileira em meio a um sistema partidário visto como fragmentado e altamente polarizado (SARTORI, 1982). Já em um segundo momento, os esforços de pesquisa foram no sentido de indicar a organização e o comportamento estritamente partidário dos parlamentares no Congresso, a partir de uma análise das regras institucionais que estruturam as decisões políticas. Nesta fase, procurou-se estabelecer a diferença de funcionamento entre as arenas políticas, enfatizando-se a importância dos partidos políticos para a democracia brasileira, a partir do desempenho do papel de coordenação do processo decisório nacional. Por último, uma terceira fase está em andamento, na visão do autor, ao afirmar que a preocupação dos trabalhos tem sido cada vez mais relacionar a atuação legislativa dos parlamentares e dos partidos com a preocupação quanto às disputas na arena eleitoral e a estabilidade da competição no sistema partidário. Essa noção deriva da constatação de que forças partidárias (fundamentalmente, PT e PSDB, sendo o PMDB uma terceira força barganhando apoio político) têm polarizado a compreensão do eleitorado sobre o processo político, nacionalizando, em larga medida, a disputa política (LIMONGI; CORTEZ, 2010).

Panbianco ([1985] 2005), no entanto, já havia indicado que a arena parlamentar acaba sendo autônoma em termos de funcionamento em relação à arena eleitoral, devido a suas características institucionais próprias. Contudo, ela não deixa de ser interdependente em

relação à arena eleitoral. Nesse sentido, a própria organização interna dos partidos acaba sendo afetada pelas trocas ocorridas entre as arenas. Portanto, há uma grande relação entre nível de institucionalização de um partido e sua presença ou não no governo. As organizações partidárias que possuem maior número de cadeiras no poder Legislativo, por exemplo, possuem uma capacidade de ação política diferente das organizações com pouca representação. Por sua vez, o próprio potencial de estabelecimento de coalizões em um governo depende, para o partido, da sua capacidade de se fazer representar e, assim, ser mais ou menos institucionalizado, influenciando mais ou menos nas decisões políticas e nos tipos de alianças construídas em um governo.

No interior dessa caracterização dos grupos de pesquisa, o trabalho de Figueiredo e Limongi (1999) sintetiza aspectos importantes em relação à arena legislativa, por exemplo, mostrando que não há comprovação empírica para se afirmar que a formação de coalizões governamentais, no presidencialismo brasileiro, não segue princípios partidários; de semelhante modo, os partidos políticos atuam de maneira coesa no processo decisório, sendo as decisões parlamentares condicionadas, em larga medida, pelas orientações dos líderes partidários; a estrutura institucional adotada com a Constituição de 1988 fortaleceu o poder Executivo quanto à sua capacidade legislativa (principalmente, por meio da possibilidade de emitir medidas provisórias e encaminhar projetos em regime de urgência para o Congresso votar), traduzindo-se esse fato em prioridade da agenda legislativa para o Executivo; e, por último, há um quadro de estabilidade do sistema político, tendo em vista que os dados do processo decisório nacional apontam para condições de governabilidade e não trancamento de pautas, bem como a incapacidade de minorias no Congresso de impedirem a aprovação dos projetos de governo, mesmo quando presidem Comissões importantes no Legislativo.

Desse modo, o deslocamento deste foco analítico do funcionamento do sistema político brasileiro para “dentro” do processo decisório abriu uma série de possibilidades de pesquisa sobre o comportamento de atores políticos (partidos e parlamentares) na arena decisória governamental. Por outro lado, apontou para a existência de uma lógica distinta de operação da arena decisória em relação à arena eleitoral. Se a tônica dos estudos sobre sistema eleitoral (MAINWARING, 1991; SARTORI, 1994; AMES, 2001) indicava a fragmentação partidária em contextos multipartidários — e, conforme Lamounier e Meneguello (1984) delinearam, esse quadro impunha dificuldades para a institucionalização de um sistema partidário estável no Brasil —, a análise partidária no Congresso Nacional demonstrava a coesão no comportamento dos partidos (e dos partidos na coalizão governamental) nas

votações das leis nacionais, procurando demonstrar em qual arena os partidos brasileiros poderiam ser considerados fortes.

Ao retratar esse quadro dos estudos do Legislativo, é possível traçar um conjunto de possibilidades teórico-metodológicas para a análise do processo decisório e do comportamento dos parlamentares e o papel dos partidos no nível municipal ou esfera municipal. O enquadramento da produção feito por Lima Junior (1999) e Santos (2008) sintetiza a forma como foram conduzidas as pesquisas da área e, ao mesmo tempo, possibilita identificar as lacunas a ainda serem preenchidas dentro do campo de estudos do Legislativo brasileiro, sobretudo no que toca ao processo decisório nos subníveis federativos.

Mesmo as Assembleias Legislativas Estaduais tornaram-se um objeto de estudo recente para os cientistas políticos brasileiros. Somam-se alguns trabalhos sobre o poder dos governadores frente ao Legislativo, os resultados eleitorais e a composição partidária das assembleias legislativas e aspectos ideológicos dos partidos e parlamentares (ABRUCIO, 1998; KINZO, 2007; KINZO; BRAGA, 2007). Sem contar a importante pesquisa realizada pela UFMG no Centro de Estudos do Legislativo, intitulada **Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em seis unidades da federação** (CASTRO *et alii*, 2009; MELO, 2011; NUNES, 2011; ROCHA; COSTA, 2012 no prelo), que aborda aspectos como processo legislativo, comportamento das oposições, trajetória dos deputados e relação Executivo-Legislativo.

Realizada esta síntese dos diagnósticos da literatura, a próxima subseção tem como objetivo apontar alguns trabalhos sobre Legislativos Municipais e quais foram os métodos empregados, assim como mostrar as principais conclusões a que os autores chegaram. Foram, primeiramente, resgatados esses trabalhos para se ter a referência do modo como eles utilizaram essas contribuições da literatura nacional para analisarem alguns casos locais. Todavia, sabe-se de antemão que há limites dessas pesquisas no nível federal quando se objetiva analisar o processo decisório local. Embora a lógica de funcionamento no que toca aos procedimentos legislativos, organização dos trabalhos nas Comissões e condução dos trabalhos em Plenário seja semelhante em todos os níveis federativos, ainda assim os municípios possuem especificidades a serem consideradas. Sobretudo, no que toca a duas dimensões do processo decisório: a questão da centralidade dos trabalhos legislativos conduzidos pelos partidos políticos (que na maioria dos municípios sequer constituem bancadas partidárias) e a presença do Executivo no conjunto dos resultados legislativos.

2.2 A política local: os estudos de Legislativos Municipais

A importância da política municipal para o conjunto da vida política nacional já havia sido abordado pela literatura clássica sobre poder local (CARONE, 1970; LEAL, 1975; SOARES, 1973; QUEIROZ, 1976; FAORO, 2004). Essa literatura, por sua vez, tinha mostrado que os municípios eram dominados por chefes locais (coronéis), em um contexto de inexistência da figura do prefeito¹ e existência apenas das Câmaras Municipais como órgãos de representação política desde o período Colonial, embora essa representação fosse restrita, se comparada ao conjunto da sociedade brasileira da época. Esses “coronéis” conseguiram seu predomínio político por meio da sujeição pessoal do eleitorado rural e manutenção de relações clientelistas². Com o avanço dos processos de urbanização, profissionalização dos quadros burocráticos dos municípios interioranos (sobretudo, os de médio porte) e mudanças na configuração das elites políticas locais, o ordenamento institucional pós-1988 permitiu também que os municípios elaborassem suas Leis Orgânicas em consonância com a Constituição Federal. Segundo Kerbauy (2000), as transformações institucionais em curso desde o início do regime militar, tais como a reforma tributária de 1965, a Lei Orgânica dos municípios que data de 1967 e o início do processo de criação de regiões administrativas no interior dos estados, condicionaram novas necessidades legislativas e de gestão pública. Desse modo, ficaram estabelecidas as competências da administração municipal e a dinâmica de interação entre os poderes Executivo e Legislativo local na produção das leis municipais. O interior paulista foi um dos locais onde tais transformações foram mais sentidas, se comparado às demais regiões do país.

Essa nova autonomia municipal logo despertou o interesse dos analistas em meio ao novo arranjo institucional porque o processo decisório municipal era efetivamente conduzido pelo Executivo e Legislativo local. Contudo, o maior problema continuava dizendo respeito às receitas municipais. Tais receitas, por sua vez, acabam sendo limitadas frente às demandas populacionais por políticas sociais, políticas de saúde pública, políticas educacionais, dentre outras. A sobrevivência administrativa dos municípios é dependente, em larga medida, das transferências constitucionais vindas do governo federal, o qual vem “recentralizando” as

¹ A figura do prefeito municipal foi implantada no Brasil apenas em 1930, no governo Vargas.

² Clientelismo é indicado aqui como um tipo de relação entre atores políticos envolvendo concessão de benefícios públicos por um lado e, por outro, apoio político na forma de votos. É, em síntese, uma relação que envolve trocas genéricas entre as partes que travam relações. Sua natureza é “clientelista” (portanto, envolvendo um “cliente” e não um “cidadão”) porque está para além dos preceitos legais garantidos pela Constituição, Códigos e Legislações.

decisões políticas de cunho orçamentário na última década, sendo que elas deveriam ser de competência estadual ou municipal (ARRETCHE, 2009).

Embora haja essas limitações quanto às questões orçamentárias e administrativas nos municípios e o Poder Legislativo não possa propor projetos que impliquem ônus ao orçamento público municipal³, o processo decisório municipal é marcado por uma diversidade de temas, sendo que as relações entre o poder Executivo e o Legislativo despontam como importante objeto de pesquisa para se ter conhecimento do quanto a lógica de relação entre os poderes no nível federal se replica no nível municipal, ou ainda se nesta esfera ocorrem outros padrões de interação. No entanto, os entraves à formulação de uma agenda de pesquisa comparativa entre os municípios residem exatamente na dificuldade de se coletar e de sistematizar dados suficientes para relacionar variáveis explicativas endógenas à instituição e nas diversidades políticas entre regiões do país, as quais se expressam, no nível das instituições, em diferenças no grau de institucionalização do processo legislativo e de organização técnico-administrativa das Câmaras Municipais (INTERLEGIS, [2005] 2012).

Diante disso, reflete-se nos estudos de Legislativos Municipais — tal como nas análises do funcionamento e organizações dos trabalhos legislativos no Congresso Nacional — uma pluralidade de métodos de pesquisa e apontamentos sobre a interação Executivo e Legislativo, no que diz respeito à formação de maiorias, apoio ao Executivo e uso do instrumento das indicações pelos vereadores solicitando ações da prefeitura em determinada matéria que extrapola a capacidade legislativa do parlamentar (COUTO, 1998; OLIVEIRA, 1999; FELISBINO, 2003; NETO, 2003; CAETANO, 2005; ÁVILA FILHO; LIMA, JORGE, 2011), o comportamento dos vereadores em suas ações políticas cotidianas, bem como as redes sociais nas quais conseguem se inserir, diversificando, assim, seu capital político e social (CHAVES, 1996; PALMEIRA; GOLDMAN, 1996; LOPEZ, 2001; ÁVILA FILHO, 2004; BARRETO, 2008), e as relações entre elites políticas municipais, conexão eleitoral, representantes de conselhos municipais, burocracia de estado e formação de gabinetes coalescentes (KERBAUY, 2000, 2004, 2005; PRAÇA; GARCIA, 2011; SILVA, 2011).

Um traço fundamental em praticamente todos os trabalhos é que eles se baseiam em metodologias de estudos de caso para analisar o poder Legislativo nos municípios. Sem contar que a maioria deles voltou-se para os grandes municípios, fundamentalmente, as capitais, deixando assim, em segundo plano, as cidades de pequeno e médio portes, as quais se

³ Cabe ao Executivo encaminhar projetos ao Legislativo para votar abertura de créditos excepcionais e destinar verbas municipais para obras dos mais variados tipos.

apresentam como interessantes objetos de pesquisa para a compreensão do funcionamento de nosso sistema político de maneira ampliada. Por último, quanto às abordagens comparativas do Legislativo, elas geralmente ocorrem entre legislaturas no mesmo município, sendo este um reflexo das dificuldades de pesquisa apontadas anteriormente.

Para esta pesquisa é importante verificar, principalmente, os trabalhos que trataram da interação entre os poderes Executivo e Legislativo e o comportamento partidário na Câmara. Caetano (2005), por exemplo, havia analisado a formação de maiorias no poder Legislativo do município de São Paulo, no período de 2001 a 2004. Partindo da diferenciação entre a corrente distributivista e a corrente partidária⁴, e suas elaborações de modelos de análise para definir o comportamento do parlamentar no Legislativo, o autor corrobora as considerações de Figueiredo e Limongi (1999), apontando para a centralização do processo decisório nas lideranças dos partidos da base do governo — os quais apresentaram altas taxas de coesão nas votações dos projetos de lei no período analisado — e o poder de agenda do Executivo. O Legislativo Municipal de São Paulo, portanto, apresenta comportamento semelhante ao Congresso Nacional no que toca ao tipo de relação travada com o Executivo, ou seja, uma relação de cooperação e formação de maioria governista, em moldes de apoio partidário. O autor demonstra esse fato através do cálculo de índices de coesão, como o Índice de Coesão Rice⁵ e o Índice de Fidelidade partidária ao governo⁶ nas votações nominais.

O artigo de Couto (1998) apresentou um modelo teórico interpretativo quanto a possíveis padrões interativos na relação Executivo-Legislativo, aplicando-o ao caso paulistano no período de 1983 a 1988. Segundo esse modelo, tais padrões são, basicamente, de três ordens: 1) formação de coalizões; 2) negociações pontuais; 3) oposição rígida, sendo que, conseqüentemente, a prevalência de um desses padrões depende também do tipo de conteúdo legislativo em debate e votação e das características da coalizão montada pelo Executivo no Legislativo.

⁴ Apresentadas na primeira seção quando resgatado o trabalho de Lima Junior (1999).

⁵ Esse índice mede a coesão partidária com base em uma escala de 0 a 100 pontos. Ele é estabelecido do seguinte modo: quando 50% do partido vota no “sim” e 50% vota no “não” esse índice é igual a zero, quando há uma total unidade nos votos dos parlamentares, o índice é igual a 100. Funciona como uma opção matemática para demonstrar quais partidos têm seus parlamentares mais “coesos” nos votos em relação às orientações de suas lideranças em Plenário.

⁶ Esse outro índice serve para indicar, percentualmente, o quanto os parlamentares de determinado partido votaram junto com a orientação do líder de governo na Câmara. Na pesquisa de Caetano (2005), o governo municipal do período de 2001 a 2004 era da petista Marta Suplicy. Desse modo, a bancada do PT, por exemplo, apresentou porcentagens de 97,6%, votando junto com o governo em praticamente todas as votações. Já o PSDB teve um percentual de 18,7%, apresentando-se, portanto, como oposição ao governo no Legislativo.

Para o autor, a interação entre os poderes pode ter um **caráter programático de governo** (no qual os partidos membros da coalizão de governo votam no projeto do governo porque compartilham do seu programa político) ou um aspecto de **coalizão fisiológica de governo** (quando os partidos da coalizão votam junto com o governo, não porque compartilham do seu programa político expresso no conjunto de projetos em votação na legislatura, mas porque se beneficiarão de algum modo aprovando tais projetos do Executivo). Isso se levar em conta que o padrão predominante na interação foi o de primeiro tipo, ou seja, o de formação de coalizão.

De semelhante modo, a interação entre os poderes pode ser de **negociação pontual sem conteúdos** (em que os parlamentares votam com o governo em determinadas matérias mas não em outras, dependendo do apoio político do teor dos projetos) ou uma **negociação pontual alocativa/fisiológica** (na qual os parlamentares votam determinada matéria com o Executivo porque essa matéria em específico confere algum benefício para seu eleitorado ou algum incentivo no interior da instituição), destacando-se nesse caso que não há a formação de uma base estável de sustentação de governo no Legislativo.

Por último, a interação pode ser baseada em **diferenças programáticas irreduzíveis** (quando os parlamentares não votam junto com o governo porque sua posição política diverge programaticamente da orientação governista) ou baseada em uma **ausência reiterada de barganha alocativa/fisiológica** (e, nesse caso, os parlamentares não votam com o governo porque seus projetos e o caráter de sua negociação com o Legislativo não os beneficia partidária e particularmente em nada), sendo que essa seria a terceira ordem indicada anteriormente, na qual predomina uma oposição rígida ao governo, em um cenário onde não há formação de coalizão de qualquer tipo.

O modelo típico-ideal montado por Couto (1998) preocupa-se em interpretar a capacidade decisória do sistema político municipal para gerar *outputs* legislativos, mas fica apenas no plano descritivo dos possíveis padrões porque não leva em consideração a especificidade das variáveis endógenas à instituição legislativa. Enfim, o autor acaba não adentrando nos aspectos regimentais do processo legislativo, no conjunto dos resultados do processo decisório em diferentes legislaturas e na forma como os trabalhos são centralizados pelas lideranças de governo, as quais costuram os acordos políticos com os outras lideranças partidárias e os parlamentares em geral. No entanto, o modelo é um excelente ponto de partida para uma possível teorização acerca dos padrões de relação Executivo-Legislativo nos municípios, quando são relacionadas variáveis explicativas endógenas e exógenas ao Legislativo.

Seguindo essa orientação, a dissertação de mestrado de Araújo (2001) procura aplicar o mesmo modelo proposto por Couto (1998) para analisar o período de 1989 a 1996 na Câmara Municipal de Belo Horizonte, MG. O autor acaba chegando à conclusão de que a atuação dos parlamentares ao longo das duas legislaturas do período destacado foi marcada pela presença de dois padrões interativos, atuando em conjunto: 1) o modelo de negociações pontuais alocativas e fisiológicas, porque os vereadores procuraram satisfazer interesses eleitorais e não programáticos, quando analisado o conjunto dos projetos votados e quais setores sociais eles beneficiavam; 2) e o modelo de coalizão fisiológica de governo, verificando-se a grande fidelidade ao governo nas votações nominais. Conclui, portanto, que os vereadores apoiaram as políticas do Executivo, na medida em que a negociação os beneficiava diante de seu eleitorado. Porém, a lacuna deixada no trabalho diz respeito ao autor não analisar a variável partidos políticos no que toca a determinar se os vereadores que mais benefícios obtiveram, no conjunto do processo decisório, eram efetivamente da base de governo. O modelo teórico proposto por Couto (1998) ganha mais sentido se aplicado em pesquisas que trabalhem na dimensão da conexão eleitoral para se avaliar o conteúdo das proposições legislativas e não pesquisas que se orientem, basicamente, por variáveis endógenas ao Legislativo.

Há ainda alguns trabalhos sobre municípios brasileiros de médio porte a serem destacados. A dissertação de mestrado de Felisbino (2003) trata da relação Executivo-Legislativo no município de Mogi Mirim, SP. O autor aborda as diferenças institucionais entre o contexto democrático de 1945 a 1964 e o pós-1988 sob o questionamento de qual dos dois contextos foi mais favorável à capacidade política do poder municipal. Conclui o autor que o ordenamento institucional pós-1988 forneceu maiores possibilidades aos vereadores de legislarem, embora, tenha reforçado o papel decisório do poder Executivo, sobretudo no que diz respeito às matérias orçamentárias. O trabalho, no entanto, aborda apenas os dados gerais do processo decisório no que toca ao encaminhamento e aprovação dos projetos de lei e não se detém sobre a questão da formação da base de governo ou o papel dos partidos nesse processo.

O trabalho de Oliveira (1999) dedica-se à análise da dinâmica legislativa no município de Nova Iguaçu, RJ, tratando, especificamente, das relações Executivo-Legislativo na legislatura de 1997 a 2000. Em sua pesquisa, procura afirmar que a organização das Câmaras Municipais, se tomarmos como referência o conjunto dos municípios brasileiros, apresenta grandes diferenças quanto à organização de seus quadros técnico-administrativos, apontando que, no caso de Nova Iguaçu, há fraca institucionalização da Câmara. Conclui, portanto, que o

padrão de comportamento dos parlamentares é fisiológico em relação ao prefeito, sendo que os vereadores não se preocupam em agir de modo a inibir a ação do Executivo. No limite, o comportamento parlamentar procura garantir a reeleição, embora no texto o autor não aborde possíveis vínculos entre arena eleitoral e produção legislativa.

Como última referência, destaca-se a dissertação de mestrado de Lopez Jr. (2001) que se dedica à análise das relações Executivo-Legislativo no município de Araruama, RJ, também no período de 1997 a 2000. Seu ponto de investigação é compreender se a percepção dos eleitores quanto à natureza da atividade política municipal coincide com os aspectos institucionais típicos da relação Executivo-Legislativo municipais. Sua lente teórica caminha no sentido de criticar as abordagens institucionalistas por não compartilhar da perspectiva segundo a qual apenas as instituições coagem ou incentivam certos comportamentos parlamentares. Na sua leitura, as relações cotidianas dos vereadores com membros da elite econômica no município, populares, lideranças sindicais e de movimentos sociais, entre outros cidadãos, conduzem o vereador a agir no Legislativo com a preocupação de “fazer algo público” que possa propagandear sua imagem e divulgar no local seus esforços para este feito, seja junto ao próprio prefeito ou deputados federais da localidade.

Amparado nos estudos da antropologia política, os quais enfatizam a importância das redes de relacionamento das quais os políticos fazem parte para definir seu comportamento político, conclui que a atuação parlamentar está condicionada à submissão do Legislativo em relação ao Executivo e que os vereadores baseiam suas atividades legislativas em trocas que lhes garantam capacidade para se reelegerem no município como vereadores (e dependendo do caso se candidatarem à prefeitura) ou se elegerem como deputados estaduais e federais.

Dado o quadro de discussões da literatura, é possível destacar ao menos dois pontos consensuais entre as conclusões dos estudos, podendo ser sintetizados da seguinte forma: 1) compartilha-se da noção segundo a qual predomina uma orientação de cunho clientelista (e, em larga medida, assistencialista) no que diz respeito ao comportamento dos vereadores em suas atividades legislativas, ocorrendo, continuamente, relações de trocas de favores com segmentos sociais e elites econômicas locais visando a benefícios particulares (CHAVES, 1996; PALMEIRA; GOLDMAN, 1996; LOPEZ, 2001; ÁVILA FILHO, 2004); 2) o ordenamento institucional pós-1988 acabou reforçando o poder do Executivo e, em contrapartida, o Poder Legislativo deixa de exercer sua função de fiscalizar e legislar na medida em que apenas homologa os projetos políticos concebidos pelo Executivo e, em seu interior, na burocracia de governo (COUTO, 1998; OLIVEIRA, 1999; FELISBINO, 2003; NETO, 2003; LOPEZ, 2001; ÁVILA FILHO, 2004; BARRETO, 2008). Por outro lado, há

um terceiro grupo que procura indicar o peso da variável partidos políticos na interação entre os poderes e como ela incide sobre os aspectos fundamentais do processo decisório, no tipo de política pública a ser aprovada na Câmara e na composição da coalizão de governo (KERBAUY, 2004 e 2005; CAETANO, 2005; PRAÇA e GARCIA, 2011; SILVA, 2011), procurando ir além das conclusões clientelistas e paroquiais acerca da atividade legislativa municipal.

Considerado esses aspectos, os trabalhos auxiliam na definição do método de pesquisa para a análise do comportamento dos partidos no processo decisório municipal e as principais implicações desse comportamento no escopo das relações entre o Executivo e o Legislativo municipais, na abordagem pretendida nesta pesquisa sobre o caso araraquarense. Desse modo, a próxima subseção discute os aspectos metodológicos do trabalho, apresentando as variáveis explicativas mobilizadas na pesquisa, bem como os procedimentos adotados.

3 Metodologia

3.1 Objeto de pesquisa, justificativa e método utilizado

Conforme argumentado anteriormente, há uma pluralidade de métodos e técnicas de pesquisa empregados nos trabalhos sobre o Legislativo brasileiro, independente do nível federativo analisado. O balanço realizado nas duas seções anteriores contribui para a definição do método a ser empregado nesta pesquisa, a qual procura analisar o papel que os partidos políticos desempenham no processo decisório municipal, a partir das estratégias legislativas adotadas pelos vereadores em cada uma das legislaturas em análise neste trabalho, ou seja, compreendendo o período de 1997 a 2008.

A fundamentação da questão geral da pesquisa — mostrar a maneira como partidos políticos e vereadores atuam no Legislativo municipal —, deriva do apontamento da literatura especializada na área política, segundo a qual não há registro histórico de democracias cujos governos não tenham sido compostos por partidos políticos (PANEBIANCO, [1985] 2005; LIJPHART, 1989; MENEGUELLO, 1998). No caso brasileiro, marcado por uma forma de organização política federalista (embora, seja amplamente centralizada a maioria das decisões das grandes políticas públicas no processo decisório ocorrido no nível federal), o desenho institucional pós-1988 conferiu, constitucionalmente, aos estados e municípios, a capacidade de decidirem sobre diversas matérias em seus âmbitos federativos, assim como aumentou o volume de encargos relativos à gestão de recursos públicos e de políticas sociais (KERBAUY, 2005). Naturalmente, a expressão dos interesses políticos dos partidos e elites locais faz-se presente nas instâncias decisórias do município, pois é preciso levar em conta que são esses atores os mais importantes para o formato do jogo político, não apenas nas eleições municipais, mas também nas eleições nacionais.

Desse modo, o processo decisório governamental em todos os níveis federativos tornou-se atraente para as análises do campo da ciência política, tendo em vista que compreender as questões mais amplas ligadas à redemocratização do país (como a representação política e a participação da sociedade no governo) diz respeito, fundamentalmente, a tornar inteligível ao meio acadêmico a dinâmica institucional das decisões políticas para se indicar o grau de governabilidade existente no sistema (ABRANCHES, 1988; LIMONGI, 1999). Logo, proliferaram-se estudos acerca das interações entre o poder Executivo e o Legislativo⁷, no nível federal, que apontaram a importância de se

⁷ Conforme exposto nas seções anteriores.

estudar a atuação dos partidos nessas instituições caso quiséssemos avançar no conhecimento sobre o funcionamento da nova democracia brasileira.

No entanto, a lacuna deixada pela literatura, ainda hoje, trata da realização de análises sobre as especificidades das interações entre atores legislativos e o Executivo nos municípios. Um dos fatores que dificulta a realização de análises no nível municipal deve-se à grande quantidade de municípios existentes no país⁸, às diversidades entre as regiões, tanto do ponto de vista político e administrativo quanto do ponto de vista social, e — graças às dificuldades de sistematização de informações sobre processo legislativo — às regras de tramitação de projetos e funcionamento das Câmaras Municipais. Ou seja, a busca de generalizações relativas a possíveis padrões sobre a relação entre os poderes e o estabelecimento de variáveis explicativas que possibilitem análises comparativas entre os municípios permanece como um desafio à agenda de pesquisa na área de estudos do Legislativo, conforme apontado na subseção anterior.

Sendo assim, os estudos de caso são importantes para contribuir para a superação de parte dessa lacuna, e os métodos e técnicas de pesquisa aplicadas neles podem resultar em inovações para o campo de estudos dos Legislativos Municipais. Podem também, de semelhante modo, servir para avaliar os avanços na área ou mesmo apontar para as novas lacunas que, eventualmente, poderão ser preenchidas em futuras análises sobre procedimentos legislativos locais e lógicas de formação, e comportamento da base de governo e oposição nas Câmaras Municipais. Sob essa justificativa é que esta pesquisa analisa os principais aspectos do processo decisório local e do que é considerada produção legislativa dos vereadores, destacando os mecanismos de atuação dos partidos e vereadores no Legislativo municipal da cidade de Araraquara, SP, ao longo de três legislaturas⁹ (1997-2008).

Na próxima subseção, discute-se os aspectos contextuais de cada legislatura, destacando a dimensão histórica do Legislativo, as principais figuras políticas locais e a movimentação das elites políticas locais nos diferentes partidos.

⁸ De acordo com os dados do Censo do IBGE 2010, o Brasil possui hoje 5.565 municípios divididos entre as cinco regiões do país, sendo a maior parte deles localizados na região Nordeste (32,2%) e na região Sudeste (30,3%). Logo depois, vem a região Sul (21,4%), seguida da região Centro-Oeste (8,4%) e, por último, a região Norte (8,1%).

⁹ Sendo as seguintes legislaturas da Câmara Municipal de Araraquara: a 12.^a Legislatura (01/01/1997-31/12/2000), a 13.^a Legislatura (01/01/2001-31/12/2004) e a 14.^a Legislatura (01/01/2005-31/12/2008).

3.2 Aspectos históricos, contexto político e movimentação das lideranças locais

Do ponto de vista histórico, a Câmara Municipal de Araraquara tem seus trabalhos iniciados no século XIX. Em 24 de agosto de 1833, criou-se a “Vila de São Bento de Araraquara”, por meio de um decreto regencial. Na ocasião, na casa do capitão Manuel Joaquim Pinto de Arruda, procedeu-se a posse dos vereadores que compuseram a 1.^a Câmara Municipal de Araraquara. Em 6 de fevereiro de 1889, a Vila é elevada à categoria de cidade.

A separação dos poderes Executivo e Legislativo era inexistente até 1896, pois ambos estavam alocados na Câmara. Em julho do mesmo ano, o presidente da Câmara na situação, o coronel Joaquim Duarte Pinto Ferraz, assina um decreto regulamentando a separação dos poderes. Apenas em 1906, a Câmara aprova uma lei passando o cargo de Intendente Geral do Município para a denominação de “Prefeito Municipal”.

Com a Revolução de 1930, a Câmara de Vereadores é fechada e os prefeitos são substituídos por governadores municipais. Nesse momento, um interventor estadual passa a indicar quem são esses governadores municipais (prefeitos). Com a democratização política após o fim da 2.^a Guerra Mundial, em 1947, há eleições diretas no país, sendo que os cidadãos araraquarenses elegem pela primeira vez, por meio do sufrágio direto e universal, os membros da Câmara Municipal.

Segundo Telarolli (2003), no quadriênio 1948-1951, foi escolhida a mais numerosa Câmara Municipal da história da cidade, tendo uma ampla representação partidária devido aos arranjos políticos entre os membros dos principais partidos (PSD, PTB e UDN) no município, desde o fim do Estado Novo, em 1945. No entanto, não havia fortes traços ideológicos entre os partidos e seus representantes, mas, sim, afinidades políticas entre membros dirigentes, característica esta constante na análise dos arranjos políticos locais. Os anos de 1945 a 1964 foi um período de intensa vida democrática na esfera local, sendo o golpe militar de 1964 um momento de inflexão nesse processo.

A Tabela 2 mostra os dados quanto aos partidos e quantidade de vereadores eleitos para o poder Legislativo Municipal da cidade de Araraquara durante as legislaturas de 1948-1951 (sendo 30 vereadores), 1952-1955, 1956-1959 e 1960-1963 (todas elas com 19 vereadores cada).

Quadro 1. Partidos e vereadores na Câmara de Araraquara (1948-1963)

Legislatura	Partidos	Vereadores eleitos
1948-1951	PRP	1
	PSP-PR	12
	PSD	5
	PTB	3
	PTN	6
	UDN	4
1952-1955	PTB	6
	UDN	3
	PSD	2
	PSP	6
	PTN	2
1956-1959	PSP	6
	PTN	3
	PR	1
	UDN	4
	PSB	1
	PTB	3
	PDC	1
1960-1963	PDC	5
	PSP	4
	Partido Libertador	1
	PTB	1
	PSD	2
	PTN	4
	UDN	2

Fonte: Tellaroli (2003)

Durante o regime militar (1964-1985) e, principalmente, a partir da legislatura de 1969, passam a compor a Câmara apenas a Arena e o MDB, devido à instauração do bipartidarismo no Brasil. Nas legislaturas de 1969-1973, de 1973-1977 e de 1977-1983, a maioria dos vereadores era da Arena, a qual congregava adeptos do governo militar. A legislatura iniciada em 1964 não se encerrou em 1967, em um período de quatro anos, como vinha ocorrendo nas legislaturas anteriores, porque o governo prorrogou o mandato dos vereadores por mais dois anos. As legislaturas de 1969-1973, de 1973-1977 e de 1977-1983 se iniciaram no ano em que a legislatura anterior se encerrava porque durante o governo militar cada nova legislatura não começava no primeiro dia e mês do ano posterior às eleições, mas, sim, apenas no primeiro dia do mês de fevereiro. Assim, por exemplo, a legislatura de 1973-1977 se iniciou em 01/02/1973 e se encerrou em 31/01/1977. Na

legislatura iniciada em 1977, ocorre a mesma coisa que na legislatura de 1964-1969, na qual o mandato dos vereadores durou seis anos.

Quadro 2. Partidos e vereadores na Câmara de Araraquara (1964-1983)

Legislatura	Partidos	Vereadores Eleitos
1964-1969	Aliança PSD- PSP	8
	Partido Libertador	4
	PTB	3
	UDN	2
	PDC	2
1969-1973	Arena	8
	MDB	7
1973-1977	Arena	10
	MDB	5
1977-1983	Arena	8
	MDB	7

Fonte: Tellaroli (2003)

Nas eleições municipais de 1982, já com o retorno ao pluripartidarismo, devido à Reforma Partidária de 1979, a maioria dos vereadores eleitos foi do PMDB, principal herdeiro dos membros da sigla MDB, que durante o regime militar congregava a oposição ao governo. Essa nona legislatura da Câmara Municipal, que foi alongada por seis anos, até 1988, ocorreu devido ao contexto de transição do regime militar para o civil, consolidado na esfera federal com as eleições de 1989. No plano municipal, o PMDB firma-se como um dos principais partidos locais, congregando em seu interior políticos influentes, não apenas no município, mas em outras esferas de atuação do partido.

Quadro 3. Partidos e vereadores na Câmara de Araraquara (1983-1996)

Legislatura	Partidos	Vereadores Eleitos
1983-1988	PMDB	11
	PDS	5
	PTB	1
	PT	1
1989-1992	PMDB	6
	PDS	4
	PTB	3
	PL	2
	PFL	2
	PT	1
	PDT	1
1993-1996	PMDB	8
	PFL	3
	PL	2
	PT	2
	PSB	1
	PSD	1
	PSDB	1
	PTB	1

Fonte: Tellaroli (2003)

Após essas três legislaturas pós-redemocratização, alguns traços importantes dos resultados eleitorais são refletidos na composição do Legislativo e na movimentação dos principais atores políticos locais nas negociações legislativas. Não obstante, nesse período, a política local araraquarense concentra-se basicamente nas figuras de De Santi, do ex-prefeito no período de 1993 a 1996, de Roberto Massafera, e de Marcelo Barbieri, político do PMDB.

Na Câmara Municipal, na legislatura de 1997 a 2000, que faz parte da análise deste trabalho, é possível verificar que a base de governo, formada pelo ex-prefeito Waldemar De Santi, representa sua força de articulação política com a maioria dos políticos tradicionais no município, todos eles ligados ao PPB, ao PFL e ao antigo PSD. Em outro polo, encontram-se os membros da elite local acomodados, basicamente, no PMDB, PSDB e PTB, todos eles compondo a ampla base de governo. Contava ainda no município, o avanço que o PT vinha desenvolvendo, sobretudo nas zonas mais periféricas da cidade, situação esta que gerou ao partido a garantia de uma ou duas vagas no Legislativo desde 1983. Nas eleições de 1996, o partido consegue eleger dois vereadores, Edinho Silva e Domingos Casusceli Neto (Mingão). No entanto, iniciada as atividades legislativas, o vereador Mingão acaba migrando para o PPB diante das articulações do governo por meio da figura de um antigo vereador, Carlos Manço,

nomeado Chefe de Gabinete no governo De Santi e, também, o responsável por negociar a agenda de governo no Legislativo.

Considerando a movimentação política dos vereadores no período de 1997 a 2000, ao menos um arranjo político merece destaque: a migração de vereadores originários do PMDB e do PFL que se acomodam no PPS, visando, principalmente, às próximas eleições, na qual o ex-prefeito Roberto Massafera sairia candidato pelo partido. Fora este fato, no geral, a composição da Câmara no período, considerando a alocação dos 21 vereadores eleitos na divisão base *vs.* oposição, estabelece-se da seguinte forma:

- 1) Núcleo principal da base: PPB (Cardozo, Manço, Mário Joel Malara, Elias Damus, Dr. Flávio e Mingão), PFL (Valderico Jóe, João Fodra e Mário Hokama, que vai para o PPS, em 1999) e PSD (Gildo Merlos e Cascavel, que vai para o PTB, em 1999);
- 2) Núcleo agregado à base: PMDB (Jurandi Oliveira, Mazinho, Helenita Turci, Dudu Lauand e Ronaldo Napeloso, levando-se em conta que ao final da legislatura, apenas a vereadora Helenita estaria no partido, indo parte dos parlamentares para o PSDB e outra para o PPS), PSDB (Amador Bandeira, Gaeta, Vanildo Trindade e Pezinho, que migra, em 1999, para o PPB) e PL (tendo apenas o vereador Paulo Marques);
- 3) Oposição: composta apenas pelo PT, na figura de Edinho Silva.

Todo esse desenho da legislatura pode ser explicado tendo em vista os interesses dos vereadores em procurar novos espaços nas siglas e na estruturação da competição para o Executivo, em 2000. Na ocasião, sem a figura do prefeito De Santi no pleito para o Executivo, a disputa e os apoios partidários expressos nas coligações ficaram da seguinte maneira:

Quadro 4. Candidato e partidos/coligações nas eleições de 2000

Candidato	Partido/Coligação
Roberto Massafera	PPS - PTB - PV - PSD
Marcelo Barbieri	PMDB - PMN - PDT - PL - PPB - PFL
Edinho Silva	PT - PSB - PCdoB
Coca Ferraz	PSDB
Prof. Daury Speranza	PHS

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do TSE.

Ao término das eleições, a estratégia dos partidos e dos políticos, que haviam migrado na legislatura passada, acaba por fragmentar os votos entre Massafera e Barbieri, situação esta que proporciona ao ex-vereador Edinho Silva a oportunidade de vencer as eleições. Porém, caracterizando a vitória em um contexto mais amplo, segundo diagnóstico de Avelar e Walter (2008), já apontado por Fleischer (2002), tanto as mudanças socioeconômicas como aquelas decorrentes do avanço da urbanização no quadro geral dos municípios brasileiros, se não foram suficientes para ameaçar o poder da política tradicional (e dos políticos), elas ao menos contribuíram de maneira importante para o surgimento de forças opositoras no plano municipal. Essa hipótese pode ser constatada quando se analisa os resultados gerais das eleições municipais majoritárias de 1996, 2000 e 2004, no Brasil, os quais apontam para a tendência de perda de prefeituras por partidos tradicionais (como PFL¹⁰ e PP), em detrimento dos ganhos eleitorais de partidos compromissados com uma agenda política social e distributivista, como PT e PDT. Todavia, o PMDB pode ser considerado um partido estruturado nacionalmente em termos organizacionais e que tem vencido continuamente as eleições legislativas municipais, aglutinando políticos tradicionais em seus quadros. O PSDB aparece, também, com grande força eleitoral, sendo sempre o partido que fica entre o segundo ou terceiro lugar em quantidade de prefeituras conquistadas nas eleições.

No entanto, para o caso araraquarense, um dos pontos importantes seria a montagem da base de governo, tendo em vista que os resultados das eleições proporcionais fizeram com que o PT aumentasse sua representatividade na Casa, mas devido à grande quantidade de cadeiras, os demais partidos e coligações conseguiram eleger a maioria. O principal acordo político feito pelo prefeito foi junto às lideranças do PPS, garantindo dessa forma que outros vereadores entrassem na base. Assim, no período de 2001 a 2004, em termos de negociação do Executivo com o Legislativo, a divisão base vs. oposição fica organizada, em termos gerais, da seguinte maneira:

- 1) Núcleo principal da base: PT (Edmilson Sá, Edna Martins, Nascimento e Vera Botta);
- 2) Núcleo agregado à base: PPS (Napeloso, Jurandi Oliveira e Mário Hokama), PSDB (Dudu Lauand e Amador Bandeira), PTB (Edno Pacheco e Pantera), PL (Paulo Marques) e PMDB (Deodata, Helenita, Elias Chediek e Pastor Raimundo), embora alguns de seus membros possam ser colocados como da oposição em alguns

¹⁰ Atualmente, denomina-se Democratas (DEM).

momentos da legislatura. Ainda neste grupo cabe a vereadora Juliana Damus, embora os demais membros de seu partido, o PPB se situaram na oposição;

3) Oposição: PPB (Turquinho e Manço), PSD (Anderson Haddad) e PFL (Valderico Jõe).

Como resultado desses arranjos políticos e após a realização de um governo bem aprovado pela população, o prefeito Edinho Silva sai candidato à reeleição, em 2004, e acaba vencendo novamente o pleito. No entanto, é importante notar como a movimentação política nessas eleições é sentida, inclusive na construção da coligação que apoiaria Edinho, e mesmo na sua opositora, que procurou concentrar dessa vez toda sua força na figura de Marcelo Barbieri. O quadro a seguir mostra os candidatos da ocasião e as coligações eleitorais.

Quadro 5. Candidato e partidos/coligações nas eleições de 2004

Candidato	Partido/Coligação
Edinho Silva	PT - PSB - PCdoB - PPS - PV - PL
Marcelo Barbieri	PMDB - PSDB - PRP - PP - PFL - PDT - PTB - PMN - PSC - PHS - PSL
Walter Miranda	PSTU

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do TSE.

Nessa terceira legislatura em análise, o governo do PT poucos esforços precisaria empreender para a formação da base de governo, tendo em vista que a quantidade de vereadores havia diminuído de 21 para 12 e nenhum grupo partidário chegava a compor bancada. As negociações empreendidas foram pontuais, tendo os vereadores em seu conjunto um comportamento mais de base de governo do que de oposição. A julgar pelo processo legislativo como um todo, pode ser estabelecida da seguinte forma a divisão base vs. oposição:

- 1) Núcleo principal da base: PT (Nascimento, Edna e Dicão) e PSB (Valderico Jõe);
- 2) Núcleo agregado à base: PTB (Edno Pacheco), PP (Juliana Damus), PPS (Napeloso), PFL (Porsani) e os vereadores do PV e PL, Galo e Marquinho Cabeleireiro, agregados ao longo da legislatura por conta de cada um deles ter exercido metade do período legislativo;

- 3) Oposição: PMDB (Dudu Lauand e Elias Chediek) junto com o PP (nas figuras de Manço e Pastor Raimundo, levando-se em conta que o vereador Manço veio a falecer em 2007, ocasião na qual ocupava a presidência da Câmara).

Essa distribuição dos vereadores em três grandes grupos em cada uma das legislaturas baseia-se no comportamento desses atores em cada um dos contextos legislativos. Considerando toda essa discussão do contexto eleitoral e de movimentação política no Legislativo, bem como partindo das definições das variáveis mais utilizadas nos estudos do Legislativo, indicadas por Santos (2008), conforme apresentado na seção anterior, esta pesquisa utiliza as seguintes variáveis endógenas à instituição legislativa: partidos políticos, direitos parlamentares e processo legislativo¹¹.

A utilização da primeira variável, partidos políticos, serve para analisar a coerência dos parlamentares de um mesmo bloco nas votações dos projetos de lei complementar, que são projetos de votação nominal, embora no caso de Legislativos Municipais tenha de se fazer uma ponderação: a quantidade de cadeiras legislativas nos municípios pequenos e médios é pequena se comparada às grandes cidades. Por exemplo, enquanto a Câmara Municipal de São Paulo possui 55 cadeiras (limite estabelecido na legislação eleitoral vigente), a Câmara de Araraquara possuía 21 cadeiras nas duas legislaturas de 1997 a 2004 e, para o período de 2005 a 2008, possuía 12. Os resultados eleitorais apresentados anteriormente mostram a pluralidade de siglas partidárias presentes em cada um dos períodos analisados, sendo impossível analisar o comportamento partidário daqueles partidos que têm apenas um ou dois vereadores, já que o partido nem chega a constituir uma bancada parlamentar. Esse tem sido um dos principais problemas metodológicos para se analisar Legislativos Municipais nos mesmos termos das análises do Legislativo nacional.

Devido a suas dimensões reduzidas, na Câmara Municipal não há, por exemplo, o Colégio de Líderes. Na esfera federal, o Colégio de Líderes é um grupo que negocia a agenda parlamentar no Senado e na Assembleia, sendo composto pelos líderes da maioria, da minoria e por partidos dos blocos parlamentares e do governo. Logo, as investigações sobre coesão partidária e comportamento partidário nas votações nominais requerem levantamento de dados dos encaminhamentos das lideranças. No caso da Câmara Municipal, para se analisar a

¹¹ A variável “poderes do presidente” ou adaptando-a para o caso municipal, “poderes do prefeito”, também é importante para a análise das relações Executivo-Legislativo. No entanto, até o presente desenvolvimento da pesquisa ela não pode ser incorporada porque os dados necessários para sua utilização ainda estão sistematizados. Foi incorporado à pesquisa apenas um de seus aspectos, que diz respeito a mostrar o quanto o Executivo influencia a agenda legislativa e a porcentagem de sua atuação no conjunto geral do processo decisório, ou o quanto suas iniciativas legislativas correspondem ao total do processo decisório.

atuação dos partidos, é necessário relacionar dados de votações nominais com a ampla atuação legislativa dos vereadores. Esta ampla atuação diz respeito, por exemplo, a analisar se os vereadores de um partido *A* ou *B* (que são, respectivamente, o mesmo partido do prefeito e um partido membro da coalizão de governo), ao longo da legislatura, propuseram projetos com efeito externo ao Legislativo (os *outcomes*) e tiveram esses projetos aprovados em maior número do que os vereadores de um partido *C*, que são membros da oposição e tiveram seus projetos vetados pelo Executivo ou não aprovados no próprio Legislativo.

Por esses motivos expostos anteriormente, é que não se adotou a variável centralização decisória como variável explicativa, pois se não há Colégio de Líderes na Câmara e não há dimensão legislativa suficiente para se ter líderes partidários de bancadas¹², resta apenas analisar o comportamento das Comissões Permanentes, as quais Santos (2008) também aloca no interior da variável centralização decisória. No entanto, a mesma ponderação feita para o caso dos partidos serve para o caso das Comissões: como o Legislativo municipal araraquarense possui uma quantidade pequena de vereadores, no interior das Comissões há apenas de três a quatro vereadores em sua composição. Mesmo que o debate realizado nelas dividisse a opinião dos parlamentares, a negociação não seria em moldes partidários, mas sim uma negociação pontual entre os seus membros. Por essas razões, não foram recuperadas as discussões no interior das Comissões nos limites deste trabalho.

A utilização da segunda variável, direitos parlamentares, foi adotada para se mostrar exclusivamente a alternância das lideranças na composição das Mesas Diretoras ao longo do período. Nesse aspecto, há uma hipótese desdobrada que pode ser verificada:

1) tendo-se conhecimento de que há no Legislativo políticos tradicionais que se reelegem várias vezes e que são lideranças políticas reconhecidas pelo governo e pela sociedade (logo, seu *seniority*¹³ é elevado), seria razoável afirmar que sempre estariam representando a Câmara políticos mais tradicionais, dotados de maior capacidade de negociação entre membros da base. Para exemplificar, provavelmente, seguindo esta linha de raciocínio, é de se esperar que mesmo no governo petista, a presidência da Mesa Diretora seja

¹² O líder de um partido na Câmara, assim como o líder de governo, são até registrados nos documentos da Casa. No entanto, para efeitos de análise do processo decisório, no caso estudado, a sua atuação não mudaria o diagnóstico geral do processo. Ao longo do período de 1997 a 2008, apenas um projeto foi encaminhado em nome da bancada de um partido, sendo este partido o PT. Na análise das votações nominais, conforme última subseção, raros são os casos nos quais todos os vereadores de um mesmo partido com maior representatividade na Câmara votam todos juntos contrariamente à decisão da maioria do Legislativo. Enfim, poucos são os casos em que ocorre total coesão no voto dos vereadores porque mais importante do que votarem todos juntos ou não é identificar o conteúdo da matéria em discussão que importa para a votação.

¹³ Aspectos de sua carreira no Legislativo, como presença no poder em vários mandatos, cargos exercidos tanto no Legislativo como no Executivo, dentre outros aspectos.

escolhida pelos vereadores para ser ocupada pelo vereador mais experiente da Casa, que, por sua vez, é um dos que mais têm conhecimento sobre o processo legislativo e das relações deste poder com o Executivo local. De semelhante modo, essa liderança também deve dominar canais com a burocracia e demais instituições que fazem da sua pessoa a mais conveniente para representar o Legislativo;

2) na qual é razoável esperar que a presidência da Mesa Diretora e sua composição política seja composta por vereadores do partido do prefeito ou que possuam alto grau de articulação política com o mesmo. Os vereadores da oposição, por sua vez (ou mesmo os mais tradicionais), aceitam nem se candidatarem à composição da Mesa porque sabem que haverá, ao longo da legislatura, outros incentivos advindos do Executivo para manutenção da governabilidade, os quais poderá usufruir ou mesmo negociar com o prefeito e que vale mais a pena do que ser o representante da Câmara externamente ao Legislativo¹⁴. Portanto, a verificação da composição política da Mesa Diretora procura lançar luz para se entender esses aspectos.

Por último, a utilização da terceira variável, processo legislativo, serve para organizar toda a discussão relativa ao processo decisório, sendo ela, portanto, quem mostra a dimensão organizacional dos trabalhos legislativos. Por meio desta variável, é possível se estabelecer as regras de tramitação dos projetos, definir quais estão no escopo da relação Executivo-Legislativo, bem como definir o conteúdo das matérias votadas no Legislativo. Ao longo das análises realizadas, identificou-se que dentro dessa variável existem dois tipos de dispositivos legislativos que revelam mais sobre a atuação dos vereadores do que o âmbito de discussão dos projetos de lei, os quais dizem respeito às indicações e aos requerimentos, merecendo ser discutidos em uma única seção. Dada a importância dessa variável, a próxima subseção procura tornar inteligível a organização do processo decisório e as possibilidades de produção legislativa dos vereadores a partir do seu detalhamento.

3.3 Processo decisório municipal: aspectos gerais de processo legislativo

O modo de funcionamento do processo decisório está basicamente disposto na Lei Orgânica de cada Município¹⁵. Complementando-a, o Regimento Interno da Câmara

¹⁴ Como, por exemplo, cobrar o prefeito em troca do seu apoio político no Legislativo, uma quantidade maior de respostas positivas às suas indicações ou mesmo a oferta de alguma secretaria de governo.

¹⁵ Abreviada como LOMA.

Municipal¹⁶ define a forma como as matérias são votadas (por maioria simples ou maioria absoluta); os prazos para as votações ou possíveis tramitações das matérias (em regime de urgência ou no prazo normal); as divisões entre as matérias passíveis de virarem leis ou atos normativos; e a organização das votações para a aprovação ou rejeição das matérias em discussão.

Quanto à natureza dos projetos encaminhados para votação, eles são classificados em cinco tipos, descritos a seguir.

Os projetos de lei ordinária versam sobre temas de interesse direto dos cidadãos, como questões ligadas ao trânsito, saneamento básico, saúde, etc. A aprovação dos projetos de lei é feita por maioria simples em um único turno, sendo um sistema no qual se precisa apenas dos votos da maioria dos vereadores presentes na sessão. A iniciativa deste tipo de projeto de lei pode ser originada pelo Executivo, qualquer membro legislativo, incluindo a Mesa Diretora, Bancada dos partidos e as Comissões, ou cidadão (sendo nesse caso um projeto de iniciativa popular).

No caso dos projetos de lei complementar sua iniciativa segue a mesma regra estabelecida para os projetos de lei ordinária. Todavia, seu conteúdo é diferente: consistem em alterações nos Códigos e Normas¹⁷ já existentes no município. Sua votação também é diferente dos projetos de lei ordinária porque exige voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara para ser aprovado.

Por último, dentre os projetos de lei, está o projeto de iniciativa popular. Seu encaminhamento para o processo decisório depende, basicamente, de assinaturas de 5% do eleitorado do município, conforme definido no Art.73 da LOMA e regulamentado pelo Art. 274 do RICMA.

Os outros três tipos de projeto tramitados no Legislativo municipal não possuem *status* de lei, sendo, portanto, atos normativos. São eles: os projetos de resolução, projetos de decreto legislativo e projetos de emenda à Lei Orgânica.

Os projetos de resolução dizem respeito à regulação das matérias de caráter administrativo e político interno da Câmara e não dependem da sanção ou veto do prefeito (LOMA, Art. 84; RICMA, Art. 194). No entanto, a votação da proposição depende da

¹⁶ Abreviada como RICMA.

¹⁷ Conforme firmado no Art. 75 da LOMA, são objeto de lei complementar os seguintes Códigos e Normas: Código de Tributação, Código de Obras e de Edificações, Código de Posturas, Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano, Lei de Parcelamento do Solo, Plano Diretor, Regime Jurídico dos Servidores Municipais, Estatuto do Magistério Municipal, Código de Arborização Urbana e Lei Orgânica da Guarda Municipal.

natureza da matéria: quando seu conteúdo implica em alteração no Regimento Interno é procedida votação nominal¹⁸ por maioria absoluta dos membros da Câmara. Se a natureza for de outra ordem basta votação simbólica¹⁹.

Já os projetos de decreto legislativo versam sobre matéria que produz efeito externo ao Legislativo, sendo de exclusividade da Câmara a sua proposição. Exemplos desses efeitos externos são: nomes de ruas e logradouros, concessão de títulos de “cidadãos beneméritos” e “cidadãos araraquarenses”, concessão de licença ao prefeito ou vice-prefeito, declaração de perda de mandato, autorização de referendos populares e plebiscitos, dentre outros.

E, por último, os projetos de emenda à Lei Orgânica devem ser de iniciativa de um terço dos membros da Câmara, do prefeito ou de iniciativa popular, não podendo ofender, sob hipótese alguma: o regime federativo, as garantias individuais, a separação dos poderes e o voto direto, secreto e universal (LOMA, Art. 70). Todos os projetos deste tipo exigem votações nominais, em dois turnos e em ambos os turnos dependem de dois terços dos votos dos parlamentares (RICMA, Art. 190, § 1º).

Passemos agora a algumas ressalvas importantes. Em relação à produção legislativa, os projetos de resolução e de decreto legislativo não entram no escopo das relações Executivo-Legislativo, já que as matérias propostas por meio deles independem da sanção ou veto do Poder Executivo.

Do mesmo modo, há iniciativas exclusivas do Poder Executivo, como a criação de cargos, empregos e funções públicos da Administração e matérias orçamentárias em geral, as quais impliquem custos na receita municipal. Nesse sentido, o Legislativo sofre algumas limitações na hora de propor as leis pelo fato da Câmara não poder criar legislações que gerem despesas para o município além dos limites da administração interna da Câmara, a saber: leis sobre obras, asfalto e isenção ou criação de impostos. Estes projetos são propostos pelo Executivo e apenas votados na Câmara, no entanto, os vereadores podem realizar sugestões ao prefeito para o encaminhamento de projetos desta natureza.

Preveem-se ainda na LOMA mecanismos cujas disposições fazem do prefeito um ator privilegiado no processo legislativo, como: a capacidade de emitir medidas provisórias, ainda que de maneira muito restrita em comparação ao governo federal, pois são, na esfera local, “utilizadas exclusivamente para abertura de crédito extraordinário, em caso de calamidade

¹⁸ A votação nominal implica, sumariamente, no registro em Ata do Plenário e no Processo do Projeto. As votações de cada um dos vereadores procedem no sistema do “sim” ou “não”.

¹⁹ A votação simbólica consiste apenas no parlamentar “concordar” ou “se opor” à aprovação da matéria votada no Plenário. Não exige registro nominal dos vereadores no Processo do Projeto.

pública” (LOMA, Art. 215); e o pedido de solicitação de urgência na discussão e deliberação da Câmara de projetos considerados relevantes pelo Executivo, tendo a CMAR um prazo de 30 dias para analisá-los e votá-los.

Depois de empossados os vereadores²⁰, estes devem proceder à eleição para formação da Mesa Diretora, a qual é uma estrutura responsável pela coordenação dos procedimentos para discussão e deliberação dos projetos. A votação neste caso pede maioria absoluta dos votos dos vereadores. A alternância da composição da Mesa realiza-se na última sessão legislativa do segundo ano de cada legislatura, conforme estabelecido na LOMA, Art. 32, §1º e § 3º. Um caso atípico foi o ocorrido no biênio 1999 e 2000, já que em cada ano se montou uma Mesa Diretora, não se mantendo a mesma os dois anos. No ano de 2001 foram restabelecidos os biênios.

Na Câmara Municipal de Araraquara a Mesa Diretora compõe-se: pelo Presidente, sendo ele o representante da Câmara no âmbito interno e externo do poder Legislativo e também o responsável por fiscalizar os serviços nos diferentes setores da Casa e por formalizar os pedidos dos outros vereadores ao prefeito; pelo Vice-Presidente, o qual assina cheques junto com os outros dois Secretários e, na ausência do Presidente, desempenha suas funções; pelo 1º Secretário, cuja função é basicamente realizar a leitura dos projetos e propostas nas sessões e redigir as Atas das Plenárias; e, por último, pelo 2º Secretário, o qual supervisiona as inscrições dos vereadores para tomarem a fala nas sessões. A Mesa Diretora é a estrutura que centraliza os trabalhos legislativos e organiza o processo formal de tomada de decisão.

A posição de membro da Mesa Diretora, especialmente ser presidente, pode ser também considerada estratégica pelos vereadores devido a algumas prerrogativas, a saber: 1) em situações de empate nas votações cabe ao Presidente da Mesa Diretora o voto de minerva, ou voto de desempate; 2) a proposição de projetos de lei que criam e extinguem cargos, empregos e funções no interior da Câmara Municipal é de responsabilidade da presidência da Mesa; 3) a elaboração e expedição de atos que versem sobre dotações orçamentárias e atualização das remunerações dos vereadores também compete ao presidente. Logo, ser presidente da Mesa Diretora é mediar conflitos e embates de interesses no Legislativo e,

²⁰ Os vereadores e prefeitos são empossados sempre no primeiro dia de janeiro do ano sucessivo às eleições municipais, diferentemente dos deputados e senadores, empossados no primeiro dia de fevereiro. Em termos decisórios esta informação é importante porque o presidente da república, logo no início do mandato, ainda negocia com os parlamentares da legislatura anterior algumas decisões importantes, como as de cunho orçamentário, essenciais para o início do governo. No caso municipal ocorre este mesmo movimento de decisão, no entanto já com os membros da nova legislatura a ser iniciada.

externamente, é a figura que exerce, oficialmente, a representação dos vereadores. Compete também ao presidente da Câmara ocupar o Executivo Municipal caso estejam ausentes o prefeito e o vice-prefeito. É o cargo mais importante dentro do Legislativo.

Conforme apresentado na seção anterior é possível ser identificado os presidentes da Mesa Diretora ao longo das legislaturas em análise e, discutindo sua posição no Legislativo, responder à hipótese formulada.

Verificando os vereadores que ocuparam este cargo ao longo do período de 1997 a 2008 temos que:

- 1) Entre 1997-1998 a ocupação do cargo ficou por conta de Valderico Jõe do PFL; e, em 2000, para o Dr. Flávio do PPB, o qual já havia sido presidente da Mesa em 1966.
- 2) Na segunda legislatura analisada, no biênio 2001-2002 a Mesa foi presidida novamente por Valderico Jõe do PFL e, no biênio 2003-2004 por Dudu Lauand na ocasião filiado ao PSDB;
- 3) Na última legislatura, no biênio 2005-2006 foi presidida por Ronaldo Napeloso do PPS e, para o biênio 2007-2008, havia sido eleito para presidir a mesa o vereador Carlos Alberto Manço do PP. No entanto, conforme dito na seção anterior, devido ao seu falecimento em maio de 2007, a vice-presidenta Edna Martins do PT assumiu a presidência da Mesa até o final do período.

Com base nessas informações verifica-se que os políticos mais tradicionais em cada uma das legislaturas estiveram à frente da presidência da Mesa, confirmando a hipótese anteriormente aventada. No período de 1997 a 2000, a eleição de Valderico Jõe seguida depois da eleição do Dr. Flávio demonstra aquela característica de força da base de governo no Legislativo, sobretudo do seu núcleo principal.

Já na legislatura posterior, no período de 2001 a 2004, a vitória de Valderico Jõe também serviu como meio de se agradar a diferentes blocos e membros da base, tendo em vista que na legislatura anterior ele já havia presidido a mesma e acabou despontando como uma figura conciliadora de conflitos. Já no segundo biênio a eleição de Dudu Lauand possuía como principal estratégia de agregados da base ter uma figura que pudesse ser mobilizada pensando no horizonte eleitoral próximo.

Na última legislatura, as eleições de Napeloso, e no segundo biênio, as eleições de Manço, apontam que prevaleceu o *seniority* como principal característica da escolha feita

pelos demais parlamentares, tendo em vista que estes vereadores já se encontravam há anos no Legislativo. Sem contar que possuíam livre acesso à administração municipal e sua burocracia de governo.

Já em relação à outra parte da organização das atividades do Legislativo, temos as Comissões, as quais são órgãos técnicos compostos pelos vereadores tendo como finalidade elaborar estudos e emitir pareceres sobre as proposições encaminhadas para votação na Câmara ou ainda investigar fatos previamente determinados de interesse da Administração. As Comissões podem ser de dois tipos: especiais (temporárias) ou permanentes.

As Comissões especiais são constituídas para fins específicos em certas ocasiões, como as Comissões Especiais de Inquérito quando, por exemplo, se tem acusações de irregularidades no exercício da vereança, atuando seus membros com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. Elas são consideradas temporárias porque não extrapolam o limite da legislatura em que foram constituídas ou são desmanchadas após a resolução do problema de sua competência.

Diferentemente, as Comissões permanentes subsistem através das legislaturas sendo compostas partidariamente. Até a Resolução 325 de 08 de dezembro de 2004, aprovada na Câmara Municipal, as Comissões eram compostas por cinco parlamentares cada (sendo um o presidente e os outros quatro seus membros) e divididas do seguinte modo: Comissão de Justiça, Legislação e Redação (JLR); Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento (TFO); Comissão de Obras, Serviços, Bens Públicos e Desenvolvimento Econômico (OSBDE); Comissão de Ordem Social (OS); e, por último, Comissão de Transporte, Habitação e Meio Ambiente (THMA). Após a aprovação da Resolução 325/2004 as Comissões Permanentes foram reduzidas para quatro e seus membros para três²¹, estando atualmente em vigor esta regra.

As duas primeiras Comissões, JLR e TFO, são tidas pelos vereadores como as mais importantes. A primeira porque é a responsável por emitir os pareceres de constitucionalidade ou inconstitucionalidade das matérias discutidas e votadas, bem como das emendas aos projetos orçamentários. É responsável, portanto, pela garantia da continuidade da tramitação dos projetos até votação em plenário dentro dos prazos regimentais. No caso do Poder Executivo ele ainda pode pedir encaminhamento de urgência em suas propostas. Sendo assim, podem demorar um pouco mais os pareceres da Comissão para os projetos dos vereadores.

²¹ Essa redução para quatro Comissões foi, em termos práticos, a fusão da Comissão de Ordem Social à Comissão de Transportes, Habitação e Meio Ambiente. Quanto aos parlamentares a divisão no interior da Comissão permaneceu a mesma, alterando-se apenas a quantidade dos membros.

No geral, as atividades das Comissões apresentaram pouco impacto sobre o processo decisório, não podendo ser lidas como um meio de articulação política entre os vereadores. A julgar pelos projetos encaminhados ou mesmo os pareceres emitidos nos projetos de lei, a sua função parece ser meramente regimental, e, ainda assim, uma das principais dificuldades que todas elas possuem é conseguir juntar parlamentares que tenham os conhecimentos técnicos necessários para desempenhar a função que é esperada da Comissão. Expressão desse fato é a grande quantidade de pareceres técnicos externos emitidos por empresas que auxiliam na administração pública municipal, como o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e o Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM).

Definidos formalmente os principais termos do processo decisório municipal é possível avançar para a análise dos dados relacionando-os com as variáveis explicativas adotadas na pesquisa. É sobre este aspecto que trata a próxima seção.

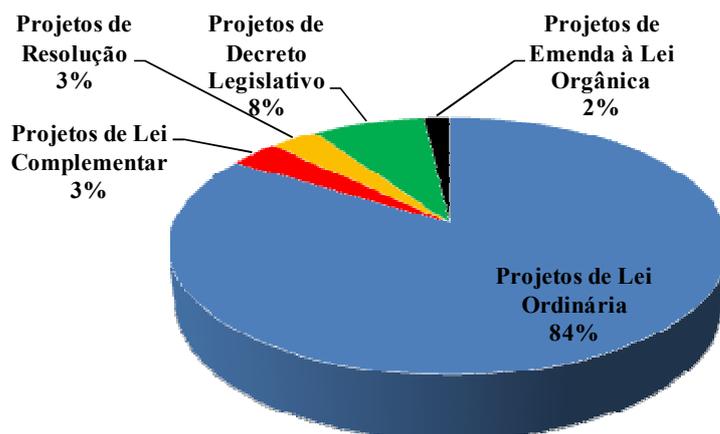
4 Processo decisório e implantação da agenda do Executivo: análise dos projetos de lei ordinária

4.1 Análise do processo decisório no escopo das relações Executivo-Legislativo

Primeiramente, com base no conjunto de dados referentes aos projetos que compõe todo o processo decisório, é possível se obter uma visão geral do tipo de produção legal que ocorre no município e como esta visão auxilia na interpretação do objeto de pesquisa.

Considerado o período em análise (1997-2008), na 12ª legislatura da Câmara, de 1997 a 2000, foram encaminhados 1.134 projetos para votação, sendo: 949 projetos de lei ordinária (790 aprovados e 159 não-aprovados²²); 39 projetos de lei complementar (22 aprovados e 17 não-aprovados); 38 projetos de resolução (20 aprovados e 18 não aprovados); 89 projetos de decreto legislativo (88 aprovados e 1 não-aprovado); 19 projetos de emenda à Lei Orgânica (7 aprovados e 12 não-aprovados); e nenhum projeto de iniciativa popular. A figura 1 apresenta os percentuais gerais do processo decisório do período, permitindo assim obter uma visão comparativa entre as partes do processo. Logo em seguida, a tabela 1 mostra os percentuais entre projetos aprovados e projetos rejeitados, arquivados ou vetados totalmente ao longo da legislatura²³.

Figura 1. Dados gerais do processo decisório em Araraquara (1997-2000)



Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara.

²² Dentre projetos rejeitados, arquivados ou vetados totalmente.

²³ Foram agrupados no item “projetos não-aprovados” os projetos rejeitados em votação, projetos que foram arquivados e projetos que foram vetados pelo prefeito e que, logo em seguida, o Legislativo aprovou tal veto.

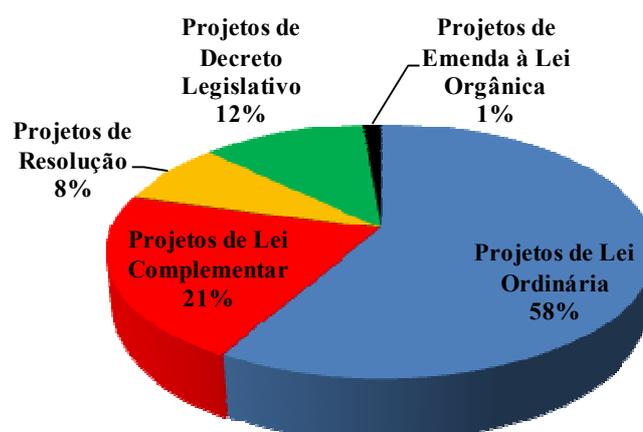
Tabela 1. Projetos Aprovados e Não Aprovados em % (1997-2000)

Tipo de Projeto	Aprovados	Rejeitados, arquivados ou vetados
Projetos de Lei Ordinária	82,8	17,2
Projetos de Lei Complementar	56,4	43,6
Projetos de Resolução	52,6	47,4
Projetos de Decreto Legislativo	98,9	1,1
Projetos de Emenda à Lei Orgânica	36,8	63,2

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara.

Na 13ª legislatura, compreendendo o período de 2000 a 2004, foram encaminhados 1.317 projetos para votação, sendo: 767 projetos de lei ordinária (625 aprovados e 142 não-aprovados); 281 projetos de lei complementar (239 aprovados e 42 não-aprovados); 103 projetos de resolução (28 aprovados e 75 não aprovados); 153 projetos de decreto legislativo (152 aprovados e 1 não-aprovado); 17 projetos de emenda à Lei Orgânica (8 aprovados e 9 não-aprovados); e 0 projeto de iniciativa popular também. A figura 2 apresenta os percentuais gerais do processo decisório do período. Já a tabela 2 mostra os percentuais entre projetos aprovados e projetos rejeitados, arquivados ou vetados ao longo da legislatura. No total, foram aprovados 80,3% dos projetos contra 19,7 % de projetos não aprovados ao longo do período.

Figura 2. Dados gerais do processo decisório em Araraquara (2001-2004)



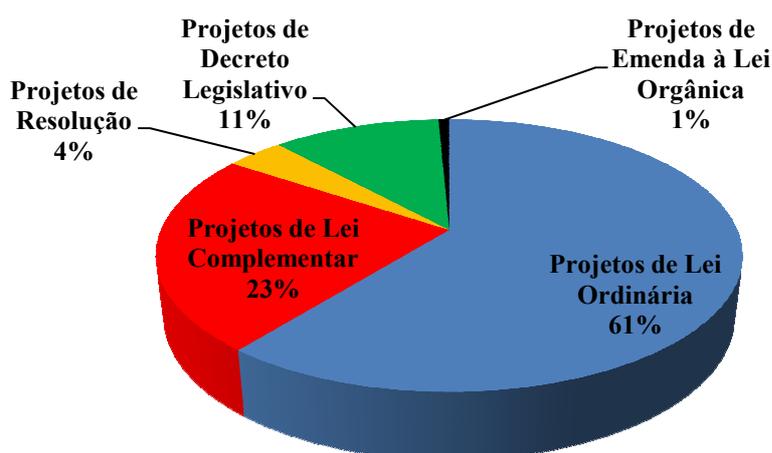
Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara.

Tabela 2. Projetos Aprovados e Não Aprovados em % (2001-2004)

Tipo de Projeto	Aprovados	Rejeitados, arquivados ou vetados
Projetos de Lei Ordinária	82,3	17,7
Projetos de Lei Complementar	86,3	13,7
Projetos de Resolução	27,2	72,8
Projetos de Decreto Legislativo	99,3	0,7
Projetos de Emenda à Lei Orgânica	47,1	52,9

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara.

Por último, na 14ª legislatura, de 2005 a 2008, foram encaminhados 1.166 projetos para votação, sendo: 720 projetos de lei ordinária (692 aprovados e 28 não-aprovados); 301 projetos de lei complementar (259 aprovados e 42 não-aprovados); 4 projetos de resolução (43 aprovados e 3 não aprovados); 133 projetos de decreto legislativo (132 aprovados e 1 não-aprovado); 8 projetos de emenda à Lei Orgânica (7 aprovados e 1 não-aprovados); e 0 projeto de iniciativa popular. A figura 3 apresenta os percentuais gerais do processo decisório do período. Já a tabela 3 mostra os percentuais entre projetos aprovados e projetos rejeitados, arquivados ou vetados totalmente ao longo da legislatura. No total, foram aprovados 95,1% dos projetos contra 4,9 % de projetos não aprovados ao longo do período.

Figura 3. Dados gerais do processo decisório em Araraquara (2005-2008)

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara.

Tabela 3. Projetos Aprovados e Não Aprovados em % (2005-2008)

Tipo de Projeto	Aprovados	Rejeitados, arquivados ou vetados
Projetos de Lei Ordinária	96,2	3,8
Projetos de Lei Complementar	90,9	9,1
Projetos de Resolução	93,5	6,5
Projetos de Decreto Legislativo	99,2	0,8
Projetos de Emenda à Lei Orgânica	87,5	12,5

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara.

Analisando estes dados em conjunto alguns pontos merecem destaque nesta análise sobre o processo decisório local:

1) Em qualquer uma das três legislaturas a maior parte do processo decisório é voltada para discussão e deliberação dos projetos de lei e projetos de lei complementar, os quais são os mais importantes para a população, pois são os que produzem efeitos externos ao Legislativo, nos indicando que o processo decisório municipal não está centrado em questões de menor interesse, embora ainda seja necessária uma averiguação precisa do conteúdo dessas proposições legislativas;

2) As tabelas que apresentam os percentuais de projetos aprovados e não-aprovados mostram no geral altas taxas de aprovação dos projetos submetidos à discussão e deliberação em Plenário, mostrando que o sistema é amplamente governável como era de se esperar diante dos apontamentos da literatura. Em outros termos, a maioria dos projetos votados no poder Legislativo (sobretudo quando são projetos de lei) acabam virando leis municipais independentemente das especificidades das legislaturas. Surpreendente são as taxas de aprovação no período de 2005 a 2008 dos projetos de lei ordinária e projetos de lei complementar que estiveram acima dos 90%;

3) tomadas em perspectiva geral, as taxas de aprovação de projetos em cada um dos períodos sempre estiveram acima da casa dos 80%, sendo este um dado que já nos indica uma situação de contínua garantia de governabilidade no município, independentemente da configuração político-partidária do Legislativo e do Executivo, o que provavelmente nos aponta para um quadro semelhante ao contexto institucional do presidencialismo de coalizão, por exemplo.

Outra questão importante derivada da análise dos dados é quanto a diferença entre os períodos nas porcentagens referentes aos projetos de lei ordinária e os projetos de lei complementar, ambos fazendo parte do escopo das relações Executivo-Legislativo. A

explicação se deve à incorporação da regulação de desmembramentos de terrenos particulares e áreas municipais à competência de leis complementares. Ou seja, a maioria dos projetos de lei complementar no período de 2001 a 2004 diziam respeito à autorização do poder Legislativo, por meio da aprovação do projeto de lei complementar, para realização dos desmembramentos. A produção legislativa das leis complementares ficou em larga medida permeada por questões ligadas à política de parcelamento do solo, ocupando inclusive tempo útil para discussão e deliberação de outros projetos. De maneira simplificada, estes tipos de projetos podem inclusive ser lidos como de “cunho eleitoreiro”, já que cada proprietário que necessitasse realizar um desmembramento de seu terreno, ampliação de residência em lotes vizinhos, etc., precisava entrar em contato com um vereador para que este procedesse ao encaminhamento de um projeto de lei. Apenas posteriormente, caso aprovado o projeto, o particular poderia realizar a obra ou a divisão do terreno. Somente com a lei complementar nº 803 de 25 de março de 2011 é que este tipo de política de zoneamento urbano passou para a competência da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, e, portanto passou a ser uma questão de ordem técnico-administrativa e não de interesse político.

De acordo com estes dados gerais do processo decisório, a Câmara Municipal de Araraquara dedica a maior parte do seu tempo à discussão e votação de projetos de lei ordinária e projetos de lei complementar, não sendo uma instituição que se concentra apenas em deliberar e votar questões de menor importância, como nomes de ruas ou concessão de títulos de cidadãos honorários, embora estas matérias ocupem parte das iniciativas legislativas dos vereadores conforme previsto em regimento.

Por sinal, a julgar pelas atividades do Plenário, a votação dos projetos de nomeações em geral de próprios e logradouros e as concessões de títulos de cidadão araraquarense, cidadão benemérito ou eventuais homenagens e congratulações, são considerados procedimentos rotineiros e ocupam a menor parte das sessões legislativas. A ocupação da Tribuna para essas questões geralmente ocorre rapidamente. Os relatos mais importantes das atividades semanais dos vereadores acontecem antes de se iniciar as discussões e votações dos projetos da Ordem do Dia²⁴, assim como a leitura dos requerimentos encaminhados à Mesa Diretora. Nesse ponto é que se identificam os trabalhos mais importantes dos parlamentares, pois é por meio dos requerimentos que eles oficialmente se posicionam sobre as questões

²⁴ A Ordem do Dia é a listagem dos projetos que farão parte das discussões e deliberações em Plenário nos dias em que ocorrem as Sessões Legislativas.

relevantes do município, assim como solicitam posicionamentos do Executivo sobre a manutenção de serviços públicos ou fiscalizam os atos do governo.

4.2 Taxa de sucesso e taxa de dominância no processo decisório

Outro dado importante diz respeito à iniciativa dos projetos encaminhados para votação em Plenário. Ou seja, é importante se destacar dentre os Poderes Executivo e Legislativo qual o sucesso que as suas proposições tem no conjunto de leis aprovadas o quanto eles ocupam da agenda legislativa do processo decisório, (sobretudo quanto aos projetos de lei ordinária). É possível ser estabelecida essa relação basicamente através de dois indicadores: 1) a *taxa de sucesso* do Executivo e do Legislativo, sendo esta taxa a proporção do que é aprovado em relação ao que é encaminhado por cada um dos poderes; 2) a *taxa de dominância* do Executivo e do Legislativo sobre o total da produção legal, sendo calculada por meio da divisão do total de projetos encaminhados por cada um dos poderes em relação ao total que foi aprovado no período.

A tabela 5 mostra as porcentagens de projetos de lei encaminhados por cada um dos poderes a partir da divisão entre projetos aprovados e projetos não aprovados, bem como os percentuais e a porcentagem de sucesso que obtiveram no processo decisório.

Tabela 4. Iniciativa dos Projetos de Lei Ordinária e taxa de sucesso por poder (1997 a 2008)

Iniciativa	Período											
	1997-2000				2001-2004				2005-2008			
	Aprovados		Não Aprovados		Aprovados		Não Aprovados		Aprovados		Não Aprovados	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Executivo	227	99,1	2	0,9	306	97,5	8	2,5	435	99,1	4	0,9
Legislativo	563	78,2	157	21,8	319	70,4	134	29,6	257	91,5	24	8,5

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara.

As partes destacadas em tom mais claro correspondem aos percentuais da taxa de sucesso do Executivo araraquarense, mostrando grande capacidade de aprovação de seus projetos, ou cumprimento de sua agenda política, conforme o esperado. Ao longo das duas primeiras legislaturas os dados apontam para um equilíbrio entre os percentuais de projetos aprovados e não aprovados cuja origem foi do próprio Poder Legislativo. Contudo, na última

legislatura, esses percentuais alteraram-se, evidenciando desta forma uma alta taxa de sucesso dentre os projetos propostos pelos vereadores (destacado em tom escuro na tabela). Isso quer dizer que a derrubada de projetos de lei de origem parlamentar neste período foi praticamente inexistente. Houve uma cooperação praticamente total entre os vereadores para aprovar a agenda legislativa da Câmara. Deste modo, predominou nesta legislatura um padrão interativo entre Executivo-Legislativo colaboracionista. Já a tabela 6 traz as taxas de dominância do Executivo e do Legislativo no período de 1997-2008.

Tabela 5. Taxa de dominância por poderes em % (1997 a 2008)

Poder	1997- 2000	2001- 2004	2005- 2008
Executivo	24,1	40,9	61,0
Legislativo	75,9	59,1	39,0

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara.

Quando a atenção é voltada para os dados da taxa de dominância dois aspectos são interessantes no caso araraquarense: 1) parece que há uma tendência de ampliação da presença dos projetos originários do Executivo e, paralelamente, um declínio dos projetos de iniciativa do Legislativo considerando a crescente diminuição das porcentagens do Legislativo em relação ao total de projetos de lei ordinária aprovados; 2) que diz respeito a um diagnóstico técnico do Instituto Brasileiro de Administração Municipal²⁵ (IBAM), segundo o qual nas últimas décadas as Câmaras Municipais vêm perdendo suas funções legislativas em detrimento de um reforço da sua função fiscalizadora dos atos do Executivo. No caso araraquarense, esse aumento na dominância do Executivo também está ligado ao fato do prefeito na ocasião ser um importante político do PT no estado de São Paulo e, na maior parte das suas duas legislaturas (2001-2008), o governo federal também ser petista. Uma das formas de se inferir este fato é analisando a dimensão qualitativa dos projetos de lei ordinária, centrando a atenção em qual área está concentrada a maioria dos projetos do Executivo local. Neste ponto é importante salientar que a produção legislativa dos vereadores no âmbito dos projetos de lei é diferente da realizada pelo Executivo graças às limitações constitucionais que o mesmo possui na hora de legislar. Dessa maneira, mesmo se um projeto estiver alocado como pertencente à área da Saúde, por exemplo, a ementa deste projeto não será sobre

²⁵ Ver: LACERDA, C. F. C (et. all). **O vereador e a Câmara Municipal**. Rio de Janeiro: IBAM, 2005.

contratações de médicos, investimentos na área ou qualquer proposta que implique em despesas ao Orçamento Municipal.

Na realidade, os projetos de lei ordinária dos vereadores dizem respeito à regulamentação de atividades, estabelecimento de medidas a serem adotadas em algum serviço prestado pelo município, coibição de alguma prática, etc. Ou seja, seus projetos não produzem nada de novo para o município, mas regulamentam o que já existe.

Desse modo, os projetos de lei ordinária aprovados no período analisado foram qualitativamente divididos em grandes áreas de acordo com o seu conteúdo legislativo. Essas áreas foram estabelecidas da seguinte maneira:

- 1) **administrativa e orçamento público (AOP)**: cujos projetos tratam de abertura de créditos adicionais para uso do Executivo, fixam tributos e formas de cobrança, administração de pessoal e de patrimônio e emprego de recursos públicos em geral;
- 2) **agricultura e abastecimento (AGA)**: projetos que permitem ao Executivo celebrar convênios com produtores rurais, regulamenta aspectos ligados à armazenamento de alimentos, estabelecimento de regras para transporte de merenda escolar, etc.;
- 3) **agentes políticos (AGP)**: projetos que disponham sobre subsídio a secretários, prefeito, categorias profissionais do município e os vereadores;
- 4) **cidadania e questões sociais (CQS)**: marcada por projetos que dizem respeito à assistência da criança, jovens e idosos;
- 5) **comunicação (COM)**: projetos que regulamentam matéria sobre questões de poluição sonora, comunicação governamental com a população, regras para propagandas com som, etc.;
- 6) **cultura, turismo, lazer e esportes (CTLE)**: projetos que procuram autorizar o Executivo a celebrar convênios com empresas para fins de cultura e esportes, instituição de programas culturais e esportivos, definição de datas especiais para atividades ligadas à área, dentre outros;
- 7) **educação (EDC)**: projetos que autorizam o Executivo a celebrar convênios com empresas, instituições e ONGs com finalidade educacional ou apoio ao estudante, disposições sobre incentivo ao estudo, leitura e capacitação profissional, instituição de semanas educativas, etc.;
- 8) **nomeações em geral (NOG)**: concessão de homenagens, nomes de logradouros e estabelecimento de feriados municipais;

9) **habitação (HAB)**: projetos que autorizam aberturas de créditos para o Executivo investir na construção de casas populares, celebração de convênios com bancos estatais para fins de moradia, regulamentação de aspectos importantes para construção de moradias, dentre outros;

10) **indústria e comércio (INC)**: matérias que versam sobre regulamentação na comercialização de determinados produtos, permissões para novos estabelecimentos comerciais abrirem em áreas não comerciais, assim como implantação de novas indústrias;

11) **justiça (JUS)**: projetos que versam especificamente quanto a concessão de áreas para estabelecimento de cartório eleitoral e autorizações de celebração de convênios do Executivo com tribunais e cartórios;

12) **saúde (SDE)**: projetos que autorizam o Executivo a celebrar convênios com o governo federal para projetos na área, instituição de campanhas para prevenção de doenças e conscientização dos cidadãos, regulamenta aspectos ligados à relação entre o conselho de saúde e a prefeitura, etc.;

13) **segurança (SEG)**: matérias que dizem respeito a autorizar o Executivo a celebrar convênios dos mais diversos tipos para a segurança pública, projetos que redefinem e tipificam crimes em específico ocorridos no âmbito municipal e que não constam em legislação vigente e regulamentações sobre segurança residencial, familiar e comercial;

14) **serviços públicos (SEP)**: agrupa as matérias sobre regras para instalação de postes elétricos, determinações ligadas à coleta e escoamento de lixo e regulamentações sobre prestações de serviços públicos em geral;

15) **transportes (TNS)**: disposições sobre transporte escolar, autorização para o Executivo celebrar convênios com empresas de estradas de rodagem, regulamentações sobre funcionamento da empresa pública de ônibus, alteração de sentidos de ruas, dentre outros;

16) **meio ambiente (MEA)**: projetos que instituem semana de conscientização ambiental, cuidados com a arborização pública, aprovação de convênios de pesquisa na área ambiental, etc.;

17) **ordenamento urbano (OUB)**: matérias que dizem respeito à políticas de ocupação do espaço urbano, celebração, regulamentação da legislação sobre construções urbanas e formulação e adequação de legislação quanto a ocupação do solo urbano.

Partindo destas definições, foram agregadas, em um grupo, as iniciativas dos projetos do Legislativo e, em outro, dos projetos de iniciativa do Executivo. Os projetos que eventualmente foram encaminhados por Comissões ou a Mesa Diretora seguem também no grupo do Legislativo. A tabela 6 mostra estes dados referentes à primeira legislatura abarcada pela pesquisa.

Tabela 6. Projetos de lei ordinária divididos por iniciativa x área temática (1997-2000)

Área	Iniciativa		Total
	Executivo	Legislativo	
AOP	93	18	111
AGA	0	4	4
AGP	6	1	7
CQS	9	4	13
COM	2	6	8
CTLE	5	8	13
EDC	12	5	17
NOG	60	202	262
HAB	4	5	9
INC	5	17	22
JUS	2	0	2
SDE	9	7	16
SEG	6	7	13
SEP	1	6	7
TNS	8	17	25
MEA	1	5	6
OUB	4	251	255
Total	227	563	790

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara.

Nesta legislatura os projetos de lei ordinária dos vereadores concentram-se ao menos em três áreas, sendo elas, a área de nomeações em geral, ordenamento urbano e, a área administrativa e orçamento público. Quanto à área de ordenamento urbano é importante se fazer uma ressalva: até o ano 2000 os projetos de desmembramento de terrenos e mudanças de zoneamento (transformação de áreas industriais em residenciais, replanejamento em zoneamentos comerciais e autorização para construções que envolvam alteração do zoneamento urbano) eram objetos de deliberação de lei complementar, a qual conforme demonstrado na subseção anterior possui outras regras de tramitação se comparada aos

projetos de lei ordinária (como a votação nominal necessária para projetos de lei complementar e ausentes nos projetos de lei ordinária). Inclusive o motivo no aumento percentual da quantidade de projetos de lei complementar ao longo do governo petista de 2001 a 2004 se deve a esta mudança. Fora esse aspecto, a quantidade de projetos na área de nomeações em geral sempre atingirá altas cifras no processo decisório de qualquer município, porque constitucionalmente é um dever das Câmaras nomearem os logradouros e paços públicos que certamente aumentam conforme os próprios municípios crescem e expandem suas zonas urbanas.

Outro aspecto importante é quanto aos projetos de iniciativa do Executivo. Como se sabe, a alta concentração de projetos do Executivo na área administrativa, orçamentária e fiscal diz respeito à própria prerrogativa do poder, o qual é o único que pode encaminhar projetos para votação que resultem em custos orçamentários, como obras de infraestrutura, recapeamento asfáltico, destinação de verbas resultantes de recursos advindos do governo estadual, federal e de emendas constitucionais de deputados, dentre outro temas ligados à gestão pública. Fora esta área os projetos do Executivo se concentram na área de nomeações em geral e, por último, na área de educação.

Mesmo sendo alta a quantidade de projetos na área de administração no período de 1997 a 2000, os dados do governo posterior, de 2001 a 2004 apresentam cifras diferentes e áreas de concentração diferentes. A tabela 7 traz os dados desta segunda legislatura analisada na pesquisa.

Tabela 7. Projetos de lei ordinária divididos por iniciativa x área temática (2001-2004)

Área	Iniciativa		Total
	Executivo	Legislativo	
AOP	147	20	167
AGA	0	15	15
AGP	0	5	5
CQS	33	22	55
COM	1	6	7
CTLE	16	13	29
EDC	19	5	24
NOG	22	110	132
HAB	6	1	7
INC	6	29	35
JUS	1	0	1
SDE	14	24	38
SEG	6	4	10

SEP	0	3	3
TNS	15	13	28
MEA	9	1	10
OUB	2	57	59
Total	297	328	625

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara.

Como é perceptível, a quantidade de projetos na área administrativa encaminhados pelo Executivo aumentou, sendo 54 projetos a mais que no governo anterior. De semelhante modo a área de nomeações em geral também diminuiu, sendo 38 projetos a menos e a segunda área de maior concentração de projetos foi a de cidadania e questões sociais, uma marca do governo petista no município, sobretudo atendendo às parcelas da população residentes nas zonas mais periféricas e promovendo políticas de inclusão social.

Em relação às áreas de concentração dos projetos do Legislativo, novamente elas estão centradas nas áreas de nomeações em geral e ordenamento urbano, com destaque apenas para a terceira área de concentração ter sido a de indústria e comércio. Isso ocorreu também devido ao aumento na quantidade de pequenas e microempresas no município, carecendo de regulamentação na área. Por último, a tabela 8, traz os dados da terceira legislatura.

Tabela 8. Projetos de lei ordinária divididos por iniciativa x área temática (2005-2008)

Área	Iniciativa		Total
	Executivo	Legislativo	
AOP	335	21	356
AGA	4	0	4
AGP	3	1	4
CQS	10	7	17
COM	0	1	1
CTLE	2	12	14
EDC	18	4	22
NOG	32	192	224
HAB	2	0	2
INC	3	2	5
JUS	3	0	3
SDE	10	6	16
SEG	0	5	5
SEP	0	0	0
TNS	15	0	15
MEA	2	1	3
OUB	1	0	1
Total	440	252	692

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do Arquivo da Câmara Municipal de Araraquara.

Nesta última legislatura um primeiro dado destacado é quanto aos projetos na área administrativa iniciados pelo Executivo. Se comparado ao período anterior houve um aumento de 188 projetos aprovados, ou seja, mais do que dobrou e, ainda, se comparado ao governo de 1997 a 2000, é quase o triplo. Ou seja, o apontamento feito anteriormente quanto a ampliação da dominância do Executivo no processo decisório municipal é consequência da ampliação no repasse de verbas e celebração de convênios com empresas e setores industriais, bem como o aumento das despesas municipais, gerando crescimento econômico e desenvolvimento da cidade. Quanto às áreas de concentração dos projetos, nesta legislatura, fora a área administrativa, a segunda maior quantidade de projetos está alocada na área de educação.

Já em relação aos projetos dos vereadores houve uma diminuição drástica na quantidade e projetos que regulamenta o ordenamento urbano por motivos expressos anteriormente. Em contrapartida, a área de nomeações em geral também manteve a maior concentração dos projetos, seguida da área de administração e orçamento público e da área cultura, uma marca também do governo petista no município. As políticas voltadas à área cultural foram intensificadas ao longo dos oito anos de governo por meio da criação de oficinas de teatro e música e criação de escola de dança.

Mostradas as principais áreas de concentração dos projetos de lei ordinária é possível apontar que, no caso do Executivo, a maioria das suas necessidades legislativas é de cunho administrativo. Por sua vez, o desenho institucional torna o Executivo um ator privilegiado na hora de legislar, propor investimentos no município, aplicar o dinheiro público e planejar o ambiente urbano. Conforme argumentado anteriormente, o fator que dificulta o planejamento municipal são os altos gastos com funcionalismo público e a falta de recursos para suprir todas as demandas dos munícipes. Do ponto de vista da negociação política, ou relação entre o Executivo e o Legislativo local, a análise ampla dos projetos de lei ordinária e das taxas de sucesso dos poderes e de dominância, apontam para um domínio do Executivo na gestão da política local e na implantação das agendas de governo. Diante deste quadro surge a seguinte questão: quais os elementos dessa variável processo legislativo auxiliam a entender o comportamento de vereadores, partidos, base e oposição em um governo considerando seus aspectos institucionais? É sobre esse questionamento que a próxima seção discute o caráter de inovação da análise dos requerimentos e das indicações, os quais são os dispositivos legislativos mais utilizados pelos vereadores.

5 Produção legislativa e atuação parlamentar: as indicações e os requerimentos

A área de estudos do Legislativo contemporâneo passa por uma fase de refinamento analítico quando se trata de analisar a produção legislativa dos parlamentares e o processo decisório como um todo (SILVA e ARAÚJO, 2012). Ou seja, tanto seus aspectos institucionais quanto os custos da negociação entre os diferentes atores políticos, siglas e lideranças partidárias, tem sido objeto de novas discussões.

Se em um primeiro momento o centro do debate na área havia sido as diferenças entre as lógicas de funcionamento da arena eleitoral e da arena decisória, bem como a maneira como tais diferenças impactam no comportamento dos parlamentares e dos partidos devido às regras do jogo político, atualmente a atenção se volta para os mecanismos de construção dos apoios políticos e análise qualitativa das discussões, votações e meandros do processo legislativo. O presidencialismo de coalizão é questionado de diferentes formas, desde o que diz respeito aos incentivos do Executivo para os membros da base de governo cooperar continuamente ao longo de uma legislatura até a implantação da agenda de governo. A julgar pelos recursos de poder que o Executivo detém no processo legislativo, o amplo consenso na área gira em torno de apontar as limitações legislativas do Congresso diante da grande capacidade do Executivo de dominar o processo legislativo. Esta leitura é feita a partir dos resultados legislativos, fundamentalmente a aprovação das leis ordinárias, deixando-se em segundo plano os custos políticos do processo legislativo, como os embates no Plenário e toda a complexidade existente na tramitação dos projetos. Salve diferenças de escopo decisório e regras de funcionamento institucional, na esfera municipal essas questões também são pertinentes e fazem parte do dia a dia das Câmaras Municipais e dos políticos locais.

Do ponto de vista regimental, as atribuições e funções dos vereadores se concentram basicamente em quatro tipos de atividade: 1) função legislativa, a qual diz respeito ao universo da produção legal ao longo de uma legislatura, ou seja, as proposições dos projetos de lei ordinária, projetos de lei complementar, projetos de resolução, projetos de decreto legislativo e projetos de emenda à Lei Orgânica; 2) função julgadora, que ocorre nas situações em que é necessário julgar o prefeito, vice-prefeito e os próprios vereadores quantos estes cometem infrações de ordem político-administrativa; 3) função administrativa, centrada na organização dos assuntos internos da instituição legislativa, como estruturação de quadro profissional, celebração de contratos com empresas prestadoras de serviço à Câmara e garantia do cumprimento das disposições do Regimento Interno em todas as etapas de procedimentos legislativos; 4) função fiscalizadora, que tem como principal objetivo garantir

a correta execução orçamentária do município, julgamento das contas enviadas pelo Executivo e acompanhamento dos atos do governo e administração pública.

Conforme discutido na seção anterior, as variáveis comumente utilizadas para analisar os resultados de uma legislatura apontam para o aprofundamento do poder de agenda do Executivo local em consonância com a perda da capacidade legislativa da Câmara ao nos basearmos nos índices padrão de desempenho do Executivo e do Legislativo. Desta maneira, os dados do processo legislativo indicam tanto a alta taxa de sucesso do Executivo quanto o aumento da sua dominância na produção legal. Considerando os dados das três legislaturas em análise (1997-2008), é possível argumentar que os vereadores vêm deixando em segundo plano a proposição de projetos.

Dada essa situação seria presumível aceitar que a negociação do Executivo com o Legislativo é feita numa mão única, devido aos recursos de poder institucional que possui e dado às prerrogativas legislativas exclusivas, como a apresentação de projetos que envolvam despesas ao município. Em contrapartida, é importante se questionar o seguinte: qual a maneira de se conseguir este apoio dos vereadores ao longo de toda uma legislatura, principalmente considerando a pluralidade de interesses políticos e partidários presentes na Câmara? Desta forma, uma análise não apenas do processo legislativo envolvendo os projetos de lei, mas de toda a produção legislativa dos vereadores, aponta para novas variáveis que pesam no processo de construção e manutenção da base de governo em uma legislatura. Estas variáveis são os dispositivos legislativos das indicações e dos requerimentos.

Quanto às indicações, elas são um dispositivo parlamentar que possibilita ao vereador contribuir com a administração pública e a política de governo municipal através do encaminhamento de sugestões que visam providenciar algum tipo de bem ou serviço nos bairros ou para a população em geral, sendo apresentada pelos vereadores como demanda de parcelas da sociedade. As indicações contemplam desde reparos em vias públicas até solicitações de obras infraestruturais, melhorias em atendimentos e serviços municipais, ampliação de benefícios sociais, expansão de redes de energia elétrica, construção de postos de saúde, escolas, centros de assistência social e praças, revisão em tributação municipal, intimação de proprietários por irregularidades em terrenos, limpeza pública e solicitações para que o Executivo estude a possibilidade de encaminhar projeto de Lei em matérias que são de sua competência restrita. Embora as indicações não sejam um dispositivo com força de lei elas contam como parte da produção legislativa do vereador, sendo gerado assim um processo na Câmara no qual é possível verificar um conjunto de informações, como: a) o proponente da indicação; b) o seu conteúdo; c) a resposta do Executivo face à solicitação; c) o órgão,

empresa ou setor competente para resolver o que se indica; d) o(s) beneficiário(s) do pedido. Em termos de tramitação legislativa, as indicações não necessitam ser aprovadas em Plenário para ser enviadas ao Executivo, bastando apenas seguir a prescrição regimental:

Artigo 156 – Indicação é a proposição na qual são sugeridas ao Prefeito medidas de interesse público que não caibam em projeto ou moção de iniciativa do Vereador. Deve ser redigida de modo que no texto a ser transmitido se contenham todos os elementos à sua compreensão.

Mesmo estando previsto em regimento, o dispositivo das indicações possui uma particularidade se comparado aos requerimentos: enquanto nos requerimentos há a obrigatoriedade do Executivo em se manifestar formalmente através do envio de ofício à Câmara posicionando-se quanto às informações solicitadas pelos vereadores, esta mesma obrigatoriedade inexistente quando se trata das indicações.

Quanto aos requerimentos eles podem ser propostos pelos vereadores, Comissões Permanentes ou Mesa da Câmara. Em termos formais, são informações que estes atores legislativos podem solicitar ao Executivo ou dizem respeito a procedimentos internos ao Legislativo, possuindo assim diferentes funcionalidades. Por um lado há requerimentos que necessitam de deliberação em Plenário, como por exemplo: requerimentos que solicitem prorrogação do tempo de Sessão, encerramento de discussões em andamento e retirada de projetos para discussão e deliberação. Por outro lado, há requerimentos que não necessitam deliberação do Plenário, embora possam nele ser discutidos, que são: os pedidos de informação para secretarias do governo, para empresas prestadoras de serviço ao município, lideranças políticas ou órgãos governamentais de outras esferas federativas, autarquias municipais ou diretamente ao prefeito. Não cabem nestes requerimentos de informação fatos que não digam respeito a proposições em andamento no Legislativo ou matéria sujeita à fiscalização da Câmara, como os atos gerais do Executivo desde gastos das Secretarias nas diversas áreas do município até celebração de convênios e emissão de contratos com empresas.

Exposto os aspectos gerais inerentes às indicações e aos requerimentos é importante passarmos a analisar o seu uso ao longo das legislaturas abordadas neste trabalho.

5.1 Indicações e requerimentos: potencialidade de análise do comportamento dos vereadores

Em pesquisa recente, Ávila Filho, Lima e Jorge (2011) apontaram o caráter de inovação contido na análise do uso das indicações pelos vereadores no contexto da Câmara Municipal do Rio de Janeiro dentre os anos de 2001 a 2004. A leitura que fazem sobre este uso é que os vereadores acabam operando como uma espécie de “ponte” entre o Executivo Municipal e os diferentes setores da sociedade. As indicações acabam sendo o meio pelo qual os vereadores procuram resolver demandas da população que não são de imediato sanadas pelo poder público. Ao centrarem sua atuação no uso deste dispositivo legislativo os vereadores abrem mão da capacidade de legislar, devido também os custos de negociação política ao longo da tramitação dos projetos de lei, em função da capacidade de representar interesses localizados. O resultado esperado pelos vereadores ao empreenderem esforços neste sentido é o de possibilidade de serem reeleitos pelos setores ou locais onde dedicaram os objetos de suas indicações.

Embora a percepção das indicações como um novo objeto de estudo seja importante para avanços na área de pesquisa sobre Legislativos Municipais, a principal crítica que pode ser feita ao trabalho diz respeito à falta de comprovação empírica sobre o desempenho eleitoral dos vereadores relacionando-o com os principais setores ou locais alvos das indicações parlamentares. Quanto ao caráter paroquial dos pedidos há também uma dificuldade de se definir o que seria um interesse da população de menor importância diante das condições e competências políticas que o governo local possui para sanar uma determinada demanda. Desse modo, por exemplo, para um determinado local do município onde o principal problema é possuir asfalto, o vereador que consegue por meio de suas indicações incluir no cronograma da Secretaria responsável por obras ou serviços públicos a execução deste pedido, não estaria necessariamente realizando uma política paroquial, mas uma necessidade latente aos moradores do local. Dessa maneira é importante dimensionar o papel das indicações enquanto opção de produção legislativa parlamentar relacionando-as inclusive com aspectos importantes inerentes às negociações com o Executivo e posicionamento dos vereadores no Legislativo.

A partir da discussão do contexto político das três legislaturas em análise neste trabalho²⁶ e considerando o processo legislativo da Câmara, foram feitos os levantamentos de todas as indicações encaminhadas pelos vereadores e bancadas partidárias. O objetivo foi

²⁶ Discutidas na seção 3.

analisar em profundidade o uso deste dispositivo legislativo, destacando-se inclusive aspectos importantes, como: qual o destino da maioria dos pedidos, a qual órgão se destina, quais as áreas que contemplam e qual a abrangência do solicitado. Através desta análise é possível se verificar se há diferenças entre as respostas dadas ao Executivo para membros de partidos ou parlamentares da base de governo e da oposição ou se há outra lógica que permeia o universo das indicações.

A tabela 9 mostra a situação da indicação em cada uma das legislaturas, indicando a quantidade total de indicações encaminhadas ao Executivo e os respectivos percentuais dentre as indicações respondidas e as indicações sem resposta. É importante destacar que ao longo do período de 1997 a 2008 foram encaminhadas 11.190 indicações pelos vereadores.

Tabela 9. Indicações e sua situação por legislatura (1997-2008)

Situação da Indicação	Período					
	1997-2000		2001-2004		2005-2008	
	N	%	N	%	N	%
Respondida	1321	40,3	2684	59,0	1618	48,2
Sem resposta	1960	59,7	1866	41,0	1741	51,8
Total	3281	100,0	4550	100,0	3359	100

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do arquivo da Câmara Municipal de Araraquara.

Considerando os valores apresentados para cada legislatura é importante destacar, primeiramente, a diferença nos percentuais entre as indicações respondidas e as indicações sem resposta. No governo do ex-prefeito Waldemar De Santi (1997-2000) não foram respondidas nem metade das indicações feitas pelos vereadores. Já no primeiro governo do ex-prefeito Edinho Silva esse percentual aumenta quase 20% e depois em seu segundo governo diminui em quase 10%, sendo superior ainda ao percentual do governo De Santi.

Uma das possíveis explicações levando em conta os números, e o contexto político de cada período, reside na necessidade do prefeito manter sua base de governo, sendo as respostas às indicações um destes possíveis caminhos que o prefeito tem à sua disposição para demonstrar ao parlamentar que atende às seus pedidos.

Tendo em vista que no contexto do governo De Santi o mesmo possuía uma base de governo sólida na Câmara, composta por antigos vereadores conectados a ele pessoalmente e de tempos anteriores na política araraquarense, sua necessidade de atender aos pedidos do Legislativo era menor. Contando com a fidelidade de parlamentares como Elias Damus, Dudu Lauand, Dr. Flávio, Gildo Merlos, João Fodra, Cardozo, Mário Joel Malara e Mário Hokama,

a maioria deles pertencentes ao PPB e PFL, formando o grupo dos principais vereadores da base, naquela ocasião as condições para se governar eram excelentes. Mesmo os vereadores de outros partidos importantes no município, como era o caso dos vereadores do PMDB, do PPS e do PSDB, tinham muita simpatia pela figura de De Santi. A considerar o jogo político neste período, o único vereador que fazia oposição ao governo era Edinho Silva do PT, o qual ao final deste mandato se tornaria prefeito no município, sofrendo inclusive as consequências de ter que montar uma base de governo entre 2001 e 2004 diante de uma Câmara cuja maioria dos vereadores eleitos em 2000 pelas urnas era da oposição. Este quadro mudaria novamente após as eleições de 2004, tendo em vista alguns fatores importantes, como diminuição na quantidade de vagas no Legislativo (de 21 para 12 cadeiras) e vitórias de vereadores de partidos que no pleito anterior não haviam se coligado com o PT, mas que neste pleito se coligaram. Este é o caso de partidos que congregavam lideranças locais importantes, como no PPS o vereador Ronaldo Napeloso e no PSB o ex-presidente da Mesa da Câmara, Valderico Jõe.

Um desmembramento das respostas das indicações consegue tornar mais claro as diferenças de postura dos prefeitos no trato das indicações entre as legislaturas. Considerando as indicações que foram respondidas, a tabela 10 mostra os percentuais entre as indicações atendidas e as indicações não atendidas pelo Executivo.

Tabela 10. Respostas do Executivo às indicações (1997-2008)

Resposta do Executivo	Período					
	1997-2000		2001-2004		2005-2008	
	N	%	N	%	N	%
Indicação Atendida	749	22,8	1878	41,3	1117	33,3
Indicação Não Atendida	572	17,4	806	17,7	501	14,9

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do arquivo da Câmara Municipal de Araraquara.

Como se observa nos dados, dentre os períodos, o menor percentual de indicações atendidas diz respeito ao governo De Santi, enquanto no primeiro governo Edinho Silva esse percentual quase dobra e, em seu segundo governo, diminui novamente. Esse aumento significativo entre 1997 e 2000 para o período de 2001-2004 está diretamente ligado ao fato do prefeito encontrar uma maneira de oferecer um incentivo direto para os vereadores

colaborarem com a agenda do governo, ao demonstrar maiores esforços para atender aos pedidos dos parlamentares.

Em relação ao aspecto qualitativo dos pedidos, as indicações foram agrupadas em 16 grandes áreas, semelhantes àquelas empregadas na seção anterior quando se analisou os projetos de lei ordinária, sendo elas:

- a) **Administrativa e Financeira:** envolvendo pedidos que versam sobre estabelecimento de programa de recuperação fiscal no município, remissão de tributos, estabelecimento de convênios entre bancos e o município e realização de estudos pelo Executivo para aplicação de percentuais de impostos recolhidos no município em alguma área em específico;
- b) **Cidadania, Cultura e Serviço Social:** contém pedidos sobre melhorias em serviços sociais prestados ao município, incentivo à cultura popular na cidade, garantia de direitos à moradia popular, dentre outros;
- c) **Educação:** indicações que contemplam construções creches, melhorias nas condições da educação infantil e efetivação de políticas municipais na área ou convênios celebrados para este fim;
- d) **Energia:** diz respeito à melhorias nas condições de iluminação pública, encaminhamento de ofícios à Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL) para providenciar concerto e melhorias em postes de luz e redes de energia elétrica ou mesmo troca de lâmpadas queimadas;
- e) **Esportes e Lazer:** agrega os pedidos de construção de quadras de lazer e esportes, incentivos ao esporte amador e escolinhas de futebol, possibilidade de celebração de convênios com empresas e entidades da área, dentre outros;
- f) **Fiscalização:** pedidos de verificação de alvarás de funcionamento, fiscalização de bares e restaurantes, prédios abandonados ou irregularidades identificadas no município;
- g) **Negócios Jurídicos e Legislação:** pedidos que envolvem agilidade em processo jurídico do município, acerto em contratos celebrados, formalização de doações, dentre outros;

- h) **Obras e Serviços Públicos:** congrega indicações para realização de pavimentação asfáltica ou reparos em vias públicas, intimação de proprietários por descuido de terrenos e calçamentos públicos, poda, substituição ou retirada de árvores, arborização de vias e logradouros, passagem de máquina motoniveladora, limpeza pública, reparos em bueiros e “bocas de lobo”, colocação de canaletas de concreto em cruzamentos, abertura de galerias de águas pluviais, dentre outros serviços e obras de responsabilidade do município;
- i) **Saneamento:** envolve os pedidos para construção de banheiros públicos, melhorias em redes de água e esgoto ou realização de ligação de água em locais públicos por parte da autarquia municipal Departamento de Água e Esgoto (DAAE);
- j) **Saúde:** indicações que versam sobre contratação de profissionais da área, melhorias nos serviços prestados por Pronto Socorros, Postos de Saúde, Hospital Público de competência municipal, combate à dengue, entre outros;
- k) **Segurança Pública e violência:** pedidos que visam ao reforço de policiamento em determinados locais do município, melhorias na Guarda Municipal, construção de Postos Policiais ou proteção de patrimônio público;
- l) **Telecomunicações e comunicação:** envolve solicitações para expansão de linhas telefônicas, pedidos específicos junto aos Correios, instalação de telefones públicos, ampliação dos serviços de internet, dentre outros;
- m) **Trânsito:** reúne as indicações sobre melhorias em sinalização de trânsito, em placas denominativas, faixas de estacionamento, assim como implantação de obstáculos redutores de velocidade em vias públicas e colocação de conjuntos semafóricos;
- n) **Transporte Público:** são os pedidos para ampliação ou modificação em itinerários de linhas de ônibus, instalação de coberturas em ponto de parada de ônibus, melhorias no transporte público em geral ou na prestação de serviços por parte das empresas competentes do setor no município, a Companhia Tróleibus Araraquara (CTA) e a Viação Paraty.
- o) **Urbanização e Meio Ambiente:** congrega os pedidos para preservação e fiscalização de áreas verdes, coibição de queimadas e cuidados urbanos em geral.

A tabela 11 mostra essa divisão das indicações dentre essas áreas.

Tabela 11. Indicações por grandes áreas (1997-2000)

Área da Indicação	Período					
	1997-2000		2001-2004		2005-2008	
	N	%	N	%	N	%
Administrativa e Financeira	46	1,4	34	0,7	20	0,6
Cidadania, Cultura e Serviço Social	14	0,4	39	0,9	12	0,4
Educação	19	0,6	22	0,5	6	0,2
Energia	373	11,4	407	8,9	319	9,5
Esportes e Lazer	43	1,3	62	1,4	17	0,5
Fiscalização	22	0,7	53	1,2	36	1,1
Negócios Jurídicos e Legislação	50	1,5	37	0,8	16	0,5
Obras e Serviços Públicos	1771	54,0	3074	67,6	2454	73,1
Saneamento	45	1,4	30	0,7	9	0,3
Saúde	63	1,9	47	1,0	21	0,6
Segurança Pública e Violência	44	1,3	78	1,7	18	0,5
Telecomunicações e Comunicação	174	5,3	63	1,4	30	0,9
Trânsito	450	13,7	460	10,1	310	9,2
Transporte Público	143	4,4	108	2,4	59	1,8
Urbanização e Meio Ambiente	5	0,2	8	0,2	8	0,2
Outras	19	0,6	28	0,6	24	0,7
Total	3281	100,0	4550	100,0	3359	100,0

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do arquivo da Câmara Municipal de Araraquara.

Como mostram os dados, ao longo de todo o período, a principal área de indicações dos vereadores é a área de Obras e Serviços Públicos, com constante aumento em seus percentuais em relação às demais áreas, seguida da área de Trânsito e depois da área de Energia, e, um pouco atrás, a área de Transporte Público. Há uma explicação para esta concentração dos pedidos em poucas áreas. Dentre as prerrogativas da administração municipal e o seu poder de intervenção frente às demandas da sociedade, os pedidos que se concentram nessas áreas são mais passíveis de ser executados pelo Executivo ou o mesmo encaminhar para o setor competente, esperando deste um posicionamento a respeito. Embora para a maioria dessas grandes áreas, exceto as de Energia e de Transporte Público, a prefeitura tenha uma Secretaria, Coordenadoria ou Gerência Executiva para realização dos pedidos, o atendimento às indicações dependem também do cronograma de cada um desses órgãos ou mesmo da existência de recursos para ser atendidos.

Considerando que as indicações percorrem o seguinte trâmite institucional: 1) após encaminhadas ao Executivo são protocoladas e entregues à Secretaria de Governo; 2) desta Secretaria/Chefia são encaminhadas às demais Secretarias Municipais dependendo da área a que dizem respeito ou a empresas prestadoras de serviço do município aguardando assim resposta da mesma; 3) no caso das Secretarias que recebem as indicações elas encaminham ao seus setores competentes, como coordenadorias ou gerências executivas; 4) após resposta do setor competente ela retorna ao Secretário da área que encaminha o posicionamento de seus setores à Secretaria de Governo; 5) a Secretaria de Governo envia o posicionamento e aguarda a manifestação do Prefeito; 6) após a emissão da resposta do Prefeito via ofício ela chega novamente à Câmara.

Diante desta passagem pela burocracia de governo, a tendência é a de que os pedidos mais simples obtenham respostas em menor tempo do que pedidos que demandem aguardo de posicionamento de empresas ou órgãos externos à administração municipal. Complementando o A tabela 12 mostra os principais destinos finais das indicações.

Tabela 12. Destino Final das indicações (1997-2000)

Destinatário Final das Indicações	Período					
	1997-2000		2001-2004		2005-2008	
	N	%	N	%	N	%
Secretarias Municipais	2532	77,2	3932	86,4	2935	87,4
CPFL	362	11,0	379	8,3	312	9,3
CTA/Viação Paraty	137	4,2	105	2,3	58	1,7
Telesp/Telefônica	154	4,7	46	1,0	29	0,9
13º Batalhão de Polícia Militar	28	0,9	54	1,2	5	0,1
DAAE	34	1,0	14	0,3	12	0,4
Outros	34	1,0	20	0,4	8	0,2
Total	3281	100,0	4550	100,0	3359	100,0

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do arquivo da Câmara Municipal de Araraquara.

Conforme o esperado, devido à demora da tramitação dos pedidos na burocracia de governo, as indicações que envolvem posicionamento de órgão ou empresas externas à administração municipal, somam a menor porcentagem dentre os pedidos dos vereadores. A maioria das indicações é destinada às próprias Secretarias Municipais, seguida pela empresa responsável pela iluminação pública (CPFL) e das empresas responsáveis pelo transporte público no município (CTA/Paraty). Considerando os percentuais apresentados ao longo de todo o período, percebe-se uma diminuição na quantidade de indicações encaminhadas para as

empresas de transporte público e um aumento na quantidade de pedidos para as Secretarias Municipais. Essa diminuição ocorre também na quantidade de pedidos encaminhadas às empresas de telefonia, já que a quantidade de orçamentos públicos foi sendo reduzida no município na última década por conta dos avanços na área de telefonia móvel.

Por último, outro aspecto importante que pode ser identificado nas indicações é a sua abrangência. Para se analisar esse ponto as indicações foram divididas em quatro categorias:

- a) **Geral**: que agrega as indicações cujo solicitado envolve um benefício, obra ou melhoria de serviço para todos no município;
- b) **Setorizada**: contém os pedidos que visam benefício, obra, reparos ou melhorias em algum tipo de atendimento público em determinado bairro ou bairros;
- c) **Local/Específica**: que comporta todas as indicações que solicitam reparos, melhorias, intimações para limpeza de terrenos por particular ou realização de algum trabalho ou prestação de serviço em uma entidade em específico;
- d) **Indefinida na ementa**: junta as indicações que por algum motivo não estavam definidas na ementa dos processos.

A tabela 13 apresenta os dados da divisão das indicações por estas quatro categorias.

Tabela 13. Abrangência das Indicações (1997-2008)

Abrangência das Indicações	Período					
	1997-2000		2001-2004		2005-2008	
	N	%	N	%	N	%
Geral	215	6,6	250	5,5	152	4,5
Setorizada	519	15,8	277	6,1	150	4,5
Local/Específica	2539	77,4	4012	88,2	3052	90,9
Indefinida na ementa	8	0,2	11	0,2	5	0,1
Total	3281	100,0	4550	100,0	3359	100,0

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do arquivo da Câmara Municipal de Araraquara.

De acordo com os dados, verifica-se que os maiores percentuais estão centrados na categoria Local/Específica, com destaque no fato de que a cada período esse percentual sofreu constante aumento. Há uma explicação para essa diferença: até meados dos anos 2000 os bairros periféricos, como um todo, careciam de diferentes necessidades infraestruturais, sendo

necessário proceder pavimentação asfáltica na maioria de suas ruas e avenidas, expandir a instalação de telefones públicos ou mesmo aumentar a colocação de postes para iluminação pública. Como reflexo dessas necessidades, as indicações muitas das vezes eram direcionadas não apenas para melhoria em um ponto do bairro, mas ele como um todo. Já no período posterior, principalmente do governo Edinho, a atenção foi maior com as condições dos bairros periféricos, implantando-se uma série de serviços públicos municipais e melhorias nas condições infraestruturais gerais, o que reflete, por outro lado no aumento verificado das indicações na categoria Local/Específica. Mesmo quando os vereadores passaram a solicitar reparos, melhorias ou sinalização elas passaram então a ser mais pontuais, como reflexo do aumento da urbanização no município e expansão imobiliária.

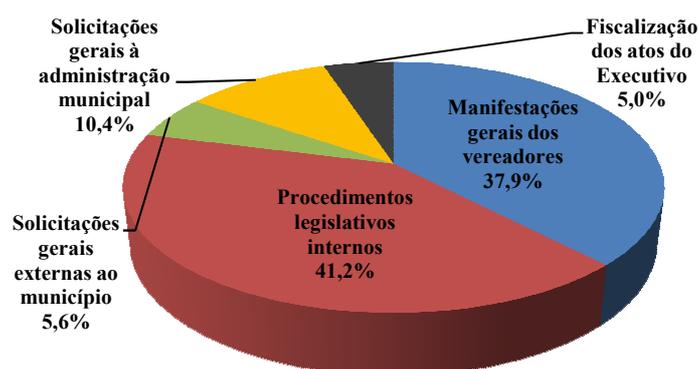
Quanto aos requerimentos eles também são de vital importância quando se analisa a produção legislativa dos vereadores. Ao longo do período de 1997 a 2008 foram apresentados pelos vereadores 10.540 requerimentos, sendo: 3.390 na legislatura de 1997 a 2000; 4.489 na legislatura de 2001 a 2004; e, por último, 2.661 na legislatura de 2005 a 2008. Para facilitar a análise deste material foram divididos os requerimentos em cinco grandes categorias, definidos da seguinte forma:

- 1) **Manifestações gerais dos vereadores:** contando nesta categoria as homenagens, congratulações, pesares em geral, voto de repúdio (em relação à algum acontecimento político ou situação social), voto de apoio (a propostas, ideias ou eventos importantes), felicitações por aniversários e inclusão de matérias jornalísticas julgadas importantes para o município a serem incluídas nos anais da Câmara.
- 2) **Procedimentos legislativos internos:** qualquer procedimento institucional dos vereadores, como pedidos de vista, arquivamento ou inclusão de projetos na Ordem do Dia, inclusão de projetos para votação em Plenário, convocação de Secretários e autoridades públicas para prestar esclarecimentos sobre questões importantes do município ou convites a autoridades para Audiências, palestras ou ciclos de estudo no Legislativo;
- 3) **Solicitações gerais externas ao Legislativo:** são incluídas aqui solicitações diversas a políticos, partidos, autoridades públicas, fundações, autarquias ou membros da administração direta ou indireta de outros níveis federativos;

- 4) **Solicitações gerais à administração municipal:** congregando solicitações ou cobrança de informações sobre serviços e estudos em geral para secretarias, coordenadorias e autarquias municipais ou empresas prestadoras de serviço direto ao município, como a CPFL, Correios, dentre outras;
- 5) **Fiscalização geral dos atos do Executivo:** incluídas aqui os pedidos de informação e solicitações de: planilhas de gastos e recibos de compras em geral, especificações de investimentos nas diversas áreas do município, envio de contratos celebrados com empresas prestadoras de serviço, esclarecimentos sobre critérios tomados para distribuição de benefícios sociais, esclarecimentos sobre regras para moradia popular, dentre outros.

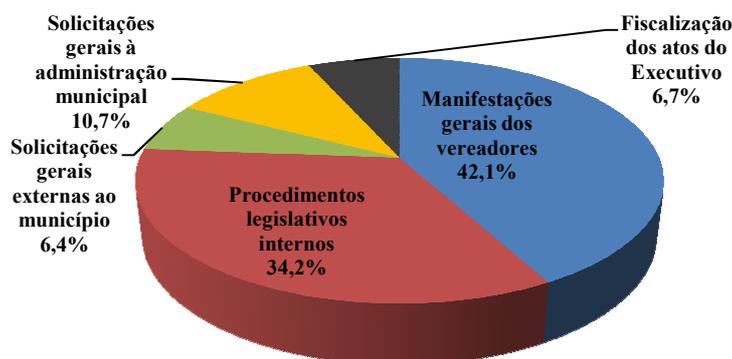
Enquadrando o total dos requerimentos em cada uma das legislaturas é possível analisar qual foram as principais áreas nas quais os vereadores centraram a sua produção legislativa dos requerimentos. É o que mostram as figuras 4, 5 e 6.

Figura 4. Requerimentos divididos por grandes áreas (1997-2000)



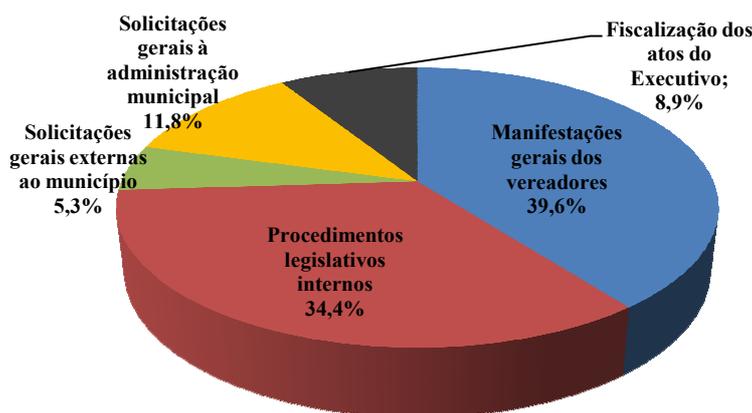
Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do arquivo da Câmara Municipal de Araraquara.

Figura 5. Requerimentos divididos por grandes áreas (2001-2004)



Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do arquivo da Câmara Municipal de Araraquara.

Figura 6. Requerimentos divididos por grandes áreas (2005-2008)



Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do arquivo da Câmara Municipal de Araraquara.

Com base nos gráficos é possível observar que os percentuais em cada uma das categorias variam muito pouco de legislatura para legislatura. Dentre eles, duas categorias merecem ser comentadas num primeiro momento. A parte em vermelha destaca os procedimentos legislativos internos, diminuindo em 7% da primeira para a segunda legislatura analisada e depois da terceira para a quarta legislatura subindo apenas 0,2%. Uma das possíveis explicações para esse fato é o que foi verificado em seção anterior, na qual se apontou a diminuição na quantidade geral de projetos de lei encaminhados pelos vereadores para discussão e deliberação em Plenário, o que impacta na diminuição do total de requerimentos nessa categoria. Outro percentual que merece destaque dentre os requerimentos é o da categoria pintada em preto, que diz respeito à fiscalização dos atos do Executivo. No

geral, requerimentos desse tipo refletem os menores percentuais ao longo de qualquer uma das legislaturas. Um dado importante é verificar qual ou quais os vereadores ou bloco parlamentar tem encaminhado requerimentos desse tipo, fiscalizando de maneira mais intensiva o Executivo, o que é uma das funções mais importantes do Legislativo.

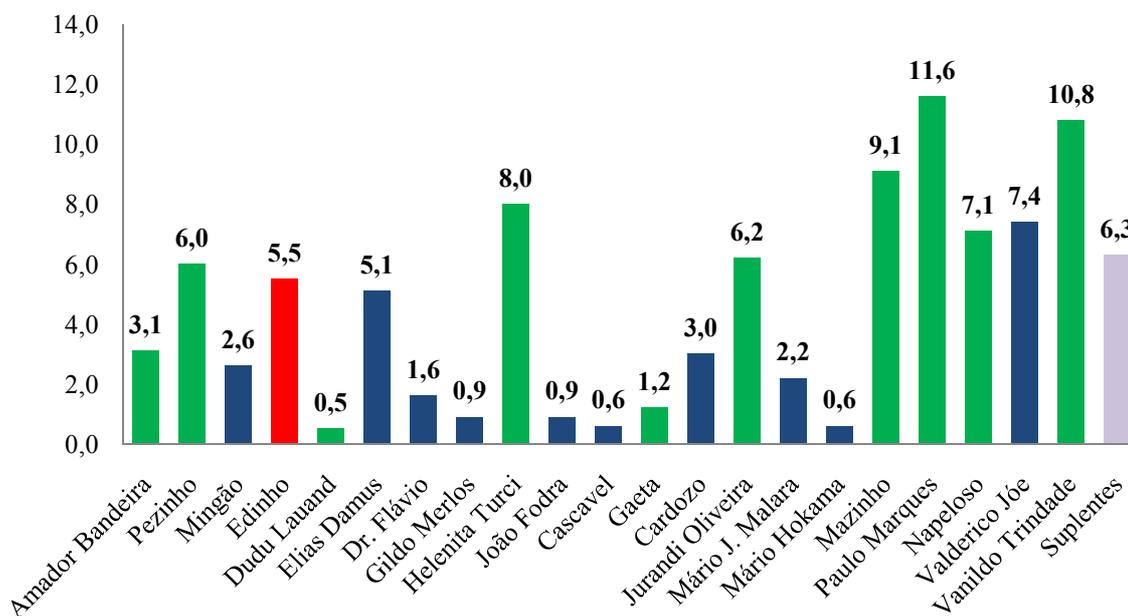
A partir desta apresentação geral das indicações e dos requerimentos ao longo do período analisado e, levando-se em conta que estes dispositivos revelam um caráter importante da construção dos apoios políticos em cada legislatura, é possível se verificar essa distribuição do seu uso dentre os três blocos parlamentares apresentados em seções anteriores. Essa averiguação vale também para o caso dos requerimentos, tendo em vista que, em seu conjunto, indicações e requerimentos compõe a maior parte da produção legislativa dos vereadores, sendo instrumentos reveladores da atuação de cada parlamentar ou de cada bloco parlamentar.

Na subseção seguinte veremos essa distribuição por legislatura analisando-as tanto especificamente quanto comparativamente.

5.2 Indicações e requerimentos nas legislaturas: comportamento dos blocos parlamentares base de governo x oposição

Depois de feita a discussão geral dos dados para o período em análise é possível relacionar os dados dos requerimentos e das indicações por vereador e por bloco de base de governo e oposição que seus respectivos partidos fizeram parte em cada legislatura. A figura 7 mostra os percentuais de indicações que cada um dos vereadores que estiveram a maior parte da legislatura em exercício parlamentar de 1997 a 2000 obteve em relação ao total de indicações no período. Note-se que os suplentes foram agregados num mesmo ponto pelo fato de todos eles, nessa legislatura, terem ficado pouco tempo no Legislativo, o que pouco impacta uma análise geral da legislatura. Dentre os vereadores eleitos em 1996 o único que foi substituído por maior tempo é o vereador do PPB, Carlos Manço, o qual havia sido nomeado, na ocasião, pelo prefeito Waldemar De Santi para ser seu Chefe de Gabinete, construindo assim a agenda de governo junto ao Legislativo. Em seu lugar ficou o vereador Cardozo. É importante destacar que o vereador Carlos Manço mantinha boas relações com todos os vereadores no Legislativo, o que favorecia ao prefeito De Santi governar com amplo apoio na Câmara.

Figura 7. Indicações por vereador (1997-2000)



Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do arquivo da Câmara Municipal de Araraquara.

De acordo com a figura 7, e considerando o contexto de cada legislatura, é possível verificar um comportamento diferenciado no que toca ao uso das indicações entre os vereadores mais importantes da base de governo (em azul) dos vereadores menos importantes (em verde). Dentre os vereadores destacados em azul, Elias Damus, Dr. Flávio, Cardozo e Mário Joel Malara eram do PPB, partido do ex-prefeito De Santi na ocasião, contando com a migração de Mingão eleito pelo PT para o partido ainda no primeiro ano da legislatura. Já os vereadores, Valderico Jõe, João Fodra e Mário Hokama (que em 1999 migrou para o PPS) eram do PFL, partido este que também apoiava o governo, assim como Gildo Merlos e Cascavel do PSD, embora o vereador Cascavel tenha saído do partido em 1999 e ido para o PTB, tendo em vista já a estruturação de uma estratégia eleitoral para as eleições que aconteceriam em 2000, sem o prefeito De Santi na disputa. Os vereadores destacados em verde, considerados os menos importantes da base de governo, são aqueles que organizaram sua estratégia ao longo da legislatura para apoiar o prefeito tendo em vistas os altos custos políticos de ser oposição no município. Este grande grupo é formado basicamente por vereadores do PMDB (Dudu Lauand, que migrou para o PSDB em 1999, Helenita Turci, Jurandi Oliveira, Mazinho e Ronaldo Napeloso, embora este último tenha também migrado para o PPS em 1999 em um movimento de acomodação de alguns vereadores em novas siglas tendo em vista também as estratégias eleitorais para 2000) e por vereadores do PSDB

(Amador Bandeira, Vanildo Trindade, Gaeta e Pezinho, o qual migrou para o PPB em 1999). Dentre os vereadores isolados em siglas partidárias temos Paulo Marques do PL, também aderindo à base de governo e, o único vereador da oposição, Edinho Silva do PT.

Note-se que os vereadores que compõe a base, mas não são o seu núcleo duro, são os que mais encaminharam indicações quando comparados com os demais da base. Como era de se esperar, essa é uma das opções que tais vereadores possuem para demonstrar ao seu eleitorado qual tem sido o seu trabalho no Legislativo, embora conforme apontado anteriormente, dentre todas as indicações encaminhadas ao Executivo, apenas 22,8% delas foram aprovadas. Muita das vezes, as indicações deixam de ser atendidas principalmente por conta da falta de recursos do município ou pelo fato do prefeito não julgar pertinente a sua execução dependendo do que é pedido.

Em relação aos requerimentos, a tabela 14 mostra como cada vereador utilizou este dispositivo legislativo. O mais importante a ser destacado é o uso do requerimento como meio de realização da fiscalização dos atos do Executivo, uma das funções basilares dos vereadores.

Tabela 14. Requerimentos: vereadores x grandes áreas (1997-2000)

Vereador	Manifestações gerais dos vereadores	Procedimentos legislativos internos	Solicitações gerais externas ao município	Solicitações gerais à administração municipal	Fiscalização dos atos do Executivo	Total
Amador Bandeira	12	34	10	7	1	64
	18,8%	53,1%	15,6%	10,9%	1,6%	100,0%
Pezinho	27	20	5	7	4	63
	42,9%	31,7%	7,9%	11,1%	6,3%	100,0%
Mingão	2	8	1	0	4	15
	13,3%	53,3%	6,7%	0,0%	26,7%	100,0%
Edinho	54	100	13	146	113	426
	12,7%	23,5%	3,1%	34,3%	26,5%	100,0%
Dudu Lauand	18	5	5	4	1	33
	54,5%	15,2%	15,2%	12,1%	3,0%	100,0%
Elias Damus	154	102	4	1	1	262
	58,8%	38,9%	1,5%	0,4%	0,4%	100,0%
Dr. Flávio	75	64	6	4	1	150
	50,0%	42,7%	4,0%	2,7%	0,7%	100,0%
Gildo Merlos	17	39	1	1	0	58
	29,3%	67,2%	1,7%	1,7%	0,0%	100,0%
Helenita Turci	148	53	38	14	4	257
	57,6%	20,6%	14,8%	5,4%	1,6%	100,0%
João Fodra	7	26	0	1	0	34

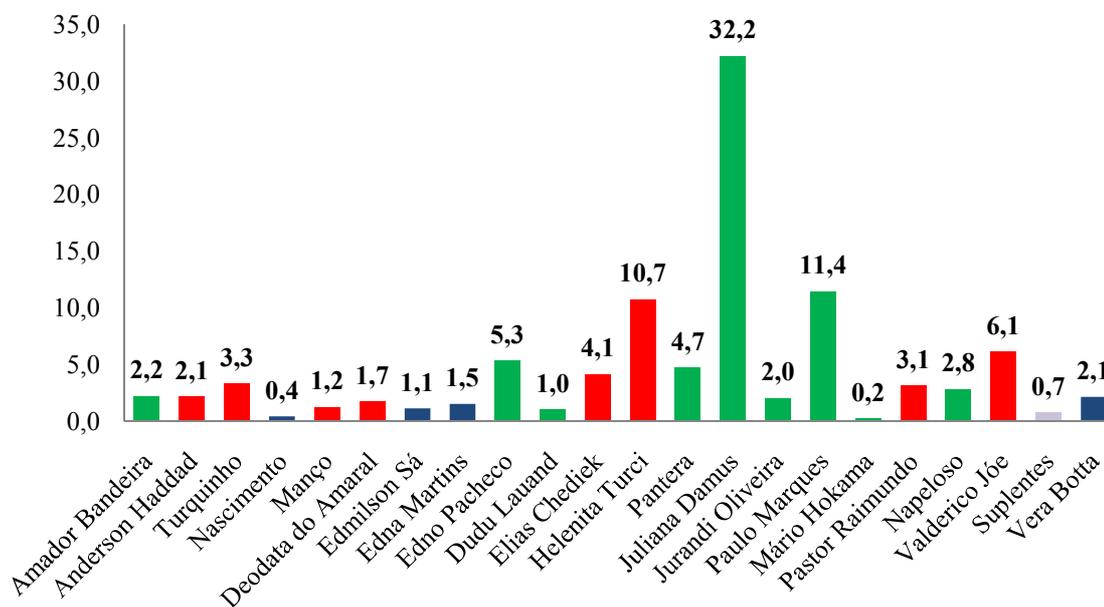
	20,6%	76,5%	0,0%	2,9%	0,0%	100,0%
Cascavel	0	5	0	0	0	5
	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Gaeta	72	31	29	18	3	153
	47,1%	20,3%	19,0%	11,8%	2,0%	100,0%
Cardozo	78	183	2	7	2	272
	28,7%	67,3%	0,7%	2,6%	0,7%	100,0%
Jurandi Oliveira	17	45	5	15	3	85
	20,0%	52,9%	5,9%	17,6%	3,5%	100,0%
Mário J. Malara	29	50	7	12	5	103
	28,2%	48,5%	6,8%	11,7%	4,9%	100,0%
Mário Hokama	82	46	5	3	0	136
	60,3%	33,8%	3,7%	2,2%	0,0%	100,0%
Mazinho	186	286	12	25	8	517
	36,0%	55,3%	2,3%	4,8%	1,5%	100,0%
Paulo Marques	33	79	10	36	11	169
	19,5%	46,7%	5,9%	21,3%	6,5%	100,0%
Napeloso	36	83	17	12	1	149
	24,2%	55,7%	11,4%	8,1%	0,7%	100,0%
Valderico Jóe	164	25	8	2	1	200
	82,0%	12,5%	4,0%	1,0%	0,5%	100,0%
Vanildo Trindade	24	59	2	1	1	87
	27,6%	67,8%	2,3%	1,1%	1,1%	100,0%
Suplentes	50	49	10	35	5	149
	33,6%	32,9%	6,7%	23,5%	3,4%	100,0%
Total	1285	1395	190	351	169	3390
	37,9%	41,2%	5,6%	10,4%	5,0%	100,0%

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do arquivo da Câmara Municipal de Araraquara.

Note-se que dentre todos os vereadores, o que mais utilizou o dispositivo dos requerimentos para fiscalização dos atos do Executivo foi o único vereador da oposição, o parlamentar Edinho Silva. Ele também foi o vereador que mais pedidos de informação encaminhou às Secretarias Municipais, demonstrando assim uma atuação voltada à cobrança do Executivo em suas mais diferentes formas. No geral, os demais vereadores têm os seus requerimentos centrados nas duas primeiras grandes categorias, demonstrando assim que a base de governo centra sua atuação nas questões internas à Câmara.

Seguindo o mesmo critério empregado anteriormente, a figura 8 mostra o uso das indicações pelos vereadores na legislatura de 2001 a 2004.

Figura 8. Indicações por vereador (2001-2004)



Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do arquivo da Câmara Municipal de Araraquara.

Nesta legislatura, de acordo com os dados apresentados, é possível identificar de início uma vereadora que foge ao padrão, a vereadora Juliana Damus. Embora os membros de seu partido, Manço e Turquinho, do PPB sejam da oposição ao governo, o seu comportamento ao longo da legislatura nos permite afirmar que ela se manteve mais como base do que como oposição. O alto percentual de indicações, nesse caso, indica que sua estratégia na Câmara é basicamente atender às demandas de seu eleitorado, centrando sua atuação no uso do dispositivo das indicações. Quanto aos demais vereadores vale destacar que os principais membros da base, os vereadores do PT, pouco utilizaram deste dispositivo das indicações. Quanto aos outros vereadores da base, formada por PSDB (Amador Bandeira e Lauand), PPS (Napeloso, Jurandi e Mário Hokama), PL (Paulo Marques) e PTB (Edno Pacheco e Pantera), o maior percentual é o de Paulo Marques, isolado no PL. Em relação aos membros da oposição, formada basicamente pelo PPB, pelo PFL (Valderico Jóe) e pelo PMDB (Deodata, Helenita, Elias Chediek e Pastor Raimundo), o maior percentual de indicações é o da vereadora Helenita Turci. Diferentemente da legislatura anterior, a participação de cada vereador no total das indicações diminuiu, sendo em grande parte concentrada na vereadora Juliana Damus. Importante destacar é que embora essa participação tenha diminuído houve aumento significativo no percentual das indicações aprovadas ao longo do governo Edinho, chegando à cifra dos 41,3%, apontando dessa maneira para uma postura do Executivo em procurar organizar sua base de governo.

Quanto aos requerimentos no período, a tabela 15 mostra o uso que cada vereador fez deste dispositivo.

Tabela 15. Requerimentos: vereadores x grandes áreas (2001-2004)

Vereador	Manifestações gerais dos vereadores	Procedimentos legislativos internos	Solicitações gerais externas ao município	Solicitações gerais à administração municipal	Fiscalização dos atos do Executivo	Total
Amador Bandeira	5	27	13	2	3	50
	10,0%	54,0%	26,0%	4,0%	6,0%	100,0%
Anderson Haddad	20	61	8	6	3	98
	20,4%	62,2%	8,2%	6,1%	3,1%	100,0%
Turquinho	33	77	10	76	89	285
	11,6%	27,0%	3,5%	26,7%	31,2%	100,0%
Nascimento	61	160	34	42	4	301
	20,3%	53,2%	11,3%	14,0%	1,3%	100,0%
Maço	444	44	2	15	40	545
	81,5%	8,1%	0,4%	2,8%	7,3%	100,0%
Deodata do Amaral	2	12	1	1	0	16
	12,5%	75,0%	6,3%	6,3%	0,0%	100,0%
Edmilson Sá	5	181	20	5	4	215
	2,3%	84,2%	9,3%	2,3%	1,9%	100,0%
Edna Martins	20	106	16	36	11	189
	10,6%	56,1%	8,5%	19,0%	5,8%	100,0%
Edno Pacheco	14	22	11	26	11	84
	16,7%	26,2%	13,1%	31,0%	13,1%	100,0%
Eduardo Lauand	175	26	10	11	2	224
	78,1%	11,6%	4,5%	4,9%	0,9%	100,0%
Elias Chediek	174	76	22	19	21	312
	55,8%	24,4%	7,1%	6,1%	6,7%	100,0%
Helenita Turci	229	59	70	29	9	396
	57,8%	14,9%	17,7%	7,3%	2,3%	100,0%
Pantera	51	76	8	11	13	159
	32,1%	47,8%	5,0%	6,9%	8,2%	100,0%
Juliana Damus	244	50	3	21	14	332
	73,5%	15,1%	0,9%	6,3%	4,2%	100,0%
Jurandi Oliveira	5	91	1	16	10	123
	4,1%	74,0%	0,8%	13,0%	8,1%	100,0%
Marquinho Cabeleireiro	42	43	3	55	32	175
	24,0%	24,6%	1,7%	31,4%	18,3%	100,0%
Mário Hokama	55	42	6	4	2	109
	50,5%	38,5%	5,5%	3,7%	1,8%	100,0%
Pastor Raimundo	9	13	0	3	5	30
	30,0%	43,3%	0,0%	10,0%	16,7%	100,0%

Napeloso	27	229	10	6	13	285
	9,5%	80,4%	3,5%	2,1%	4,6%	100,0%
Valderico Jóe	154	13	14	8	5	194
	79,4%	6,7%	7,2%	4,1%	2,6%	100,0%
Mesa da Câmara	23	32	1	1	2	59
	39,0%	54,2%	1,7%	1,7%	3,4%	100,0%
Bancada do PSDB	0	0	2	0	0	2
	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Bancada do PT	0	8	2	0	0	10
	0,0%	80,0%	20,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Bancada do PTB	0	1	2	0	0	3
	0,0%	33,3%	66,7%	0,0%	0,0%	100,0%
Suplentes	0	8	2	10	1	20
	0,0%	35,0%	10,0%	50,0%	5,0%	100,0%
Vera Botta	96	78	15	76	7	272
	35,3%	28,7%	5,5%	27,9%	2,6%	100,0%
Total	1888	1535	286	479	301	4489
	42,1%	34,2%	6,4%	10,7%	6,7%	100,0%

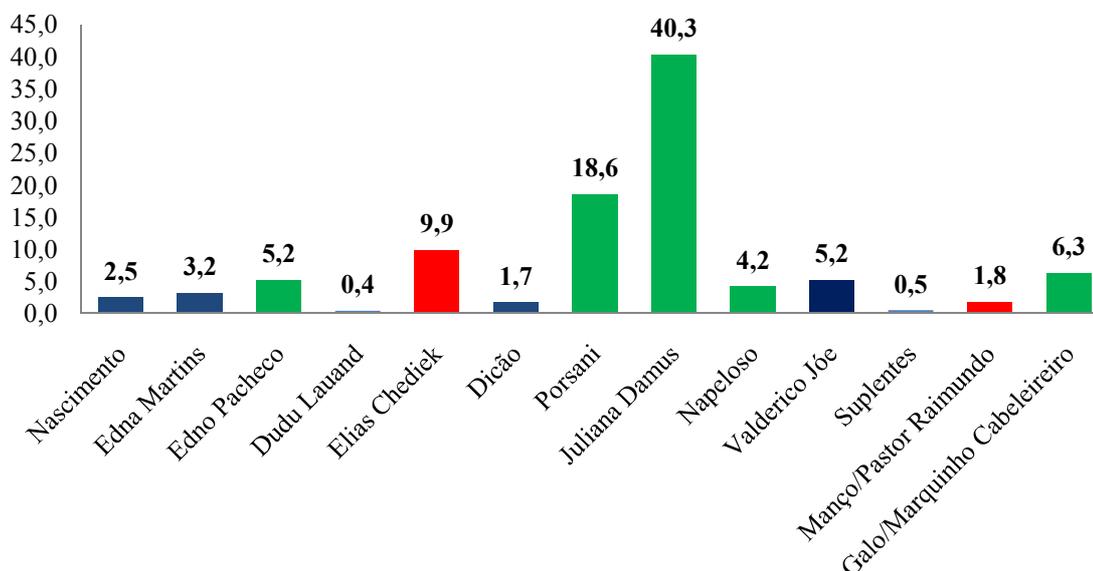
Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do arquivo da Câmara Municipal de Araraquara.

Assim como na análise da legislatura anterior, foi destacado o vereador que mais utilizou o dispositivo dos requerimentos para realização da função de fiscalização dos atos do Executivo. Parece que um padrão interessante foi verificado entre uma e outra legislatura: assim como no período de 1997 a 2000 o vereador Edinho, único da oposição naquele contexto foi o que mais utilizou o dispositivo dos requerimentos para cobrar as ações do Executivo, no período de 2001 a 2004 o vereador Turquinho, do PPB, foi o que mais utilizou esse dispositivo de fiscalização. Seu pai, o Doutor Anuar, era um dos políticos mais influentes junto ao governo De Santi, sendo Secretário por várias vezes. O filho, por sua vez, parece ter cumprido o papel de principal figura da oposição ao longo do governo petista Edinho Silva. A quantidade de requerimentos que Turquinho enviou também solicitando informações da administração municipal foi também a maior dentre todos os vereadores, equiparando-se a ele apenas a vereadora da base, Vera Botta. Os demais vereadores, assim como na legislatura anterior, mantiveram a maioria de seus percentuais centrados nas duas primeiras categorias, dedicando-se a questões internas do Legislativo.

Por último, cabe analisar a legislatura do segundo governo Edinho, de 2005 a 2008. Nesse período, por conta das resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, n.21.702 e n.21.803, a quantidade de vereadores foi diminuída de acordo com faixas populacionais. No caso da Câmara de Araraquara a quantidade de 21 vereadores existentes nas duas legislaturas

anteriores caiu para 12. A figura 9 mostra a quantidade de indicações que cada vereador encaminhou ao Executivo.

Figura 9. Indicações por vereador (2005-2008)



Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do arquivo da Câmara Municipal de Araraquara.

Nessa segunda legislatura as condições de governabilidade do prefeito Edinho Silva eram diferentes se comparadas ao período anterior. Fora a diminuição na quantidade de vagas no Legislativo, o que lhe permitia negociar pontualmente com os vereadores, a quantidade de vereadores de uma mesma sigla partidária se fragmentou. Dessa forma, os principais vereadores da base nesta legislatura eram os do PT (Nascimento, Edna Martins e Dicão) e o vereador do PSB (Valderico Jóe), o qual fazia parte da coligação do PT nas eleições proporcionais de 2004. Os demais membros da base passavam a ser políticos isolados em suas siglas partidárias, cuja estratégia de sobrevivência legislativa e mesmo eleitoral, dependia em larga medida de aderir à base. Neste grupo, destaca-se o PTB (Edno Pacheco), o PP (Juliana Damus), o PPS (Napeloso), o PFL (Porsani) e os vereadores do PV e PL, Galo e Marquinho Cabeleireiro, os quais foram agregados no mesmo ponto por conta de cada um deles exercer a função de vereador exatamente em metade da legislatura. No campo da oposição estiveram alocados os vereadores do PMDB (Dudu Lauand e Elias Chediek) junto com o Manço/Pastor Raimundo, agregados também sob o mesmo ponto por conta do falecimento de Manço logo no início do ano de 2007. Note-se que a vereadora Juliana Damus embora fosse do PP, partido que historicamente no município esteve ligado aos políticos mais tradicionais tendo como

oposição o PT, também acaba aderindo à base de governo tendo em vista o seu tipo de atuação no Legislativo.

O que se identifica nos encaminhamentos das indicações é que dois dos vereadores que canalizaram para si a maior participação no total dos encaminhamentos feito ao Executivo foram os vereadores Porsani e Juliana Damus. Dentre os demais vereadores da base, os que não são seu núcleo duro foram os que mais pedidos fizeram. No geral, é possível analisar que entre todas as legislaturas os vereadores do PT, independente da legislatura em questão, foram os que menos indicações fizeram ao Executivo. Isso talvez esteja ligado à concepção que tais parlamentares tem a respeito das funções dos vereadores e da estratégia, ao longo de uma legislatura, de procurar outros meios de mostrar sua atuação para o eleitorado.

Em relação aos requerimentos do período, a tabela 16 apresenta os percentuais por vereador.

Tabela 16. Requerimentos: vereadores x grandes áreas

Vereador	Manifestações gerais dos vereadores	Procedimentos legislativos internos	Solicitações gerais externas ao município	Solicitações gerais à administração municipal	Fiscalização dos atos do Executivo	Total
Carlos Nascimento	67	140	39	68	18	332
	20,2%	42,2%	11,7%	20,5%	5,4%	100,0%
Edna Martins	52	46	16	25	3	142
	36,6%	32,4%	11,3%	17,6%	2,1%	100,0%
Edno Pacheco	6	24	4	11	14	59
	10,2%	40,7%	6,8%	18,6%	23,7%	100,0%
Dudu Lauand	17	2	2	0	0	21
	81,0%	9,5%	9,5%	0,0%	0,0%	100,0%
Elias Chediak	226	97	20	38	102	483
	46,8%	20,1%	4,1%	7,9%	21,1%	100,0%
Dicão	12	145	3	8	1	169
	7,1%	85,8%	1,8%	4,7%	0,6%	100,0%
Porsani	100	46	19	85	38	288
	34,7%	16,0%	6,6%	29,5%	13,2%	100,0%
Juliana Damus	152	21	8	26	41	248
	61,3%	8,5%	3,2%	10,5%	16,5%	100,0%
Napeloso	63	294	11	20	2	390
	16,2%	75,4%	2,8%	5,1%	0,5%	100,0%
Valderico Jóe	22	8	4	3	0	37
	59,5%	21,6%	10,8%	8,1%	0,0%	100,0%
Mesa Diretora	246	62	12	1	0	321

	76,6%	19,3%	3,7%	0,3%	0,0%	100,0%
Manço/Pastor Raimundo	66	17	0	7	1	91
	72,5%	18,7%	0,0%	7,7%	1,1%	100,0%
Galo/Marquinho Cabeleireiro	24	9	4	19	16	72
	33,3%	12,5%	5,6%	26,4%	22,2%	100,0%
Suplentes	1	2	0	2	0	5
	20,0%	40,0%	0,0%	40,0%	0,0%	100,0%
Bancada do PT	0	3	0	0	0	3
	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Total	1054	916	142	313	236	2661
	39,6%	34,4%	5,3%	11,8%	8,9%	100,0%

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do arquivo da Câmara Municipal de Araraquara.

Com base nesta última tabela dos requerimentos não há dúvidas que os vereadores que mais pressionam o Executivo no sentido deste prestar contas ao Legislativo são os vereadores da oposição. O parlamentar do PMDB, Elias Chediek, obteve o maior volume de requerimentos da quinta categoria, demonstrando que no caso araraquarense a estratégia dos principais vereadores da oposição em cada legislatura é o uso do dispositivo dos requerimentos como meio de fiscalizar gastos do Executivo em obras e serviços públicos assim como análise de contratos celebrados, qualidade de serviços prestados, dentre outros. À exemplo do ocorrido nas outras duas legislaturas, a maioria dos vereadores utilizou o dispositivo dos requerimentos nas duas primeiras categorias, com destaque para os altos percentuais na segunda categoria dentre os vereadores do PT. Quanto às solicitações gerais às Secretarias, em termos de volume de requerimentos enviados, destaca-se a produção do vereador Porsani. Isso se explica devido ao fato do vereador ter sido Secretário por diversas vezes, conhecendo desta maneira os trâmites e a organização de cada secretaria de governo em detalhes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa procurou discutir alguns pontos importantes quando tratamos do tema do processo decisório municipal e do papel desempenhado pelos vereadores, partidos, base do governo e oposição quando se analisa a produção legislativa em cada uma das legislaturas que compuseram este estudo de caso da Câmara Municipal de Araraquara ao longo do período de 1997 a 2008.

Primeiramente, em relação ao marco teórico, a literatura de estudos do Legislativo ao demonstrar a importância dos condicionantes institucionais na análise da atuação dos partidos na arena de governo, na medida em que também os destacou como principais atores no processo decisório acabou identificando um poder Executivo federal fortalecido diante de um Legislativo limitado na hora de legislar. Contudo, demonstrou empiricamente que um governo só consegue implantar a sua agenda e garantir sua governabilidade a partir do momento que organiza sua base de apoio no Legislativo. A formação desta base ocorria eminentemente em moldes partidários. Partindo destas referências, os trabalhos sobre Legislativos Municipais indicaram que a principal dificuldade de pesquisas na área residia exatamente em como adaptar as variáveis explicativas utilizadas para analisar o Congresso Nacional às Câmaras Municipais, sabendo-se, por um lado, das diferenças em termos de competência legislativa e variedade nas dimensões dos municípios e, por outro lado, que o desenho institucional do nível federal fora replicado nos níveis subnacionais pela Constituição de 1988.

Sendo assim, o caminho percorrido na pesquisa foi justamente o de utilização e adaptação de um conjunto de variáveis explicativas que possibilitaram analisar como se comportam os vereadores no interior da arena de governo, sabendo-se também que as prerrogativas legislativas dos vereadores são limitadas do ponto de vista administrativo por conta de que seus projetos não podem implicar em ônus para a receita municipal. Neste aspecto, o Executivo Municipal é constitucionalmente um ator privilegiado no processo decisório. No entanto, para o Executivo governar, os seus projetos dependem da aprovação do Legislativo, e, dessa forma, esta relação entre os poderes fica marcada por negociações, conflitos e tensão de interesses.

Desse modo, ao serem utilizadas as variáveis: *partidos políticos*, *processo legislativo* e *direitos parlamentares* pode ser verificado, a partir da análise dos projetos de lei ordinária, a insuficiência de elementos que permitem argumentar sobre o comportamento dos blocos parlamentares ou mesmo sobre a maneira como o Executivo negocia com o Legislativo do ponto de vista institucional. Contudo, em meio à análise dos dados gerais de produção da

Câmara, descobriu-se um caminho interessante de pesquisa no que diz respeito às atividades legislativas que os vereadores concentram sua produção. Se por um lado a capacidade de criação de leis é deixada em segundo plano pelos parlamentares, por outro eles dedicam suas atividades na Casa tanto a auxiliar o Executivo na administração municipal (quando consideramos os dados das indicações) quanto, paralelamente, se manifestam de diferentes maneiras por meio dos requerimentos, conseguindo assim informações demandadas de seus eleitores, se posicionarem sobre temas importantes do município, apenas dar votos de congratulações e homenagens ou fiscalizar todos os atos do Executivo que julgarem pertinentes.

No que diz respeito ao processo decisório, dentre os projetos que fazem parte do escopo de competência tanto do Executivo quanto do Legislativo, observou-se, por exemplo, o contínuo aumento da dominância do Executivo araraquarense ao longo dos últimos anos, ampliando, portanto, sua função legislativa no município em detrimento da diminuição da participação legislativa dos vereadores. Da mesma forma, verificou-se também que os projetos encaminhados para votação pelos vereadores têm sido cada vez mais aprovados conforme mostraram os dados da taxa de sucesso legislativo.

Sendo assim, a teia de elementos que devem ser considerados para se determinar o comportamento de um vereador ou do bloco parlamentar a que faz parte, depende de uma ampla leitura sobre os arranjos políticos estabelecidos entre os membros das elites locais em cada contexto e das opções de atuação legislativa traçadas em cada legislatura. Há, portanto, variáveis endógenas à instituição legislativa que são importantes para se compreender as estratégias dos vereadores, assim como elementos contextuais externos à Câmara, que condicionam, sobretudo, o jogo eleitoral e a sobrevivência dos atores políticos no poder.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v.1, 1988.
- ABRÚCIO, F. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciência Política USP, 1998.
- ALMEIDA, A.; SANTOS, F. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. **Dados**, v.48, n.4, pp. 693-735, 2005.
- AMES, B. **The Deadlock of Democracy in Brazil**. University of Michigan Press: Ann Arbor, 2001.
- AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, v.43, n.3, pp.479-519, 2000.
- AMORIM NETO, O.; COX, G.; McCUBBINS, M. D. Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98. **World Politics**, v.22, n.4, pp.550-578, 2003.
- ARAÚJO, P. G. **Instituições políticas e democracia**: processo e produção legislativos na Câmara Municipal de Belo Horizonte 1989-1996. 2001. 187 p., Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, 2001.
- ARAÚJO, S. M. V. G.; SILVA, R. S. Reflexões e novas agendas de pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. **RIEL – Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, Rio de Janeiro, FGV, n.2, out. 2012.
- ARQUIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA.
- ARRETCHE, M. Continuidades e discontinuidades da federação brasileira: de como 1998 facilitou 1995. **Dados**. Rio de Janeiro, v.52, n.2, pp. 377-423, 2009.
- ARRETCHE, M; RODDEN, J. Política distributivista na federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v.47, n.3, pp. 549-576, 2004.
- AVELAR, L. e WALTER, M. I. M. T. Lentas mudanças: o voto e a política tradicional. **Opinião Pública**, Campinas, v.14, n.1, pp. 96-122, maio 2008.
- ÁVILA FILHO, P. M.. et al. Legislativo municipal e intermediação de interesses: notas de pesquisa. **4º Encontro da ABCP**. CD-Rom, 2004.
- ÁVILA FILHO, P.M.; LIMA, P. C. G. S; JORGE, V. L. Produção legislativa e intermediação de interesses: uma análise das Indicações na Câmara Municipal do Rio de Janeiro. In: **35º Encontro Anual da Anpocs**. GT 10 – Estudos Legislativos, 2011.

- BARRETO, A. Reeleição parlamentar: reflexões metodológicas e análise do caso da Câmara de Vereadores de Pelotas (1976-2004). **Opinião Pública**, Campinas, v.14, n.1, pp.123-148, jun.2008.
- CAETANO, B. Executivo e Legislativo na esfera local. **Novos Estudos Cebrap**, n.71, março pp. 101-125, 2005.
- CARONE, E. **A República Velha** (Instituições e Classes Sociais). 2ª ed. São Paulo: DIFEL, 1970.
- CHAVES, C. A. Eleições em Burity: a pessoa política. In: PALMEIRA, M. e GOLDMAN, M. (orgs.). **Antropologia, voto e representação política**. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1996.
- CHEIBUB, J. A.; FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. **Dados**, Rio de Janeiro, v.52, n.2, 2009, pp.263-299.
- COSTA, I. A. **Conexão eleitoral**: a reeleição na Câmara dos Deputados e o perfil político dos parlamentares com oito ou mais mandatos. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo). Brasília: Câmara dos Deputados – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento/Programa de Pós-Graduação, 2007.
- COUTO, C. G. Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso paulistano. In: ANDRADE, R. de C. (org.). **Processo de governo no município e no Estado**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.
- FAORO, R. **Os Donos do Poder**. 16ª Ed. São Paulo: Editora Globo, 2004.
- FELISBINO, R. A. **O Legislativo municipal em dois contextos democráticos (1946-1964 e pós-1988)**: o caso da Câmara Municipal de Mogi Mirim (SP). 2003. 278 p., Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos, 2003.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- _____. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: IGNÁCIO, M.; RENNÓ, L. (org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- FLEISCHER, D. As eleições municipais no Brasil: uma análise comparativa (1982-2000). **Opinião Pública**, Campinas, v.13, n.1, pp.80-105, 2002.
- HALL, P.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n.58, p.123-223, 2003.
- IGNÁCIO, M.; RENNÓ, L. (org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

- INTERLEGIS. **1º Censo do Legislativo organizado pela SINTER** – Secretaria Especial do Interlegis. Brasília, 2005.
- JOFRE, N. O Legislativo e o poder local. In: BENEVIDES, M. V. e outros (org.). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.
- KERBAUY, M. T. M. **A morte dos coronéis**: política interiorana e poder local. Araraquara: FCL/Laboratório Editoria/ UNESP; São Paulo: Cultua Acadêmica Editora, 2000.
- _____. Descentralização, processo decisório e políticas locais. **Revista Estudos de Sociologia**, Araraquara, nº 16, p. 151-163, 2004.
- _____. As Câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. **Opinião Pública**, Campinas, Vol. XI, n.2, out. 2005.
- KINZO, M. D. e BRAGA, M. S. Sistema eleitoral, competição partidária e representação parlamentar nos Legislativos estaduais. In: KINZO, M. D. e BRAGA, M. S (orgs.) **Eleitores e representação partidária no Brasil**. São Paulo, Ed. Humanitas, p. 159-177, 2007.
- KINZO, M. D. Partidos, deputados estaduais e a dimensão ideológica In: KINZO, M. D. e BRAGA, M. S (orgs.) **Eleitores e representação partidária no Brasil**. São Paulo, Ed. Humanitas, p. 139-158, 2007.
- LAMOUNIER, B e MENEGUELLO, R. **Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.
- LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 2ª ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.
- LEONE, E.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. Estratégias para sobreviver politicamente: escolha de carreiras na Câmara dos Deputados do Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v.9, n.1, pp. 44-67, 2003.
- LIJPHART, A. **As Democracias Contemporâneas**. Lisboa: Editora Gradiva, 1989.
- LIMA JUNIOR, O. B. Partidos, eleições e Poder Legislativo In: MICELI, Sergio (org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Editora Sumaré, ANPOCS; Brasília, DF: CAPES, 1999.
- LIMONGI, F. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **BIB**, n.37, pp. 3-38, 1994.
- _____. Institucionalização política. In: MICELI, Sergio (org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Editora Sumaré, ANPOCS; Brasília, DF: CAPES, 1999.
- _____. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos**. São Paulo, n.76, 2006.

- LIMONGI, F.; CORTEZ, R. As eleições de 2010 e o quadro partidário. **Novos Estudos**, São Paulo, n.88, pp. 21-37, nov. 2011.
- LOMA. Lei Orgânica do Município de Araraquara.
- LOPEZ, F.G. **As relações entre Executivo e Legislativo no município de Araruama-RJ**. 114 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2001.
- MAINWARING, S. Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective. **Comparative Politics**, v.24, n.1, pp-21-43, 1991.
- MAYHEW, D. R. Congress. **The Electoral Connection**. New Haven and London, Yale University Press, 1974.
- MELO, C. R. F. Partidos e migrações partidárias na Câmara dos Deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, v.42, n.2, 2000.
- _____. Individualismo e partidarismo em doze estados brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 26, n. 75, p. 57-71, 2011.
- MENEGUELLO, R. **Partidos e governo no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- MORAES, F. Executivo e Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.15, n.4, out./dez. 2001.
- NUNES, F. What is the best strategy to obtain legislative support? Survey evidence to study Executive-Legislative relationship in Brazilian state assemblies. **Brazilian Political Science Review**. No prelo.
- OLIVEIRA, O. F. **O Legislativo municipal no contexto democrático brasileiro: um estudo sobre a dinâmica legislativa da Câmara Municipal de Nova Iguaçu**. 1999, 173 p., Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Antropologia e Ciência Política, Universidade Federal Fluminense, 1999.
- PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v.43, n.4, 2000.
- PALMEIRA, M.; GOLDMAN, M. **Antropologia, voto e representação política**. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1996.
- PANEBIANCO, A. **Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- PEIXOTO, V. M. Coligações eleitorais nos municípios brasileiros: competição e estratégia. In: KRAUSE, S.; DANTAS, H.; MIGUEL, L. F. (orgs.). **Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Ed. UNESP, 2010.

- PEREIRA, C. e RENNÓ, L. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, v.44, n.2, 2001.
- PEREIRA, C. e 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, p.735-771, 2003.
- PESSANHA, C. **Relação entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1964-1994**. Tese (Doutorado em Ciência Política). São Paulo: USP, 1997.
- PRAÇA, S.; GARCIA, J. Formação de governo no nível municipal: o caso dos municípios paulistas. In: **35º Encontro Anual da ANPOCS**. GT 10: Estudos Legislativos, 2011.
- RICCI, P. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **Dados**, Rio de Janeiro, v.46, n.4, p. 699-734, 2003.
- RICMA. Regimento Interno da Câmara Municipal de Araraquara.
- ROCHA, M. M.; COSTA, A. R. Percepções dos deputados estaduais sobre o sistema de comissões das assembleias estaduais brasileiras. **Opinião Pública**, 2012. No prelo.
- SANTOS, F. **Teoria das decisões legislativas: microfundamentos do clientelismo político no Brasil**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ, 1995.
- _____. F. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v.40, n.3, 1997.
- _____. Novas e Velhas verdades sobre a organização legislativa e as democracias. **Dados**, Rio de Janeiro, v.44, n.4, 1998.
- _____. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. **Dados**, v.42, n.1, pp. 111-138.
- _____. SANTOS, F. **O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- _____. Partidos e Comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados**, Rio de Janeiro, v.45, n.2, p. 237-264, 2002.
- SANTOS, M. L. Teoria e Método nos Estudos sobre o Legislativo Brasileiro: uma Revisão da Literatura no Período 1994-2005. **BIB**, São Paulo, n. 66, 2º Semestre de 2008, pp. 65-89.
- SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas Partidários**. Brasília: Zahar/UnB, 1982.
- _____. **Ingengería Constitucional Comparada**. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

- SILVA, B. S. Discutindo a “tese da conexão eleitoral” na esfera local: um mapeamento das eleições de 1996, 2000 e 2004 no município de Araraquara-SP. In: In: **35º Encontro Anual da ANPOCS**. GT 10: Estudos Legislativos, 2011.
- SOARES, G. A. D. **Sociedade e política no Brasil**: desenvolvimento, classe e política durante a Segunda República. São Paulo: DIFEL, 1973.
- SPROESSER, A. K. **Direito parlamentar**: processo legislativo. São Paulo: ALESP/SGP, 2004.
- TELAROLLI, R. **Poder local na República Velha**. São Paulo: Editora Nacional (Brasiliana, v. 364), 1977.
- _____. **Para uma história de Araraquara**: 1800 a 2000. Araraquara: UNESP, FCL. Laboratório Editorial, 2003.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br>>. Acesso em 20 de jan. 2011.
- TSEBELLIS, G. **Atores com poder de veto**: como funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.