

Relação Executivo-Legislativo municipal brasileiro: produção dos Projetos de Leis em Salvador

The Municipal Executive-Legislative relation in Brazil: production of legislative propositions in Salvador

Alan Rangel Barbosa¹

Resumo

Esse paper buscou ampliar a pesquisa sobre os Estudos Legislativos no Brasil - relação Executivo-Legislativo - no campo municipal, sobretudo no nordeste, do qual há poucas pesquisas publicadas. O objetivo foi analisar a utilização dos Projetos de Leis, no período de 2001 a 2012, na cidade de Salvador, para compreender a taxa de dominância e a taxa de sucesso das leis. Os resultados mostraram que a média da taxa de sucesso do Executivo foi de 73,3%, valor que se aproximou da taxa de sucesso do Executivo federal. Quanto as taxas de dominância os resultados variaram: 2001-2004, 13,9%; 2005-2008, 6,7%; 2009-20012, 12%. Essas médias divergiram dos trabalhos no Congresso: entre 1989-2004 a taxa média de dominância do Executivo girou em torno de 85,6%. Nas considerações finais, apontamos que as evidências mostraram que importa aos vereadores a visibilidade pública quanto ao uso dos projetos, pois a imagem política projetada para os munícipes é o quanto foi ativo na construção das proposições, independentemente do resultado final delas. Uma racionalidade eleitoral baseada na publicização da produção.

Palavras -Chave: Legislativo Municipal. Produção Parlamentar.

1 Mestre e doutorando em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia. Pesquisador Bolsista da Capes. Pesquisador do Grupo de Pesquisa Representação Política no nível Municipal Brasileiro, do CNPq

Comportamento Político.

Abstract

This paper sought to expand research on the Legislative Studies in Brazil - relationship Executivo-Legislativo - in the municipal field , especially in the northeast, of which there are few published studies. The objective was analyze the use of Laws Projects in the period 2001-2012 in the city of Salvador, to understand the dominance rate and the success rate of the laws. The results showed that the average executive success rate was 73,3%, a value that approached the success of the federal Executive. The dominance rates results varied: 2001-2004 , 13,9 % ; 2005-2008 , 6,7% ; 2009-20012 ,12% . These averages diverged from work in Congress : between 1989-2004 the average rate of Executive dominance was around 85,6 % . In the final considerations, we have pointed out that the evidence showed that it is important to local councilors the public visibility regarding the use of projects, because the political image projected to the citizens is how much was active in the construction of the propositions, Regardless of the final outcome of them. A electoral rationality based on the production of publicity.

Keywords: Municipal Legislative. Parliamentary Production. Political Behavior.

1. Introdução

Com a Constituição de 1988, os municípios brasileiros transformaram-se em entes federativos, como o estado e a União. Conquistaram autonomia política, administrativa e financeira, podendo também editar sua própria Lei Orgânica.

Sobre a autonomia dos municípios, Abrucio (2002) apontou que a descentralização não levou em consideração as desigualdades regionais políticas, sociais e econômicas do Brasil.

Para nossas prioridades de pesquisa, essa situação teve repercussão direta nas relações do Legislativo municipal, pois, dadas as dificuldades existentes nos municípios, inclusive nas capitais, o montante da despesa a ser gasto na alocação de recursos sociais, por parte da Administração local, é muitas vezes insuficiente para suprir todas as demandas locais. Neste sentido, cabe ao Executivo levar em consideração o que pode ser gasto no município dentro dos parâmetros da LOA (Lei Orçamentária Anual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e PPI (Plano Plurianual de Investimentos). Quanto ao Legislativo, resta pouco espaço para emendar o projeto orçamentário e criar leis que estejam em consonância com o que pode ser gasto, sem onerar o orçamento público. De acordo com Kerbaux (2005, p. 360),

[...] apesar de a Constituição de 1988 ter determinado maior autonomia aos legislativos e a possibilidade de serem introduzidas emendas ao orçamento, os legislativos locais têm se deparado com imensas dificuldades. A constituição da maioria absoluta, por exemplo, exige uma mobilização de apoios difíceis a cada votação, quer pelo executivo, quer pelo legislativo, dada a fragmentação dos interesses partidários e políticos que caracterizam os legislativos locais. Outro elemento que pode interferir neste processo é o poder de veto do chefe do executivo, que lhe permite barrar, total ou parcialmente, um projeto aprovado pelo legislativo.

Para Silva (2013) as receitas municipais são limitadas frente às ques-

tões sociais por políticas que possam atender demandas por melhoria na saúde, educação, trabalho. Por isso, a sobrevivência política da Administração local é muito dependente das transferências oriundas da União. Mas, acreditamos que mesmo assim,

Embora haja essas limitações quanto as questões orçamentárias e administrativas nos municípios e o poder legislativo não possa propor projetos que impliquem ônus ao orçamento público municipal, o processo decisório municipal é marcado por uma diversidade de temas, sendo que as relações entre o poder Executivo e o Legislativo despontaram como importante objeto de pesquisa para se ter conhecimento do quanto a lógica de relação entre os poderes no nível federal se replicava no nível municipal, ou ainda se nesta esfera ocorriam outros padrões de interação (SILVA, 2013, p.16).

A configuração atual da política local tem aberto cada vez mais espaço para a ciência política enfrentar novos desafios e o novo desenho instalado, compreendendo, também, a relação Executivo-Legislativo. A falta de atenção aos estudos sobre municípios é analisada por D'Avila filho, Lima e Jorge (2010 p. 3): “essa lacuna se deve às dificuldades dos vereadores em produzir legislação local significativa, diante dos constrangimentos impostos pelas Constituições Federais e Estaduais, restando pouca margem para a criatividade dos vereadores”.

De modo geral, as pesquisas sobre os Estudos Legislativos no Brasil têm concentrado suas agendas de pesquisa nos âmbito federal e estadual, com pouca margem ao município. Os estudos locais têm direcionado as pesquisas no sul e sudeste. (COUTO e ABRUCIO, 1995; COUTO, 1998; ANDRADE, 1998; SILVA, 2011; CAETANO, 2005; ARAÚJO, 2001; D'AVILA FILHO, LIMA e JORGE, 2010, 2011). A produção acadêmica municipal a possui características comuns: a) preponderância do Executivo frente ao Legislativo; b) Legislativo frágil, que pouco segue os deveres de fiscalização ao executivo; c) Legislativo que se propõe mais a um assistencialismo, prestação de serviços do que a criação de leis – produção legislativa; d) partidos fracos; e, e)

forte apelo à conexão eleitoral. (RUGGIERO JÚNIOR 2005; SOUZA, 2004 LOPEZ, 2004; ALMEIDA e LOPEZ, 2011; FELISBINO, 2009; RAUPP, 2012,).

Três estudos na capital paulista apontaram outra característica: a produção legislativa tem caráter mais difuso e menos distributivista, com pouca margem para a conexão eleitoral, e mais centrado no partidarismo. (CAETANO, 2005, SILVA, 2011; GARCIA, 2013).

Diante do panorama exposto, esse paper buscou contribuir para ampliar as pesquisas no âmbito municipal, sobretudo no Nordeste, procurando tanto compreender a dinâmica existente na relação Executivo-Legislativo, como a produção parlamentar dos vereadores. E fornecer novos elementos que colaborem com os estudos no nível local.

O trabalho analisou a relação Executivo-Legislativo, no que se refere à utilização dos Projetos de Leis na Câmara Municipal de Salvador, especificamente, *a taxa de dominância e a taxa de sucesso das leis*. De acordo com Limongi (2006), a taxa de dominância é a simples divisão das leis cuja proposição se deve ao Executivo pelo total de leis aprovadas no período. E a taxa de sucesso é calculado pela proporção do que é aprovado pelo Executivo sobre o total enviado por esse Poder. Não encontramos na literatura municipal trabalhos que discutam com profundidade tais indicadores. Com isso acreditamos que a pesquisa dará novos subsídios sobre a produção legislativa local.

Apresentamos duas hipóteses: 1) Considerando que os trabalhos sobre o legislativo municipal têm mostrado uma preponderância do Executivo frente ao Legislativo, no que concerne a aprovação dos Projetos de Leis, como tem mostrado a literatura recente, afirmamos que a Câmara Municipal de Salvador segue nessa mesma direção, ou seja, o Executivo tem conseguido se sobrepor ao Legislativo, aprovando mais projetos, portanto, com elevadas taxas de sucesso. 2) Considerando também os trabalhos sobre os Estudos Legislativos, afirmamos que a taxa de dominância do Executivo soteropolitano segue padrões

percentuais elevados tanto quanto a arena federal².

Quanto à metodologia adotada, foram realizadas as análises dos trabalhos legislativos, de dispositivos regimentais, entre 2001 e 2012³, dos arquivos da Câmara Municipal de Salvador – Setor da Diretoria Legislativa, fonte principal do estudo. Outra fonte utilizada foi o portal *web* da Câmara, referente aos dados de três legislaturas.

A primeira parte do trabalho faz panorama dos conceitos principais nos Estudos legislativos nacionais; o segundo bloco é sobre a literatura e as pesquisas no campo municipal; o terceiro versa sobre a produção legislativa da cidade de Salvador, na relação Executivo-Legislativo quanto aos projetos de leis, em três períodos. Nas considerações finais descrevemos o resultado das hipóteses, lacunas e sinalizamos algumas inferências sobre elas.

2. Arena Federal

Desde os anos 90, há duas perspectivas predominantes quanto ao comportamento dos legisladores brasileiros: uma que identifica um padrão acentuado de descentralização na organização interna no Legislativo Brasileiro⁴, e outro mais centralizador, pressupondo uma

2 Segundo Limongi (2006) a taxa de sucesso, a taxa de dominância e a taxa de disciplina são indicadores freqüentemente utilizados para analisar o êxito do Executivo na arena legislativa. Para nosso trabalho só usaremos o dois primeiros indicadores devido a dificuldades da pesquisa empírica

3 Escolhemos três somente legislaturas, pois, tivemos dificuldade de buscar dados de legislaturas anteriores devido a precariedade de banco de dados da Câmara Municipal de Salvador.

4 Essa abordagem destaca as categorias do federalismo, sistema eleitoral de lista aberta, desempenho eleitoral, ideologia, sistema partidário (fragmentação e multipartidarismo) e posição política, apresentam-se como o lócus privilegiado dos intelectuais da ciência política, que ao retratar o Congresso Brasileiro percebem que estes pontos são relevantes para uma predominância da arena eleitoral sobre a arena congressual ou legislativa. (Ames, 2003; Mainwaring, 2001).

organização endógena.

Contudo, para os interesses de nossa pesquisa, adotamos a priori a perspectiva que circula no âmbito da centralização e organização endógena do Legislativo brasileiro. Revisitamos a bibliografia sobre o cenário federal, pois é a referência primeira no Brasil sobre literatura norte-americana⁵, e porque a produção teórica dos Estudos Legislativos nesse cenário é rica, diversificada e consolidada pelos estudiosos. A arena estadual, que possui trabalhos empíricos, teóricos e metodológicos relevantes, escapou aos objetivos dessa revisão.

2.1. Perspectiva Endógena do legislativo brasileiro

O enfoque endógeno destaca os representantes políticos agindo de acordo com a estrutura de centralização decisória do Congresso e com uma organização partidária igualmente centralizada junto aos líderes partidários, e ao poder do Executivo brasileiro⁶. Nesse sentido, Santos (2008, p.8) afirma: [...] “a tese desse grupo é orientada pela assunção de que as instituições próprias do Poder Legislativo (e da sua relação como executivo) importam e têm impacto tanto na organização, quanto na performance e no conteúdo dos *outcomes* legislativos)”.

Para essa perspectiva é crucial compreender a organização do legislativo brasileiro. A primeira variável que podemos destacar neste modelo

5 São três as abordagens conceituais originárias do Neo – Institucionalismo de Escolha Racional para compreender o Congresso norte-americano: partidário, distributivista, e informacional. Em nosso trabalho nos referenciaremos à abordagem partidária e suas variáveis para o caso brasileiro.

6 “Diferentemente da trajetória americana, a integração do Executivo à arena legislativa, mediante o uso de suas prerrogativas presidenciais de iniciativa legislativa e de atuação nesta arena, dilatou o campo analítico a partir do qual foram explorados os efeitos da organização interna sobre a produção legal. De forma predominante, as análises acerca da associação entre, de um lado, a distribuição de prerrogativa e direitos parlamentares, do recurso aos procedimentos legislativos e, de outro, o comportamento parlamentar partidaricamente coordenado incluíram o papel interveniente do Executivo nesta arena”. (IGNÁCIO e RENNÓ, 2009, p. 21)

é sobre os **poderes do presidente**, (LIMONGI, 1994, 2006; SANTOS, 2002) entre elas o poder de editar medidas provisórias; a iniciativa exclusiva de pedido de urgência; poder de veto e a prerrogativa de iniciar o projeto orçamentário. Esses são alguns dispositivos que conferem ao Executivo brasileiro ter força no Congresso Nacional.

O Executivo negociaria cargos de primeiro, segundo e terceiro escalão, em ministérios e órgãos do governo, agenciando também a presidência das comissões, a composição da Mesa Executiva e as emendas orçamentárias que ele pode executar. Nesse sentido, a Constituição Brasileira 1988 favoreceu o processo de decisão no presidencialismo brasileiro, chamado pela literatura hegemônica de *presidencialismo de coalizão*, que traria as possibilidades de carreiras parlamentares exclusivas ao distributivismo. (LIMONGI, 2006).

Outra variável importante nesta perspectiva é sobre a **centralização decisória**, que passa pelo Colégio de Líderes,

[...] criado em 1989 como organismo auxiliar da Mesa Diretora da Câmara para assuntos relacionados ao calendário de votações da Casa. Ele tem importância decisiva nos pedidos de urgência para a votação de projetos específicos, o que significa que as proposições devem ser votadas no prazo de 45 dias. O pedido de urgência é encaminhado à Mesa pelo Colégio de Líderes, e a assinatura de cada líder é ponderada pelo tamanho da bancada sob seu comando. Em seguida, o pedido é enviado ao plenário da Câmara para ser votado [...] (SANTOS, 2002, p. 7-8)

Dada a preponderância do Executivo brasileiro, com a ampliação de novos poderes constitucionais, na agenda legislativa, configurou-se uma centralização interna dos trabalhos parlamentares organizada pela ação dos partidos e indicação de líderes.

Limongi (2006) apontou as **coalizões** como sustentáculos do sistema político brasileiro, contribuindo para a governabilidade e não à instabilidade institucional. A taxa de sucesso e taxa de dominância

corroboram para a governabilidade: no período pós- 1988, a taxa de sucesso média do Executivo até março de 2006 chegou acerca de 70,7%; enquanto que a taxa de dominância, 85,6%. (Limongi, 2006). A taxa de disciplina é outro dado que corroboraria para a governabilidade orientada pelo presidencialismo de coalizão: a disciplina média da base governista – partidos que tiveram cargos políticos – foi de 87,4%, no período pós 88, levando em consideração votações de matérias ordinárias. Contudo,

[...] o que realmente importa não é a magnitude da disciplina, mas a previsibilidade, isto é, se líderes têm como prever os resultados, se podem garantir vitórias contando apenas com suas bancadas. E isso ocorre no Brasil. O plenário é extremamente previsível. O fato é que o presidente raramente é derrotado. O governo saiu se vitorioso em nada mais nada menos que 769 das 842 votações consideradas: 91,3% das vezes [...] parece difícil sustentar que a base de apoio do governo careça de solidez. Vale observar que na maioria das derrotas, a indisciplina da base não foi o problema, mas sua divisão interna, isto é, pelo menos um partido não seguiu a orientação do líder do governo [...] (LIMONGI, 2006, p. 24)

Outro aspecto significativo refere-se a **patronagem**, identificada aqui como “conjunto de recursos à disposição do presidente para induzir o Legislativo a aprovar sua agenda política e cumprir um papel decisivo neste processo” (SANTOS, 2008, p. 9). Podemos utilizar como exemplo as emendas orçamentárias. Figueiredo e Limongi (2002; 2005) mostraram o quanto o governo é um ator que possui elementos suficientes, respaldados pela Constituição, para criar uma agenda política incorporada às demandas do Legislativo. Forma-se, então, a conciliação entre Executivo e Legislativo passando pela centralização política/partidária.

Comissões legislativas. Quem compõe os membros das comissões? São os líderes partidários. A negociação de quais partidos podem efetivamente ter direitos a presidir as comissões passam pela propor-

cionalidade numérica que o partido obteve, o número de cadeiras alcançado nas eleições.

De modo geral, partidos ou coligações vencedores da disputa eleitoral, favoráveis a candidatura vencedora – durante a campanha política – quase sempre migraram para a ala situacionista após as eleições. Possuem vantagens para pertencer às comissões. As comissões mais estratégicas do ponto de vista econômico, político e jurídico são repassadas, na maioria, aos partidos apoiadores do governo. As menos expressivas são oferecidas à oposição.

O trabalho nas comissões se orienta por uma organização respaldada pelo sistema partidário interno – centralizadora das decisões -, nas indicações e seus membros, e pelo apoio ou não ao Executivo e seu partido da base.

Todos os elementos citados, resumidamente, procuraram demonstrar o peso significativo da organização partidária dentro da arena parlamentar, aos trabalhos internos, seja no Senado ou na Câmara Federal. Indo além da teoria norte-americana, os pesquisadores brasileiros incluíram também o forte poder legislativo do Executivo respaldado pela Constituição de 1988, que lhe garantiu a possibilidade de coordenar suas metas com os líderes partidários e não com legisladores individualmente.

3. Arena Municipal

Nesse bloco faremos uma breve revisão dos estudos legislativos no âmbito local, na relação Executivo – Legislativo, com três autores que tocam nas principais discussões sobre o tema. Reiteramos que os pesquisadores aqui citados estão mais alinhados a perspectiva endógena dos Estudos Legislativos, ou seja, apresentam menos peso aos fatores externos no comportamento dos vereadores.

Caetano (2005) analisou a relação Executivo-Legislativo na grande São Paulo, buscando compreender como se formaram as maiorias

parlamentares e a definição de agenda legislativa. Identificou que o Executivo local, com a composição partidária majoritária, tem preponderância na formulação e aprovação da agenda dos trabalhos legislativos no plenário, em relação aos projetos de leis.

O autor buscou criticar os estudos que afirmaram que o presidencialismo brasileiro “faz com que os poderes Executivo e Legislativo sejam regidos por soberanias paralelas, que não regem incentivos à cooperação” (CAETANO, 2005, p.107). Assim, além desses possíveis problemas, a literatura oposta tende a inferir que o sistema proporcional de lista aberta contribuiria para fragilizar os partidos brasileiros, pois incentivaria ações individuais por parte dos atores políticos. Posto isto, essa concepção colocaria o Executivo com um poder homólogo, pois, estaria:

[...] fazendo com que os parlamentares releguem a segundo plano a função legislativa e passem a ter como principal preocupação o controle dos instrumentos governativos que possibilitem a transferência de bens e serviços à sua clientela. Dessa maneira, a atividade legislativa exercida pelos parlamentares ficaria restrita a questões simbólicas, como a denominação de ruas, a distribuição de homenagens e o estabelecimento de datas comemorativas. (CAETANO, 2005, p.107).

A visão anterior, segundo Caetano, é sem fundamento, mesmo ao nível municipal, pois,

[...] a Carta Magna de 1988 apresenta diversos itens que concentram poderes legislativos nas mãos do presidente. O Executivo controla o timing e o conteúdo dos trabalhos legislativos, o que o coloca em posição estratégica para a aprovação de projetos. Por fim, mostram como as normas constitucionais que regulam a distribuição de direitos e recursos parlamentares influenciam o nascimento de um padrão bastante centralizado de organização do Congresso, consoante com o papel de protagonista exercido pelo

A Câmara Municipal de São Paulo se revelará altamente centralizada: o prefeito da cidade paulista tem grande poder de interferir nos trabalhos legislativos, respaldado pelo Regimento Interno e Lei Orgânica do Município.

Em resumo, os resultados mostraram os seguintes dados: no período de 2001 a 2004: a) dos 218 projetos de leis do Executivo deliberados em plenário, no segundo turno pelos vereadores, só ocorreu apenas um veto. Mesmo esse caso isolado teve o texto original modificado pelos vereadores e encaminhado de volta ao prefeito, que vetou a mudança, posteriormente mantida pelo Legislativo; b) dos 573 projetos aprovados na Câmara e encaminhados para sanção do prefeito, 179 foram reprovados por este (cerca de 31,20%); c) dos 398 projetos que viraram leis, 217 (55%) foram do Executivo, sendo que 218 passaram por votação no plenário; o Legislativo obteve 45% de aprovação. Esses resultados corroboram com a tese da forte influência do Executivo na instância da Câmara. Pois, como vimos, somente um projeto foi reprovado nas votações no Plenário em todo o período.

Garcia (2013) caminhou no sentido de compreender na relação Executivo-Legislativo também na capital paulista, o sucesso legislativo dos prefeitos. Um dos principais questionamentos que buscou responder foi se a lógica da formação de gabinetes do município é semelhante ou não à lógica verificada no plano federal.

O recorte temporal contemplou de 1989 a 2012, portanto, todas as gestões municipais no período democrático. Os resultados mostraram que a distribuição de pastas não se traduziu em sustentáculo para maioria na Câmara Paulista, como na arena federal. No entanto, praticamente todos os projetos de leis enviados pelo Executivo ao Plenário foram aprovados. Isso infere que para além das pastas secretariais oferecidas a alguns partidos não alinhados ao prefeito, há outros elementos que garantiram uma coalizão majoritária, favorecendo aos interesses do Executivo no processo Legislativo.

A autora apontou, através dos estudos de Amorim Neto (2002), que entre 1985 a 2010, 85% dos gabinetes eram majoritários e a maioria desses gabinetes estabelecidos garantiram ampla maioria no Congresso. Em relação ao desempenho do Executivo paulista, na iniciativa dos projetos de leis, de 1989 a 2012 só ocorreu duas assertivas negativas no plenário quanto aos projetos apresentados. A taxa média de sucesso do Executivo girou em torno de 51,53%. No entanto, muitos projetos não chegaram ao plenário, foram arquivados ou retirados pelo Executivo. Porém, todos os projetos de leis do Executivo encaminhados para votação em Plenário foram praticamente aprovados, mesmo contando em alguns momentos com coalizões minoritárias, antevendo possivelmente alguma derrota em Plenário.

Na capital paulista, o cenário do multipartidarismo, analisado pelos estudos federais, é tão evidente quanto na arena local, por isso, o Executivo busca sempre compor maiorias para responder positivamente a seus interesses. Nas considerações finais, porém, a autora mostra que só as pastas secretariais não garantem apoio na Câmara, pois outros elementos, tais como nomeações para empresas públicas, aprovação de emendas ao Orçamento, corroboraram para o sucesso do Executivo nas leis aprovadas. Na seguinte citação a autora aponta quais caminhos devem ser percorridos para alavancar os estudos no município:

Por fim, o estudo sobre a interação Executivo e Legislativo deve avançar na identificação das forças políticas que ocupam subprefeituras, empresas públicas, pois esse trabalho indica que as secretarias são um recurso fundamental a disposição do prefeito, mas não suficiente para angariar apoio da maioria do Legislativo. Outra questão a ser abordada em pesquisas futuras é o comportamento dos membros da coalizão nas votações nominais, conhecido como taxa de disciplina, pois observá-las corrobora para resultados mais apurados acerca do funcionamento das coalizões, ou seja, revelará o apoio real da coalizão, e não somente o nominal. (GARCIA, 2013, p. 44)

Silva (2011), ao estudar também a capital paulista, mostrou que

a apresentação dos projetos de leis pelos vereadores possuiu uma característica mais centrada em uma distribuição mais geral a todo município, e não às bases paroquiais. Foram analisados os governos de Marta Suplicy (2001-2004) e de José Serra/ Kassab (2005-2008), e os dados eleitorais das eleições de 2000 e 2004.

Os votos recebidos pelos vereadores nos dois anos de competição eleitoral, 2000 e 2004, tiveram caráter mais disperso que concentrado, pois a elevada competição eleitoral existente no município de São Paulo impediu que os candidatos se focalizassem somente em uma região específica.

Os dados mostraram nessa pesquisa que os parlamentares com votos mais concentrados apresentaram projetos de leis dos tipos *geral e seccional*. Mesmo resultado encontrado para os vereadores que receberam votos dispersos. Outro dado encontrado é de parlamentares com votação concentrada, dominante atuaram menos em termos de apresentação de projetos de leis daqueles que receberam votação dispersa ou compartilhada: nas duas legislaturas, 13^a e 14^a, respectivamente, 24,5% e 38,5%, a percentagem de vereadores com voto concentrado que apresentaram projetos; 45,7% e 54,69% legisladores com voto disperso. Parlamentares que mais apresentaram projetos de leis, com conteúdo dito *irrelevantes* foram os de votação concentrada nas duas eleições.

O autor ainda sinalizou a falta de evidências palpáveis que coincidam sistemas eleitorais com voto pessoal e políticas paroquiais.

Por fim, outra assertiva está baseado no trabalho de Lemos (2001):

[...] o vereador sendo racional não precisa focar em políticas para a sua *constituency*, pois os efeitos de uma política de cunho geral serão sentidos pelo seu eleitor. Deste modo, o eleitor racional de Downs (1999) que apesar preferir um benefício que o atinja diretamente, é capaz de identificar as melhoras na sua vida como um todo. Por exemplo, um eleitor que mora na zona sul pode se sentir satisfeito e bene-

ficiado por um museu aberto na zona central da cidade[...] (LEMOS, 2001 apud SILVA, 2011, p. 17)

Garcia (2013), Caetano (2005) e Silva (2011), corroboraram com a perspectiva partidária, levando em consideração variáveis adotadas nos estudos sobre o Congresso Brasileiro: centralização decisória, disciplina partidária, capacidade do Executivo em aprovar seus interesses e baixa capacidade do Legislativo em alocar recursos visando a conexão eleitoral.

Projetos de leis de caráter geral; taxa de sucesso do Executivo nos projetos; taxa de dominância do Executivo frente ao Legislativo; indicação de presidentes das comissões mais estratégicas da Câmara coordenado pelo prefeito, sinalizaram a preponderância do Poder Executivo, em um contexto de multipartidarismo, tal como na esfera federal.

4. Relação Executivo-Legislativo Soteropolitano: os projetos de leis

Discorreremos nessa seção sobre a relação Executivo-Legislativo no que tange aos dados sobre os projetos de leis ordinários. Segundo o Regimento Interno da Câmara de Salvador, título VI, capítulo I, Art. 161 “A iniciativa das Leis, ressalvados os casos de competência exclusiva, cabe a qualquer Vereador, às Comissões da Câmara e ao Prefeito.”

Os projetos de leis (complementar e ordinária), o projeto de resolução, decreto legislativo e emenda a LOM (Lei Orgânica do Município) têm força normativa de lei, ou seja, podem alterar o *status quo* ou o marco legal e, portanto, são considerados como produção legislativa. As proposições fazem parte do processo legislativo, segundo a Constituição Federal, art. 59, da seção VIII (DO PROCESSO LEGISLATIVO), Subseção I, art. 59⁷.

7 O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V

A análise foi direcionada aos projetos de leis ordinários⁸. Não foi intuito fazer um panorama político extenso dos períodos adotados nesta pesquisa. Buscamos uma compreensão mais endógena dos aspectos de produção, tanto do Legislativo como do Executivo.

4.1. Sobre os Partidos Políticos Soteropolitanos

Os partidos políticos na Câmara Municipal de Salvador seguem lógicas semelhantes às realidades municipais vistos na seção anterior: tendem a se aproximar do governo, ou seja, partidos menores se apóiam na base do Executivo na obtenção de apoio político de acordo com seus interesses.

Rangel (2014) mostrou que entre 2001 e 2012, na Câmara Municipal de Salvador, o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Socialista (PSOL), considerados mais à esquerda no que tange ao estatuto, foram efetivamente grupos que fizeram oposição consistente e mais duradoura ao prefeito, de 2005 a 2007. E na legislatura atual, com início em 2013, os partidos também freqüentam a oposição. Situação diferente ocorre no governo estadual: desde 2007 o governo está nas mãos do PT. E continuará seu posto por mais quatro anos: 2015 a 2018.

As migrações partidárias variaram ao longo do período em Salvador. Os dados obtidos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), sobre os reeleitos, forneceram as seguintes informações: no período do carlismo⁹,

- medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII – resoluções.

8 Por falta de espaço não abordaremos o contexto político das três legislaturas analisadas. Decerto, que nosso objetivo é comprovar as hipóteses assinaladas no início do trabalho em paralelo com a realidade federal.

9 De acordo com Dantas (2012 p. 2- 3) em nota de rodapé, “Carlismo é, no sentido estrito, aqui usado, a denominação atribuída ao grupo que controlou a política baiana, de 1971 a 1986 e de 1991 a 2006, sob o comando do governador, ministro e senador Antonio Carlos Magalhães, falecido em 2007. Uma acepção mais ampla do termo foi adotada em Dantas Neto (2006 e 2008), para designar, mais que um grupo político, uma “política” expressiva da versão baiana da modernização conservadora brasileira”.

nas eleições de 2000, foram 16 reeleitos, sendo 13 (81,3%) fieis aos partidos; em 2004, ainda no período de predomínio carlista, foram 15 reeleitos, sendo que 6 (40%) migraram de partido; no período pós carlista, já nas eleições de 2008, 19 reeleitos com 11 (58%) vereadores que migraram; e, por fim, em 2012, 16 reeleitos, sendo 12 (75%) parlamentares fieis as suas legendas, comparado com o período anterior.

Chama atenção, particularmente, as eleições de 2000, no qual 85,3% dos reeleitos não haviam migrado de partido em relação a eleição anterior – 1996 - ainda no período do carlismo, e predomínio do antigo Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas (DEM). Ou seja, a lógica na Câmara era mais definida pela fidelidade partidária. O contexto começou a mudar efetivamente a partir das eleições de 2004, no qual o PFL veio perder influência no período, impactado pela onda petista causado pela vitória do ex-presidente Lula da Silva no cenário federal em 2002.

No próximo tópico veremos como a configuração do contexto municipal incidiu na produção legislativa em Salvador.

4.2. Lógica dos Projetos de Leis em Salvador.

Tabela 1 - Proposições apresentadas – 2001 a 2012 – Salvador

Produção	Quantitativo
Leis	4.253
Requerimentos Especiais	3.255
Indicações	1.933
Resoluções	936
Moções	582
Total	10.959

Fonte: Dados retirados do Setor da Diretoria Legislativa da CMS e organizados pelo autor.

A Tabela 1 refere-se a todas as proposições apresentadas, tanto do Legislativo quanto do Executivo, no período de 12 anos. Observa-

-se que os projetos de leis e os requerimentos especiais dominaram a produção no período analisado. As Indicações aparecem em terceiro lugar. Os dados reforçam a importância de compreender como as leis são apresentadas e aprovadas na Câmara Municipal de Salvador.

Abaixo destacaremos o total de Projetos de Leis que foram apresentados e aprovados pelo Poder Executivo e Poder Legislativo em três mandatos consecutivos: 2001-2004 (14ª Legislatura); 2005-2008 (15ª Legislatura); 2009-2012 (16ª Legislatura).

Tabela 2 - Projetos de Leis apresentados e aprovados em três Legislaturas – Salvador

Legislatura	Projetos Apresentados Exe.		Projetos Aprovados Exe.		Projetos Apresentados Leg.		Projetos Aprovados Leg.	
	N	%	N	%	N	%	N	%
14ª	101	9,2	86	13,5	995	90,8	533	87,4
15ª	82	6,7	52	6,7	1390	94,4	720	93,3
16ª	83	5,5	56	12,0	1592	95,0	410	88,8
Total	100	266	100	194	100	3977	100	1663

Fonte: Dados retirados do Setor Administrativo do Legislativo da Câmara de Salvador.

A Tabela 2 mostra todos os projetos de leis apresentados e aprovados nas três legislaturas analisadas na Câmara Municipal de Salvador. A 14ª Legislatura abrange o período de 2001 a 2004; a 15ª, de 2005 a 2008, e 16ª de 2009 a 2012. Ou seja, 12 anos.

O Executivo apresentou 266 projetos contabilizando as três legislaturas, e teve 194 aprovações. Já o Legislativo foi muito superior: apresentou 3977 projetos, com 1663 projetos aprovados; ou seja, menos da metade dos projetos apresentados foram aprovados, apenas 42%. Enquanto que o Executivo obteve 73% de aprovação em relação aos apresentados.

Os dados mostram que o Legislativo apresentou e aprovou mais projetos em relação ao Executivo no período analisado. No entanto,

a tabela também revela algo significativo: apesar de o Executivo não dominar os índices de apresentação e aprovação - em moldes quantitativos - na Câmara, esse Poder precisou de poucas proposições para ser efetivo e conciso em suas aprovações. Em outras palavras, o domínio do Legislativo quanto aos dados deve ser visto mais de perto. Como veremos adiante, o dispêndio é mais elevado para os parlamentares.

Caetano (2005) e Garcia (2013) apontaram que os projetos do Executivo, quando são votados no plenário da Câmara, receberam quase 100% de aprovação. De acordo com Garcia (2013), na capital paulista, entre 1989 a 2012, foram votados no plenário 918 projetos de iniciativa dos prefeitos, somente duas não foram aprovadas. Quer dizer, as votações na Câmara favoreceram expressivamente aos interesses do Executivo paulista.

Nas tabelas seguintes mostraremos a taxas de dominância e sucesso no sentido de compreender melhor a produção legislativa soteropolitana.

Tabela 3 - Taxa de Dominância do Executivo em três mandatos consecutivos – Salvador %

Período 14 ^a	Taxa de Dominância	Período 15 ^a	Taxa de Dominância	Período 16 ^a	Taxa de Dominância
2001	17,8	2005	8,7	2009	15,0%
2002	19,4	2006	5,2	2010	10,6%
2003	11,4	2007	8,2	2011	14,2%
2004	8,7	2008	4,0	2012	8,0%

Fonte: Criado pelo próprio autor a partir dos dados do Setor Legislativo da Câmara.

Na Tabela 3, sobre a taxa de dominância do Executivo, podemos perceber em três mandatos houve constante variação. Ao analisarmos a média da taxa de dominância dos mandatos separadamente, temos na 14^a Legislatura o total de 13,9%; na 15^a houve um total de 6,7%, e na 16^a, 12%. Ou seja, sempre abaixo de 14%.

Na conjuntura do prefeito Imbassahy¹⁰, pertencente ao carlismo e ao PFL, foi possível verificar mais espaço para o Executivo. No segundo mandato de João Henrique¹¹, porém, a percentagem de dominância foi de quase 2% a menos do que no governo de Imbassahy. Na 15^a Legislatura caiu quase pela metade a dominância do Executivo.

De modo geral, a tabela mostrou que a maioria dos projetos tem origem na própria Câmara dos Vereadores, o que divergiu dos trabalhos no Congresso, que entre 1989-2004 assistiu a dominância do Executivo em 85,6%, e nos dois primeiros anos do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, chegou ao ponto máximo de 95,6% de dominância do Executivo.

As leis são majoritariamente originárias na Câmara Municipal. Difere da arena federal no qual o Legislativo tende a delegar boa parte de seu poder ao Executivo. Encontramos resultado similar à produção legislativa de Araraquara, São Paulo, no qual Silva (2014)¹² apontou o Executivo com uma baixa taxa de dominância nos projetos aprovados: 1997-2000 foi de 24,1%; 2001 a 2004, 40,9%; e, de 2005 a 2008, foi de 61,0%. À exceção do terceiro mandato, a taxa de dominância foi menor do que o Legislativo.

Apesar do baixo percentual referido ao Executivo, o autor infere que,

[...] a dominância do Legislativo no período de 1997-2000 e 2001-2004 explica-se pelo alto percentual de projetos com pequeno impacto sobre o ordenamento jurídico que versam sobre nomeações de ruas, logradouros, paços municipais e alterações no ordenamento urbano. [...] Se consideramos as políticas mais substantivas, como as políticas de desenvolvimento econômico local, a destinação de recursos para a saúde, educação entre outras, todos esses projetos tem origem no Executivo devido à prerrogativa exclusiva de legislar nestes temas [...] (SILVA, 2014, p. 222)

10 14^o Legislatura

11 O ex-prefeito de Salvador, João Henrique Barradas Carneiro, governou a cidade de 2005 a 2012, 15^a e 16^a Legislatura.

12 No entanto, o objetivo central do autor foi retratar a produção das Indicações e Requerimentos em sua pesquisa

Em termos semelhantes, o Legislativo tende a apresentar projetos de pouca relevância, enquanto o Executivo é mais incisivo, direcionando projetos com temas mais relevantes e com impactos mais significativos para o município.

Rangel (2014) ao estudar a produção dos Projetos de Indicação na Câmara Municipal de Salvador, concluiu que o uso das indicações¹³ teve caráter de visibilidade pública e política. Na pesquisa realizada entre 2009 e 2010, considerou que nada garante que, após o plenário aprovar as indicações, o Executivo sancione ou execute os projetos aprovados. Não há uma segurança por parte do vereador de que prefeito atenda ao pedido de indicação, que apenas é uma sugestão ao poder público.

Entrevista com funcionários nos gabinetes dos vereadores, com assessores e funcionários, apontou que não há preocupação em ter um banco de dados sobre quais Projetos de Indicação foram executados. E mais, muitos projetos ficaram engavetados, sem passarem pela deliberação. O autor captou um interesse de visibilidade na apresentação dos projetos, uma racionalidade eleitoral pelo uso da publicidade.

Em outras palavras, o parlamentar tem meios de indicar a população que atuou durante o seu mandato, mesmo que diversas proposições tenham estado engavetadas ou mesmo sem resposta do Executivo. Rangel (2014, p.129) ratifica o exposto,

Observamos que a vereança utilizou estratégias de visibilidade política do mandato para publicizar aos eleitores suas produções legislativas através do Diário Oficial, Portal Web da Câmara, mala direta, sites pessoais e também jornais impressos pelo próprio gabinete e distribuídos à população. O vereador, seja da situação ou da oposição, quando cobrado pelos eleitores, podem comprovar que fez a indicação através dos meios já citados, colocando assim o problema sob a responsabilidade do Executivo [...]

13 De acordo com o Regimento Interno da Câmara de Salvador, Cap. VII, Art. 197. “Indicação é a proposição com que o vereador externa ao poder público a manifestação da Câmara ou das suas Comissões, desde que não se configure em sugestão para realização de obra e serviço”.

O diagnóstico acima se conecta com os projetos de leis, pois a quantidade de proposições dos vereadores enviados ao plenário, como vimos na Tabela 2, tem baixo sucesso de transformar-se em leis, apenas 42%. Esse dado aponta para uma lógica próxima ao que ocorre aos projetos de indicação, ou seja, a publicização dos projetos é um fato relevante na apresentação dos mesmos, pois, pode alavancar sucesso eleitoral, seja na reeleição, seja na busca de cargos mais compensatórios para o parlamentar.

Ao apontarmos a superioridade do Executivo frente às proposições do Legislativo, na Tabela 2, no qual este último tem baixo sucesso na aprovação das proposições, com mais de 57% de rejeição de projetos apresentados, as evidências mostram a mesma inferência das considerações finais na pesquisa de Rangel (2014).

Pralon e Ferreira (1998) ao estudarem a Câmara Municipal de São Paulo, 1989 a 1996, identificaram fatores estruturais, que chamaram de “positivos” atribuída às Câmaras, de modo geral, uma centralidade no processo de decisão após a Constituição de 1988. O que nos interessa é o fator de proximidade dos vereadores com os eleitores, geográfica e de competência, se referindo ao impacto que a Câmara produz na vida cotidiana dos cidadãos, tais como transporte, saúde, saneamento, etc. Essa proximidade do Legislativo com a população confere uma grande visibilidade por parte daquele que se expõe todo momento à opinião pública: movimentos, associações, mídia. Esse cenário pode ser bastante útil para a oposição, que tenderia a se aproveitar dessa visibilidade para adotar uma postura a favor de um debate público quando relacionado a temas polêmicos que prejudiquem a sua imagem.

Ricci (2003) ao pesquisar sobre o conteúdo dos projetos de leis no Congresso Federal sinalizou nas considerações finais, que muitos projetos não debatidos ou sem deliberação, estão mais alinhados para a função simbólica de indicar a população seu esforço parlamentar. Em outras palavras,

[...] significa defender a perspectiva de um mero comprometimento simbólico, por parte dos políticos, com o processo decisório. Ou seja, o candidato eleito deve poder mostrar serviço uma vez feito parlamentar. A apresentação de propostas de leis sinalizaria nessa direção, independentemente nos resultados alcançados [...] (RICCI, 2003, p.725)

Trazendo para a realidade local, a proximidade dos vereadores com os munícipes é um fator que oferece indícios ao estímulo da apresentação das proposições. Mesmo que os projetos não sejam aprovados, os parlamentares expostos à opinião pública são julgados pelo seu esforço perante à sociedade. No mesmo sentido, o trabalho pode ser visto como positivo: o parlamentar pode alavancar consideráveis chances de continuação na carreira política. Isso tende a explicar porque a taxa de dominância na arena local é maior do que na arena federal, de acordo com os dados de Limongi (2006).

A tabela abaixo refere-se a taxa de sucesso do Executivo e Legislativo nas três legislaturas estudadas.

Tabela 4 - Taxa de Sucesso dos Projetos de Leis do Executivo e do Legislativo- Salvador %

14 ^a Legislatura	Taxa de Sucesso Exe.	Taxa de Sucesso Leg.	15 ^a Legislatura	Taxa de Sucesso Exe.	Taxa de Sucesso Leg.	16 ^a Legistaura	Taxa de Sucesso Exe.	Taxa de Sucesso Leg.
2001	90,0	51,9	2005	78,6	56,7	2009	80,8	23,6
2002	77,4	47,2	2006	78,6	48,9	2010	62,5	23,7
2003	78,6	52,1	2007	54,2	40,2	2011	71,4	20,1
2004	59,1	64,0	2008	37,5	51,6	2012	50	41,4
Média Total	85,1	53,6	Média Total	63,4	51,8	Média Total	67,5	25,8

Fonte: Criado pelo próprio autor a partir dos dados do Setor Legislativo da Câmara.

Na Tabela 4 podemos observar a taxa de sucesso tanto do Legislativo como do Executivo¹⁴. Há nas três legislaturas analisadas, um Executivo com taxas de sucesso sempre superiores ao Legislativo, à exceção de

14 A contabilização da aprovação desses projetos, iniciados em um período e votados em outro, como sucesso para o cálculo da taxa no mandato (4 anos), não permite dizer que esta taxa é realmente de tal período. Todavia, calcular a razão entre leis aprovadas no mandato sobre projetos enviados no mesmo período não implica necessariamente no fato de todas as leis aprovadas terem sido iniciadas nesse mesmo período.

2004 e 2008, que foram os últimos anos de mandato do prefeito. A competição pré-eleitoral é um fator explicativo da queda da taxa. O menor índice, o de 2008, ficou abaixo dos 38%, mas todas as outras taxas foram iguais ou acima de 50%.

Esses dados sugerem que o Executivo foi mais exitoso nos projetos aprovados, mesmo não se sobrepondo a taxa de dominância dos projetos de leis aprovados pela Casa. Como vimos na Tabela 2, há uma desproporção significativa dos apresentados e aprovados no Legislativo. Este, como vimos, tende a se caracterizar mais pela visibilidade do que pelo sucesso de aprovação dos projetos de leis. E também como apontou Silva (2014) a dominância do Legislativo, em sua maioria, pode ser explicado por proposições de baixo impacto sobre o ordenamento jurídico. Mesmo assim, toda produção é uma forma que dá visibilidade ao mandato do parlamentar atendendo aos interesses de coletivos e cidadãos comuns.

A média da taxa de sucesso do Executivo nos três mandatos foi de 73,3%, valor que se aproximou da taxa de sucesso do executivo federal, no período de 1989 a 2004, que foi de 70% (Limongi, 2006).

É importante observar que, no governo de Imbassahy, a média total do período da taxa de sucesso do Executivo girou em torno de 85,1%, maior que a média nacional. Dessa forma, inferimos que nesse período também, ainda sob o domínio do carlismo, a previsibilidade do Legislativo era mais clara frente aos projetos do Executivo. Nesse contexto, a oposição se apresentou mais fragilizada, pois não contava com apoio do governo estadual, ainda nas mãos do carlismo. Quanto ao governo federal, a vitória do PT, só veio causar impacto em Salvador, nas eleições seguintes.

A destacada capacidade do Executivo em aprovar projetos gira em torno da Coalização Fisiológica de Governo (CFG), termo cunhado por Andrade (1998) para se referir ao *governismo*: estratégia política por parte do governo para garantir apoio do Legislativo na aprovação de seus interesses. Nesses termos, “os parlamentares abstêm-se de utilizar sistematicamente seus poderes de veto, obstrução e controle; o governo, por seu lado, distribui cargos na administração e nas estatais a pessoas indicadas pelos partidos coligados”. (ANDRADE, 1998, p.19)

De forma semelhante vimos que a literatura do Congresso brasileiro dá ênfase na lógica partidária, como pedra angular da preponderância do Executivo em relação ao Legislativo, sobretudo, através das coalizões. Nesse sentido, a arena municipal aproximou-se da arena federal, pois a Constituição de 1998 deu estímulos significativos ao Executivo para governar, como já vimos nos trabalhos de Limongi (1994; 2006) ao longo do estudo.

Considerações Finais

O intuito do trabalho foi colaborar para ampliar a pesquisa sobre os Estudos Legislativos no âmbito municipal, sobretudo, no Nordeste. A orientação seguiu a perspectiva partidária dos estudos legislativos, que aponta partidos como atores relevantes no processo decisório; e o forte poder do Executivo brasileiro em relação aos trabalhos no Congresso. O objetivo foi alargar as pesquisas no que tange aos Projetos de Leis, com a perspectiva endógena, dominante no cenário federal.

Os resultados mostraram que em Salvador, assim como em outras cidades, especificamente São Paulo, e também no cenário federal, há uma preponderância do Executivo sobre o Legislativo em relação a aprovação dos projetos de leis, como aponta vários outros trabalhos. As taxas de sucesso se compararam à média nacional, comprovando a nossa primeira hipótese. O governismo se fez presente na Câmara Municipal soteropolitana.

Sobre a taxa de dominância, vimos que a hipótese não se confirmou: o Legislativo municipal de Salvador teve mais projetos aprovados na Casa, não se coadunando com a média nacional. Esse resultado coincide com a capital paulista e o município paulistano de Araraquara.

Contudo, a dominância do Legislativo teve que ser observada mais de perto, pois ela foi acompanhada por uma ascensão significativa de projetos apresentados no período de 2001 a 2012, diferentemente do Executivo, que ainda teve uma ligeira queda percentual dos projetos apresentados. Ou seja, o Executivo foi mais criterioso e cirúrgico na apresentação dos projetos, pois o *governismo* garantiu seus interesses. Segundo Silva (2014) os projetos do Executivo tende a ser de termos mais relevantes e substanciais para a cidade.

Caetano (2005), Silva (2011), Garcia (2013), mostraram que os Projetos de Leis do Executivo quando discutidos no plenário são aprovados. O que corrobora com a preponderância desse Poder no nível local.

Em Salvador, os prefeitos alcançaram médias de aprovação de projetos acima de 70%, chegando até os 85% na 14ª Legislatura; enquanto que o Legislativo não ultrapassou os 52%, e teve a menor média com 25,8% na última legislatura.

Esses dados apontam o que vimos no trabalho de Rangel (2014) em relação aos Projetos de Indicação: importa no contexto soteropolitano a visibilidade pública, pois a proximidade com os munícipes tende a causar impacto na construção de sua imagem durante o mandato. Manter a boa imagem pública cria uma impressão positiva sobre o ofício de criar projetos para a sociedade, mesmo que as proposições, na grande maioria das vezes, não sejam aprovadas em Plenário. Como mostrando em Ricci (2003), as proposições se apresentam mais como função uma simbólica. Em outras palavras, a apresentação de projetos tende a não causar custo ao vereador, na verdade maximiza uma aparência positiva perante à população, quanto ao seu esforço durante o mandato.

De forma complementar, seria interessante compreender melhor a atuação do Executivo observando os projetos arquivados e retirados durante o período estudado. Trabalho esse que escapou da ossada deste paper. Não tivemos acesso a quantidade de projetos deliberados no plenário. Esse dado poderia oferecer mais riqueza à pesquisa.

Compreender a substância ou tema dos projetos aprovados do Legislativo e Executivo, como fez Caetano (2005) na capital paulista, também não foi o propósito do trabalho. Estudar o conteúdo dos projetos pode trazer novos elementos para relativizar a elevada taxa de dominância do Legislativo soteropolitano no que tange a matéria e relevância das leis.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Acir; LOPEZ, Félix. Representação Política Local: padrões

de atuação dos vereadores em quatro cidades mineiras. *IPEA*, Brasília, 1625, p. 1- 44, 2011.

ABRUCIO, F. L. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. In: Loureiro MRG, Org. *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Brasília: [s.n.]; 2002. 107 p.

ALMEIDA, Acir; LOPEZ, Félix. Representação Política Local: padrões de atuação dos vereadores em quatro cidades mineiras. *IPEA*, Brasília, 1625, p. 1- 44, 2011.

AMES, Barry. *Os Entraves à democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

ANDRADE, Regis de Castro (org.). Processo decisório na Câmara dos Vereadores e na Assembléia Legislativa de São Paulo. In: *Processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Editora USP, 1998, p. 15-40

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.

CAETANO, Bruno. Executivo e Legislativo na esfera local. *Novos Estudos* Cebrap, n.71, março 2005, p. 101-125.

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

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

D'AVILA Filho, Paulo M.; JORGE, Vladimyr Lobardo, LIMA, Paulo Cesar G. C. Produção Legislativa e Intermediação de Interesses na Câmara Municipal do Rio de Janeiro. In: *VII Encontro da ABCP*,

Recife, Anais, Recife: ABCP, 2010, p. 2 -24.

D'AVILA FILHO, Paulo M.; LIMA, Paulo Cesar G. de C.; JORGE, Vladimir Lombardo. Produção legislativa na Câmara Municipal de Rio de Janeiro: indicações, representação política e intermediação de interesses. In: *Desigualdade e Diversidade – Dossiê Especial*, segundo semestre de 2011, pp. 185-206.

FELISBINO, Riberti de Almeida. Atores e práticas na relação executivo-legislativo municipal: o caso do município de Mogi-Mirim (SP) em dois contextos democráticos (1946-1964 e pós- 1988). *Rev. OMNIA HUMANAS*, v. 2, n. 1, p.27- 47, jan./ jun. 2009.

FIGUEIREDO, Angelina Cheibud; LIMONGI Fernando. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro. Vol. 45, nº 2, p. 303-344, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando;. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 48, n. 4, p.737-776, dez. 2005.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. As Câmaras Municipais Brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. *Opinião Pública*, Campinas, v.2, p. 337-365, 2005

GARCIA, J. G. Executivo e Legislativo no âmbito municipal: a formação de gabinetes no município de São Paulo (1989-2012). 2013. 51 f. *Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo)- Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas*, São Paulo, 2013.

IGNACIO, Magna; RENNÓ, Lucio. Estudos Legislativos no Brasil. In: IGNACIO, Magna; RENNÓ, Lucio (Org.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009. p. 17-30.

LIMONGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Americana Recente. *BIB – Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 55, 1994

LIMONGI, Fernando. A Democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos*, nº 76, Nov., p. 17-41. 2006.

LOPEZ, Felix G. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama. *Rev. Sociologia e Política*, Curitiba, 22, 153-177, jun. 2004.

MAINWARING, Scott P. *Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil*. Tradução de Vera Pereira, Porto Alegre, Mercado Aberto, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2001.

NETO, Octavio Amorim. O Poder Executivo, centro de gravidade do Sistema Político brasileiro. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antonio Octávio. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Ed. UNESP, 2008, cap. 5, p. 131-142.

PRALON, Eliana M.; FERREIRA, Gabriela Nunes. 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.

RANGEL, Alan B. Produção Municipal Parlamentar: os projetos de indicação. *Caderno Eletrônico de Ciências Sociais*, Vitória, v.2, n.1,p.113-132, 2014.

RAUPP, Fabiano Maury. Ensaio teórico sobre a presença do patrimonialismo no poder legislativo local. XV SEMEAD - *Seminários em Administração*. São Paulo: Programa de Pós -Graduação – FEA USP. ISSN 2177- 3866: 2012, p.1-16.

RICCI, Paolo. O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais? *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 4, p. 699-734, 2003.

RUGGIERO JUNIOR, Nelson. A atuação do vereador na Câmara Municipal de Araraquara: processo legislativo em dois momentos. 2005, 233 f. (*Dissertação em C.Sociais*) - Centro de Educação em Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2005.

SALVADOR. Câmara Municipal. Regimento Interno da Câmara Municipal de Salvador, 2006.

SANTOS. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. Rio de Janeiro: *DADOS*, vol.45, n.2, p.237-264, 2002.

SANTOS. Manoel Leonardo. Teoria e Método nos Estudos Sobre Legislativo Brasileiro: uma revisão da literatura no período de 1994/2005. *BIB*, São Paulo, n° 66, 2º semestre, 2008.

SILVA, Bruno Souza. Legislativos municipais: balanço da produção recente na ciência política brasileira e suas implicações metodológicas. In: *III Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política*, 2013, Curitiba, GT: Estudos Legislativos, Curitiba, UFPR, p. 1-27.

SILVA, Bruno Souza. Produção Legislativa e relação Executivo-Legislativo no nível local: uma análise das indicações e dos requerimentos na Câmara Municipal de Araraquara-SP. In: ROCHA, Marta Mendes; KERBAUY, Maria Tereza Miceli. *Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros*. Juiz de Fora: Ed. UFRJ, p.215-24, 2014.

SILVA, Patrick. O pork barrel no Município de São Paulo: a produção legislativa dos vereadores paulistanos. *Centro de Estudos da Metrópole (CEM)*, São Paulo, 2011, p. 1-25.

SOUZA, R. B. Clientelismo e voto na Califórnia fluminense. In: 28º *ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS*, 2004, Caxambu.

Recebido em 28/11/2014
Aprovado em 13/02/2015