

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
INSTITUTO DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS



Dissertação

Poder de agenda em esfera local:
uma análise comparada da produção legislativa de dois
governos de Pelotas, RS (2001-2008)

Laís Soares Sabbado

Pelotas, 2010

Laís Soares Sabbado

Poder de agenda em esfera local:
uma análise comparada da produção legislativa de dois
governos de Pelotas, RS (2001-2008)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, do Instituto de Sociologia e Política, da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Alvaro Augusto de Borba Barreto

Pelotas, 2010

Dados de catalogação na fonte:
Maria Fernanda Monte Borges CRB - 10/1011

S114p

Sabbado, Laís Soares.

Poder de agenda em esfera local : uma análise comparada da produção legislativa de dois governos de Pelotas, RS (2001-2008) / Laís Soares Sabbado ; Orientador : Álvaro Augusto de Borba Barreto. - Pelotas, 2010.

216 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Sociologia e Política. Universidade Federal de Pelotas.

1. Poder de agenda. 2. Relação executiva legislativa. 3. Produção legislativa. 4. Governos. 5. Pelotas, RS. I. Barreto, Álvaro Augusto de Borba orient. II. Título.

CDD 320

Banca Examinadora

Prof. Dr. Alvaro Augusto de Borba Barreto (Orientador)
ISP – UFPel

Prof. Dr. Daniel de Mendonça
ISP – UFPel

Prof. Dr. Hemerson Luiz Pase
ISP - UFPel

Prof. Dr. Luis Gustavo Mello Grohmann
IFCH - UFRGS

Dedicatória

Ao Alvaro, meu orientador, pela sensibilidade perene e delicadeza sutil.

Agradecimentos

Por não concordar com o sistema vigente e sua ordem pré-estabelecida voltei aos bancos escolares em busca de respostas da Academia. Debrucei-me em teorias, discuti práticas, revi conceitos e recebi lições de humildade e coerência de pessoas especiais que cruzaram o meu caminho durante este período e me fizeram crescer como ser humano.

Pessoas especiais como os meus filhos, Diego e Victória, por rirem do meu riso e chorarem com as minhas dores, o meu amor incondicional.

Um agradecimento afetuoso, aos meus pais e irmãos, por respeitarem as minhas escolhas e entenderem a minha ausência.

Ao Zé Eli, meu companheiro de caminhada, por segurar a minha mão com firmeza e ternura, um agradecimento especial.

Ao Francisco Miguel Ferreira, “doce bárbaro” do Departamento de Atos Oficiais, pela sua incansável disposição em indicar o caminho das pedras e embalar os meus dias com as mais belas canções, um fraterno agradecimento.

Ao Lauro, à Cristina Cornutti, à Tininha, à Joceleme, à Dani e à Cíntia, por dividirmos inseguranças, receios e expectativas, sentimentos que só compartilhamos com aqueles que estão guardados do lado esquerdo do peito, um agradecimento carinhoso.

Por fim, e não menos importante, a todos os funcionários da Prefeitura Municipal de Pelotas, na figura do Matheus Duarte Sacramento, pela agradável acolhida e pela confiança em mim depositada, um sincero agradecimento.

Respostas? Apenas algumas. Sobraram questionamentos. Aumentou, porém, a disposição de luta e a convicção de que há muito a fazer, pois não há opressão, sem resistência.

Meu protesto

Sem pé nem cabeça,
mas com todo o resto
que minha mente não esqueça
que meu corpo floresça
que outro dia amanheça
pra que eu faça meu protesto

Sem razão nem limite
e com todo o resto
que minha mente não imite
que meu corpo não se irrite
que outro dia me apite
pra que eu faça meu protesto

(Diego Sabbado Menezes)

Resumo

Este trabalho se propõe a pesquisar o poder de agenda em esfera local, a partir de uma análise comparada da produção legislativa dos governos de Fernando Marroni (2001-2004) e de Bernardo de Souza/Fetter Júnior (2005-2008), em Pelotas. A partir de um referencial teórico-institucional e de bibliografia pertinente ao tema, foram analisados os resultados da produção legislativa do Executivo, por meio dos projetos de lei encaminhados à Câmara Municipal de Vereadores e de que maneira esses resultados influenciaram na construção da agenda de governo de cada um dos Prefeitos ao longo do mandato. Os dados necessários para a realização deste trabalho estão localizados nos arquivos do Departamento de Atos Oficiais, da Secretaria Municipal de Governo, da Prefeitura Municipal de Pelotas, local onde foi realizado o trabalho de campo que resultou na consulta aos 771 projetos de lei elaborados pelos dois governos e encaminhados à Casa Legislativa.

Palavras-chave: poder de agenda, relação Executivo-Legislativo, produção legislativa, Pelotas.

Abstract

The present paper aims at researching the power of the local agenda, based on a comparative analysis of the legislative output in the Fernando Marroni (2001-2004) and the Bernardo de Souza/Fetter Júnior (2005-2008) governments, in Pelotas (RS). Based on a theoretical-institutional referential and bibliography concerning the theme, the results of the legislative output from the government were analyzed, through law projects sent to the City Council and how these results influenced the arrangement of the government agenda of each of the mayors along their government. The data needed to perform such analysis are found in the Official Acts Department, from the Government City Office, at Pelotas City Hall, where the work was developed through the analysis of 771 law projects elaborated by the two governments and sent to the City Council.

Key words: agenda power, relationship Executive-Legislative power, legislative output, Pelotas.

Lista de Figuras

Quadro 1 – Processo legislativo na Câmara de Vereadores de Pelotas, no que tange à relação Executivo-Legislativo	62
Quadro 2 – Descrição das categorias utilizadas para classificar quanto à matéria os projetos de lei apresentados pelo Executivo de Pelotas, no período 2001-2008	74
Quadro 3 – Descrição das categorias utilizadas para classificar quanto à abrangência os projetos de lei apresentados pelo Executivo de Pelotas, no período 2001-2008	78
Quadro 4 – Descrição das categorias utilizadas para classificar quanto ao resultado os projetos de lei apresentados pelo Executivo de Pelotas, no período 2001-2008	79
Quadro 5 – Composição da Câmara de Vereadores de Pelotas, ao longo da legislatura 2001-2004	88
Quadro 6 – Composição da Câmara de Vereadores de Pelotas, na legislatura 2005-2008	93
Gráfico 1 – Distribuição das matérias dos projetos de lei apresentados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior	105
Gráfico 2 – Projetos de lei apresentados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, classificados quanto à matéria	106
Quadro 7 – Hierarquização dos projetos de lei apresentados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, classificados quanto à matéria	112
Gráfico 3 – Resultados obtidos pelos projetos de lei apresentados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior	118
Quadro 8 – Aproveitamento e recuos obtidos pelos projetos de lei apresentados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior	120
Gráfico 4 – Projetos de lei aprovados com emenda nos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior	127
Quadro 9 – Hierarquização do período dos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, conforme o índice de projetos de lei aprovados sem emenda	128

Quadro 10 – Hierarquização do período dos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, conforme o índice de projetos de lei aprovados por unanimidade	132
Quadro 11 – Aproveitamento e recuos obtidos pelos projetos de lei apresentados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, discriminados por período	144
Gráfico 5 – Aproveitamento apresentado nos projetos de lei pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior	144
Quadro 12 – Projetos de lei retirados pelo governo de Marroni, que foram reapresentados e aprovados pelo Legislativo	145
Gráfico 6 – Projetos de lei aprovados nos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, conforme a matéria	148
Gráfico 7 – Distribuição dos projetos de lei rejeitados dos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, conforme a matéria	149
Gráfico 8 – Projetos de lei rejeitados nos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, conforme a abrangência	152
Quadro 13 – Participação dos projetos de lei, classificados conforme a abrangência, nos resultados obtidos pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior	152
Quadro 14 – Projetos de lei apresentados pelo governo de Marroni que foram retirados	164
Quadro 15 – Projetos de lei apresentados pelo governo de Marroni que foram rejeitados pelo Legislativo	166
Quadro 16 – Projetos de lei apresentados pelo governo de Bernardo/Fetter Júnior que foram retirados do Legislativo	181
Quadro 17 – Projetos de lei apresentados pelo governo de Bernardo/Fetter Júnior que foram arquivados pelo Legislativo	182
Quadro 18 – Projetos de lei apresentados pelo governo de Bernardo/Fetter Júnior que foram rejeitados pelo Legislativo	184

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Votação dos candidatos a Prefeito de Pelotas (RS), no 1º turno das eleições de 2000	85
Tabela 2 – Votação dos candidatos a Prefeito de Pelotas (RS), no 1º turno das eleições de 2004	91
Tabela 3 – Votação dos candidatos para Prefeito de Pelotas (RS), no 1º turno das eleições de 2008	97
Tabela 4 – Projetos de lei apresentados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, discriminados por período	100
Tabela 5 – Matéria dos projetos de lei apresentados pelo Poder Executivo de Pelotas no período 2001-2008, discriminados por governo	103
Tabela 6 – Matéria dos projetos de lei apresentados pelo Poder Executivo de Pelotas no período 2001-2008, discriminados por governo e por ano	103
Tabela 7 – Projetos de lei apresentados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, classificados quanto à matéria	104
Tabela 8 – Projetos de lei apresentados pelo governo de Marroni, classificados por matéria e discriminados por ano	109
Tabela 9 – Projetos de lei apresentados pelo governo de Bernardo/Fetter Júnior, classificados por matéria e discriminados por ano	111
Tabela 10 – Projetos de lei apresentados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, classificados quanto à abrangência	113
Tabela 11 – Projetos de lei apresentados pelo governo de Marroni, classificados quanto à abrangência e discriminados por ano	114
Tabela 12 – Projetos de lei apresentados pelo governo de Bernardo/Fetter Júnior, classificados quanto à abrangência e discriminados por ano	115
Tabela 13 – Matéria dos projetos de lei apresentados pelo Poder Executivo de Pelotas no período 2001-2008, discriminados por abrangência	116
Tabela 14 – Matéria a que se referem os projetos de lei apresentados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, discriminados por abrangência e por ano, em números absolutos	116

Tabela 15 – Matéria a que se referem os projetos de lei apresentados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, discriminados por abrangência e por ano, em percentuais	116
Tabela 16 – Resultados obtidos pelos projetos de lei apresentados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior	117
Tabela 18 – Projetos de lei aprovados pelo Executivo de Pelotas, quanto à existência de emenda, conforme a matéria, em números absolutos e em percentuais	124
Tabela 19 – Projetos de lei aprovados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, quanto à existência de emenda, conforme a matéria, em números absolutos	124
Tabela 20 – Projetos de lei aprovados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, quanto à existência de emenda, conforme a matéria, em percentuais	124
Tabela 21 – Projetos de lei aprovados pelo Executivo de Pelotas, quanto à existência de emenda, conforme a abrangência, em números absolutos e em percentuais	125
Tabela 22 – Projetos de lei aprovados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, quanto à existência de emenda, conforme a matéria, em números absolutos e em percentuais	125
Tabela 23 – Projetos de lei aprovados pelo governo de Marroni, quanto à existência de emenda	126
Tabela 24 – Projetos de lei aprovados pelo governo de Bernardo/Fetter Júnior, quanto à existência de emenda	126
Tabela 25 – Projetos de lei dos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, quanto ao modo de aprovação	128
Tabela 26 – Projetos de lei do Executivo de Pelotas, quanto ao modo de aprovação, conforme a matéria, em números absolutos e em percentuais	129
Tabela 27 – Projetos de lei dos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, quanto ao modo de aprovação, conforme a matéria, em números absolutos	130
Tabela 28 – Projetos de lei dos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, quanto ao modo de aprovação, conforme a matéria, em percentuais	130
Tabela 29 – Projetos de lei do Executivo de Pelotas, quanto ao modo de aprovação, conforme a abrangência, em números absolutos e em percentuais	130
Tabela 30 – Projetos de lei dos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, quanto ao modo de aprovação, conforme a matéria, em números absolutos e em percentuais	131
Tabela 31 – Projetos de lei do governo de Marroni, quanto ao modo de aprovação, conforme o ano	131

Tabela 32 – Projetos de lei do governo de Bernardo/Fetter Júnior, quanto ao modo de aprovação, conforme o ano	132
Tabela 33 – Projetos de lei aprovados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, quanto à existência de emenda e a votação recebida .	133
Tabela 34 – Projetos de lei aprovados pelo Executivo de Pelotas, quanto à existência de emenda e ao modo de votação, conforme a matéria, em números absolutos e em percentuais	134
Tabela 35 – Projetos de lei aprovados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, quanto à existência de emenda e ao modo de votação, conforme a matéria, em números absolutos	135
Tabela 36 – Projetos de lei aprovados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, quanto à existência de emenda e ao modo de votação, conforme a matéria, em percentuais	135
Tabela 37 – Projetos de lei aprovados pelo Executivo de Pelotas, quanto à existência de emenda e ao modo de votação, conforme a abrangência, em números absolutos e em percentuais	135
Tabela 38 – Projetos de lei aprovados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, quanto à existência de emenda ao modo de votação, conforme a matéria, em números absolutos e em percentuais	136
Tabela 39 – Projetos de lei do governo de Marroni, quanto à existência de emenda e a votação recebida, conforme o ano	136
Tabela 40 – Projetos de lei do governo de Bernardo/Fetter Júnior, quanto à existência de emenda e a votação recebida, conforme o ano	137
Tabela 41 – Projetos de lei dos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, quanto à existência de emenda e a votação recebida, em relação ao total de mensagens apresentadas	138
Tabela 42 – Resultados obtidos na Câmara de Vereadores pelos projetos de lei retificados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior	139
Tabela 43 – Resultados pelos projetos de lei que foram retificados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, discriminados por ano	140
Tabela 44 – Resultados obtidos pelos projetos de lei apresentados pelo governo de Marroni, discriminados por ano	141
Tabela 45 – Resultados obtidos pelos projetos de lei apresentado pelo governo de Bernardo/Fetter Júnior, discriminados por ano	142
Tabela 46 – Resultados obtidos pelos projetos apresentados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, discriminados por ano, em percentuais	143
Tabela 47 – Resultados obtidos pelos projetos de lei apresentados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, conforme a matéria, em números absolutos	146

Tabela 48 – Resultados obtidos pelos projetos de lei apresentados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, conforme a matéria, em percentuais	147
Tabela 49 – Resultados obtidos pelos projetos de lei apresentados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, conforme a matéria e discriminado por ano, em números absolutos	149
Tabela 50 – Resultados obtidos pelos projetos de lei apresentados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, conforme a matéria e discriminado por ano, em percentuais	150
Tabela 51 – Resultado obtido pelos projetos de lei apresentados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, conforme a abrangência	151
Tabela 52 – Resultados obtidos pelos projetos de lei apresentados pelo governo de Marroni, conforme a abrangência e discriminado por ano, em números absolutos	153
Tabela 53 – Resultados obtidos pelos projetos de lei apresentados pelo governo de Marroni, conforme a abrangência e discriminado por ano, em números percentuais	153
Tabela 54 – Resultados obtidos pelos projetos de lei apresentados pelo governo de Bernardo/Fetter Júnior, conforme a abrangência e discriminado por ano, em números absolutos	153
Tabela 55 – Resultados obtidos pelos projetos de lei apresentados pelo governo de Bernardo/Fetter Júnior, conforme a abrangência e discriminado por ano, em percentuais	154
Tabela 56 – Projetos de leis apresentado pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior classificados conforme a matéria, a abrangência e o resultado, em números absolutos	155
Tabela 57 – Projetos de leis apresentado pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior classificados conforme a matéria, a abrangência e o resultado, em percentuais	155
Tabela 58 – Projetos de leis dos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior que foram retirados ou arquivados (recuo), conforme a matéria e a abrangência, discriminado por ano, em percentuais	156
Tabela 59 – Projetos de leis dos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior rejeitados, conforme a matéria, a abrangência, discriminado por ano, em percentuais	157

Lista de Abreviaturas e Siglas

ADUFel	Associação dos Docentes da Universidade Federal de Pelotas
ASUFPeI	Associação dos Servidores da Universidade Federal de Pelotas
CC	Cargo de Confiança
CCJ	Comissão de Constituição de Justiça
CDL	Câmara dos Dirigentes Lojistas de Pelotas
CEEE	Companhia Estadual de Energia Elétrica
CF	Constituição Federal de 1988
CIP	Contribuição de Iluminação Pública
CIPEL	Centro das Indústrias de Pelotas
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
COF	Comissão de Orçamento e Finanças
COINPEL	Companhia de Informática de Pelotas
CPERS	Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DAER	Departamento Autônomo de Estradas e Rodagens
DEM	Democratas
Empem	Empresa da Pedreira Municipal
ESF	Estratégia de Saúde da Família
ETA	Estação de Tratamento de Afluentes
ETERPEL	Empresa Municipal Terminal Rodoviário de Pelotas
FAMURS	Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul
FASUBRA	Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Públicas Brasileiras
Fenadoce	Feira Nacional do Doce

FG	Função Gratificada
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FITUR	Fundação de Incentivo ao Turismo de Pelotas e Região
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
JARI	Junta de Recursos de Infrações
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOM	Lei Orgânica Municipal
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MP	Medida Provisória
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PELOM	Projeto de Emenda à Lei Orgânica Municipal
PFL	Partido da Frente Liberal
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Partido Liberal
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei Complementar
PLDO	Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias
PLO	Projeto de Lei Orçamentária
PLPP	Projeto de Lei do Plano Plurianual
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
Prevpel	Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Pelotas
PROCEL	Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão

PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PST	Partido Social Trabalhista
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PV	Partido Verde
Reluz	Programa Nacional de Iluminação Pública Eficiente
RI	Regimento Interno
SAMU	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SANEP	Serviço Autônomo de Saneamento de Pelotas
SIMP	Sindicato dos Municípios de Pelotas
STF	Supremo Tribunal Federal
TRE-RS	Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

Sumário

Resumo	5
Abstract	6
Lista de Figuras	7
Lista de Tabelas	9
Lista de Siglas e Abreviaturas	13
Introdução	18
Capítulo 1 Presidencialismo de coalizão no Brasil: uma revisão nos termos do debate	25
1 As Visões críticas acerca do arranjo institucional brasileiro	25
2 O Sistema político se viabiliza como presidencialismo de coalizão	33
3 Críticas ao modelo de Figueiredo e Limongi	41
4 Síntese	46
Capítulo 2 O Arcabouço institucional das relações Executivo-Legislativo ..	49
1 A Autonomia do município e as competências dos poderes locais	49
2 O Processo legislativo em âmbito local	55
Capítulo 3 Procedimentos e escolhas metodológicas	63
1 Coleta dos Dados	63
2 Procedimentos para sistematização dos dados	67
2.1 Classificação dos projetos quanto à matéria	68
2.2 Classificação dos projetos quanto à abrangência	75
2.3 Classificação dos projetos quanto aos resultados	79
Capítulo 4 O Cenário político de Pelotas entre 2000 e 2008	84
1 Eleições de 2000 e o cenário do governo de Marroni	84
2 Eleições de 2004 e o cenário do governo de Bernardo/Fetter Júnior	90
3 Eleições de 2008	97

Capítulo 5 Análise da produção legislativa dos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior	99
1 Informações gerais	99
2 Caracterização das agendas legislativas	102
2.1 Classificação dos projetos quanto à matéria	102
2.1.1 Distribuição entre os governos	103
2.1.2 Distribuição conforme o governo	104
2.1.3 Distribuição ao longo dos governos	109
2.2 Classificação dos projetos quanto à abrangência	113
2.2.1 Distribuição conforme o governo	113
2.2.2 Distribuição ao longo dos governos	114
2.3 Cruzamento entre os critérios matéria e abrangência	116
3 Os Resultados obtidos pelas agendas	117
3.1 Distribuição conforme o governo	117
3.2 Análise conforme a modalidade de aprovação	121
3.2.1 Existência ou não de emenda	121
3.2.2 Unanimidade ou maioria	128
3.2.3 A Combinação dos dois critérios	133
3.3 Os Projetos retificados	138
3.4 Os Resultados ao longo do período dos governos	141
4 Relação entre características e resultados das agendas legislativas	146
4.1 Cruzamento entre matéria e resultado obtido pelos projetos	146
4.1.1 Distribuição conforme cada governo	146
4.1.2 Distribuição ao longo dos governos	149
4.2 Cruzamento entre abrangência e resultado obtido pelos projetos	151
4.2.1 Distribuição conforme cada governo	151
4.2.2 Distribuição ao longo dos governos	153
4.3 Cruzamento entre matéria, abrangência e resultado obtido pelos projetos	154
5 Fechamento	158
Capítulo 6 Os Projetos não aprovados	161
1 Governo de Marroni	162
2 Governo de Bernardo/Fetter Júnior	180
3 Visão de conjunto	198
Conclusão	201
Referências	210

Introdução

Com a Constituição Federal (CF) de 1988, inaugurou-se uma nova ordem institucional no país, o que instigou os cientistas políticos que estudam o Brasil a produzir explicações sobre o funcionamento das organizações políticas.

As primeiras análises, produzidas durante os anos 1980 e até meados dos anos 1990, indicavam que o país, por conta de seu arranjo institucional (sistema presidencialista, federalismo e pluripartidarismo), vivia um período de paralisia decisória, que colocava em xeque a governabilidade. Os autores que consideravam o Brasil ingovernável o faziam por acreditarem que a combinação: muitos poderes nas mãos do Presidente, sistema partidário fragmentado e pouco coeso, e federalismo robusto não permitem a formação de coalizões legislativas ou, por outra, que as coalizões formadas em um regime presidencialista com essas características tendem a ser mais instáveis.

No final dos anos 1990, uma nova interpretação sobre as relações Executivo-Legislativo ganhou respeitabilidade no meio acadêmico e fixou um novo paradigma de análise, o da governabilidade. Pesquisas empíricas – realizadas, sobretudo por Figueiredo e Limongi – redirecionaram o foco de análise para a estrutura do próprio processo decisório e do impacto no comportamento parlamentar e no desempenho governamental.

A presente pesquisa se insere neste debate, considerado dos mais importantes da atual conjuntura política brasileira, pois apresenta os problemas referentes às relações institucionais entre os poderes Executivo e Legislativo. Ela se filia à corrente interpretativa que afirma que o Executivo domina o processo

legislativo porque tem poder de agenda, enfim, que afirma a operacionalidade do sistema político brasileiro, identificado como presidencialismo de coalizão.

Porém, não se pode negar que tal discussão está centrada no âmbito federal, ou seja, apresenta as características da Presidência e do Congresso Nacional, sem fazer referências substanciais aos outros níveis da administração pública. E, embora dia-a-dia cresça no interior da Ciência Política a preocupação em pesquisar a esfera local, em razão da maior autonomia que a CF de 1988 atribuiu aos entes municipais, continuam relativamente raros os estudos empíricos baseados nas relações Executivo-Legislativo de âmbito local. Não há como afirmar com segurança que a perspectiva interpretativa da governabilidade é aplicável ao panorama municipal, especialmente se forem consideradas as diferenças institucionais entre os dois níveis, a começar pelos recursos de poder atribuídos ao Presidente da República e ao Prefeito, e ao modo como é composta a Câmara de Vereadores (unicameral e formado por um número muito menor de membros) em comparação ao Congresso Nacional.

Nesse sentido, esta pesquisa está voltada a analisar como a produção legislativa do Prefeito é apreciada pela Câmara de Vereadores, em um município específico, Pelotas (o terceiro maior colégio eleitoral do estado do Rio Grande do Sul, atualmente com 247 mil eleitores e população estimada de 380 mil habitantes), na vigência da Constituição Federal de 1988. Para isso, analisa comparativamente os dois governos instituídos entre 2001 e 2008, aqueles liderados por Fernando Marroni (2001-2004) e por Bernardo/Fetter Júnior (2005-2008).¹

O problema que subsidiou a pesquisa é o seguinte: comparativamente, como se processaram as relações Executivo-Legislativo, em Pelotas (RS), durante as duas gestões, no que tange às agendas legislativas dos governos reveladas por meio de projetos de lei encaminhados para a Câmara Municipal de Vereadores, assim como aos resultados que elas obtiveram?

Desdobraram-se como objetivos específicos: 1) identificar a agenda de cada um dos governos analisados, a partir dos projetos de lei encaminhados à Câmara de Vereadores; 2) comparar essas agendas; 3) identificar como o legislativo pelotense

¹ - Utiliza-se o termo Bernardo/Fetter Júnior para identificar o governo do período 2005-2008 porque ambos exerceram a titularidade do Executivo ao longo da administração. A sequência do texto (capítulo 4) explica as circunstâncias a partir das quais Bernardo de Souza, Prefeito eleito, renunciou ao cargo no início do segundo ano da gestão, o qual foi exercido até o final do mandato por Fetter Júnior, originalmente eleito como Vice.

respondeu aos projetos encaminhados pelo governo municipal, entre 2001-2008, conforme as características de cada agenda; e 4) comparar as respostas do Legislativo aos projetos de lei propostos pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior.

É importante esclarecer que o trabalho não é uma discussão centrada sobre o papel desempenhado pela instituição legislativa, pois calcado fundamentalmente na ação legislativa desenvolvida pelo Executivo. Na mesma medida, não é um estudo sobre como operam o conjunto de regras e procedimentos que organizam o processo legislativo, apesar de o texto fazer referências a esta questão, com vistas a compreender o modo como a Câmara respondeu às propostas oriundas do governo municipal. Por fim, a pesquisa não aborda, não analisa e não se preocupa com as iniciativas dos próprios vereadores, embora reconheça a importância e a validade de uma investigação centrada neste objeto ou que busque comparar as proposições originárias dos dois poderes.

O campo de pesquisa foi delimitado ao conjunto de projetos de lei (ordinária, complementar ou emenda à Lei Orgânica) formulados pelo Poder Executivo de Pelotas e que foram protocolados na Câmara Municipal de Pelotas, entre os anos de 2001 e de 2008. Os dados necessários para a realização deste trabalho estão localizados nos arquivos do Departamento de Atos Oficiais, da Secretaria Municipal de Governo, da Prefeitura Municipal de Pelotas, local onde foi realizado o trabalho de campo. No total, foram identificados e consultados 771 projetos, os quais não se encontravam sistematizados para além do arquivamento por ano e, em cada período, por número de protocolo (Câmara) ou de mensagem (Prefeitura). Logo, a sistematização foi realizada a partir do processo de consulta individual a cada projeto com vistas a identificar e verificar os elementos de interesse da pesquisa.

Como 65 dos projetos envolviam correções, modificações ou substituições apresentadas a mensagem já enviadas, na prática, o conjunto utilizado pela pesquisa ficou delimitado a 706 projetos.² Estes foram classificados a partir de três indicadores: (a) matéria ou área a que eles se referiam; (b) abrangência; e (c) resultado. Quanto à matéria, os projetos foram distinguidos em: administrativos, sociais, econômicos, orçamentários e “outros”. No que tange à abrangência, em: geral ou parcial (individual, local, regional ou setorial). Finalmente, quanto ao

² - Os 65 projetos modificados não foram totalmente descartados, pois foram considerados retificados e mereceram algumas observações, embora separada dos demais.

resultado, em: aprovados, rejeitados, arquivados ou retirados, sendo essas duas categorias reunidas como “não vitórias” ou “recuos”.

No caso de mensagens aprovadas, estas foram distinguidas quanto ao fato de terem recebido ou não emendas e de a aprovação ter ocorrido por unanimidade ou por maioria. As quatro possibilidades também foram combinadas, pois a ideia era que medidas consagradas tal como enviadas pelo Executivo e com a adesão integral dos vereadores, implicaram a satisfação mais intensa da vontade do Prefeito.

Essas categorias utilizadas em cada indicador e todas as implicações metodológicas associadas a essas decisões são explicitadas no capítulo 3 do trabalho.

A partir desses indicadores, a pesquisa já tinha um cenário de como se configurava a agenda de cada um dos governos e como ela havia sido apreciada pelo Legislativo, bem como a do Executivo pelotense no período 2001-2008. Como o trabalho vai expor de modo exaustivo e aprofundado, pode-se adiantar que as diferenças são mais fortes no desenho da agenda de cada governo (matéria e abrangência) do que nos resultados obtidos, os quais são amplamente favoráveis em ambos os casos. No entanto, era necessário aprofundar esses dados e, para isso, houve o cruzamento entre as informações relativas às três categorias, com vistas a identificar eventuais diferenças entre os governos, embora sutis e de mais difícil percepção.

Realizado tal esforço, o trabalho se centrou nos projetos que as administrações não conseguiram aprovar (rejeitados, arquivados ou retirados), os quais não eram expressivos do ponto de vista quantitativo, mas mereciam uma observação mais detida justamente por terem contrariado a perspectiva de sucesso e de aprovação dos projetos que cercavam as iniciativas legislativas do Executivo.

Nesse caso, tornou-se necessário adotar outro procedimento metodológico: passou-se a uma análise mais qualitativa, na qual a mensagem foi considerada individualmente, e não de modo agregado como ocorrera até então. Logo, o foco esteve voltado a identificar de modo mais preciso do que ela tratava, qual era o conteúdo da medida, assim como verificar como se deu o processo de tramitação na Câmara Municipal de Vereadores. Assim, as atas das sessões foram consultadas e analisadas.

Embora os dados quantitativos não indicassem diferenças radicais, com este procedimento analítico manifestaram-se distinções entre os projetos e entre os governos, especialmente no que tange ao impacto que eles causaram na Câmara e na sociedade como um todo, o que se refletiu, não só nas sessões do Legislativo, como na cobertura da imprensa, a qual também foi consultada pela pesquisa.

É importante evidenciar que a pesquisa teve como antecessores dois trabalhos que versaram sobre tema semelhante e adotaram perspectivas analíticas semelhantes. O primeiro deles é a monografia de conclusão de curso de especialização em Política, apresentado em 2005, na Universidade Federal de Pelotas, por Amilton de Moura Figueiredo, cujo título é *“A Dinâmica da Relação Executivo-Legislativo, em Pelotas, entre 2001 e 2004”*, uma vez que, na literatura acadêmica, há poucos trabalhos que se debruçam sobre a dinâmica das relações institucionais nos municípios, especialmente no município em questão. O segundo é um trabalho anterior da própria autora (SABBADO, 2007), apresentado como monografia de graduação em Ciências Sociais, o qual abordou como se processam o poder de agenda do Prefeito e as relações institucionais entre o Executivo e o Legislativo no primeiro ano dos governos de Marroni (2001) e de Bernardo/Fetter Júnior (2005).

Em relação a este trabalho, a dissertação é uma ampliação, não apenas no marco temporal analisado, como nos procedimentos adotados e nos objetivos buscados. Naquela oportunidade, demonstrou-se que, mesmo havendo diferenças fundamentais entre o Presidente da República e o Prefeito Municipal, é possível afirmar que há a mesma preponderância do Executivo sobre o Legislativo em nível municipal, a partir da análise dos projetos de lei que foram encaminhados pelo Executivo. Quando os resultados referentes ao primeiro ano dos dois governos foram comparados, tornou-se possível compreender qual era a agenda de cada um e o quanto elas se aproximavam ou se distanciavam, bem como de que forma a dinâmica da relação entre a Prefeitura e a Câmara de Vereadores de Pelotas influenciou cada período analisado.

Por fim, explica-se que o trabalho está organizado em seis capítulos. Na primeira parte, com vistas a situar o campo teórico-metodológico em que ele se processa, apresenta-se o debate teórico-acadêmico acerca das relações Executivo-Legislativo em âmbito nacional. Inicialmente, descreve as críticas ao presidencialismo que se centram, principalmente, nas limitações do arranjo

institucional, que possui uma combinação de federalismo forte, sistema partidário fragmentado e dispersão de poder, o que dificulta a governabilidade. Após, apresenta o novo paradigma de análise, surgido em meados dos anos 1990, que demonstra que não há conflito insolúvel entre os dois poderes e que a dominância do processo legislativo, por parte do Executivo, baseia-se, principalmente, na idéia de “poder de agenda”. As críticas a este novo marco interpretativo também são alvo deste capítulo, notadamente aquelas que apontam falhas de ordem metodológica e que criticam a amplitude do que é afirmado, a partir da base empírica utilizada e das limitações inerentes a tal base empírica – os projetos enviados ao Legislativo e o resultado por eles obtidos.

A seguir, com base na Constituição Federal de 1988, na Lei Orgânica do Município de Pelotas (LOM) e no Regimento Interno da Câmara de Vereadores, além de algumas contribuições bibliográficas, o segundo capítulo traz informações sobre o arcabouço institucional em que se processam as relações entre os poderes Executivo e Legislativo em âmbito local, assim como compara as prerrogativas do Presidente da República e do Prefeito municipal, e expõe de que forma elas influenciam na dinâmica dessas relações.

O capítulo três está centrado nas questões metodológicas. Narra o processo de pesquisa de campo e apresenta as decisões que subsidiaram a formulação das categorias utilizadas na classificação dos projetos, assim como procura indicar as dificuldades associadas ao processo de sistematização das informações relativas aos projetos analisados.

Se os três capítulos precedentes envolvem elementos teórico-metodológicos necessários para o desenvolvimento da pesquisa, os demais apresentam e discutem os dados coletados e sistematizados. São, por isso, os mais destacados, aqueles que trazem informações que só podem ser obtidas nesta dissertação e constituem a principal contribuição da pesquisa para a discussão proposta.

O capítulo quatro funciona como uma introdução à problemática específica, na medida em que informa sobre o contexto em que se processaram as eleições de 2000 e de 2004 que redundaram nas vitórias de, respectivamente: Fernando Marroni, candidato de uma coligação liderada pelo PT, e de Bernardo de Souza, candidato vinculado ao PPS e a uma coligação composta também pelo PP, partido do Vice Fetter Júnior. Igualmente, o texto expõe os vereadores que compunham a Câmara nas duas legislaturas em análise (2001-2004 e 2005-2008) e seus

respectivos partidos, bem como as mudanças na nominata e/ou nas legendas a que eles estavam vinculados. Por fim, narra o processo eleitoral de 2008, quando Fetter Júnior foi reeleito Prefeito ao superar Marroni no 2º turno. O capítulo tem uma intenção informativa, de situar o leitor com mais propriedade nas peculiaridades que cercaram a política local no período e que, de algum modo, repercutem na relação Executivo-Legislativo, em especial a renúncia de Bernardo de Souza e a posse definitiva de Fetter Júnior como Prefeito.

O capítulo cinco, essencialmente quantitativo, analisa a produção legislativa dos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior com o objetivo de identificar e comparar a agenda de cada gestão, bem como o resultado obtido por essas agendas. Desse modo, entende-se ser possível cumprir o objetivo principal de analisar comparativamente como se constituiu e se desenvolveu a produção legislativa dessas duas administrações.

E, por fim, o capítulo seis aborda, pormenorizadamente, os projetos encaminhados pelos dois governos e que não receberam aprovação da Câmara de Vereadores. Observa-se, assim, que sucessos e fracassos não podem ser avaliados apenas tomando por base os resultados dos trâmites legislativos que sofreram as proposições apresentadas pelo Executivo. Mais do que analisar a quantidade de projetos aprovados do Executivo, isto é, a sua dominância sobre o Legislativo, faz-se necessário observar que conseqüências as vitórias e as derrotas provocaram para os projetos de governo. Os índices não refletem, por si só, as estratégias políticas, nem tampouco, a “verdadeira” agenda adotada pelos governos.

Capítulo 1

Presidencialismo de coalizão no Brasil: uma revisão nos termos do debate

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, inaugurou-se uma nova ordem constitucional no país, o que instigou os cientistas políticos que estudam o Brasil a procurarem produzir explicações sobre nossas instituições políticas. Considerando a relevância deste campo de estudos, este capítulo se propõe a realizar uma revisão nos termos do debate institucional, com o intuito de demonstrar a viabilidade das relações Executivo-Legislativo no sistema político brasileiro. Cabe ressaltar que não se trata de uma iniciativa exclusiva, nem tampouco original, uma vez que outros esforços já foram realizados com a mesma intenção e é a partir dessas importantes contribuições que esta revisão foi realizada.

1 As Visões críticas acerca do arranjo institucional brasileiro

Ao longo dos anos 80 e início dos anos 90, a avaliação da operacionalidade do arranjo institucional brasileiro, pós-Constituição de 1988, apontava para um cenário marcado pela ingovernabilidade. Os fatos pareciam dar razão a esta apreciação, presente em autores como: Bolivar Lamounier, Scott Mainwaring e Barry Ames, afinal, o país vivenciava os difíceis momentos de transição do regime autoritário para uma nova forma de organização democrática, demarcados por uma profunda crise econômica, pelo progressivo desencanto da população com as

instituições e por episódios políticos traumáticos (a morte do Presidente civil eleito e a substituição dele pelo ex-Presidente do partido de sustentação do regime militar; o processo Constituinte e todas as suas ambiguidades; a eleição direta para Presidente e posterior impeachment do escolhido).

Conforme os analistas, três eram as instituições políticas que, combinadas, geravam esse cenário negativo: (a) regime presidencialista; (b) sistema pluripartidário fragmentado; (c) federalismo.

As críticas ao presidencialismo eram capitaneadas por Juan Linz (1991), cuja síntese é a afirmação de que esta forma de governo não é a mais adequada para a estabilidade política e a consolidação das democracias surgidas no final dos anos 1970-1980. Ao analisar os elementos institucionais que configuram o presidencialismo, afirmou que este era mais propenso a rupturas do que os sistemas parlamentaristas. Diz o autor:

Pode ou não ser coincidência que tantos países com regimes presidencialistas tenham encontrado sérias dificuldades para consolidar a democracia, mas com certeza a relação entre essas instituições e o processo político merece mais atenção do que tem recebido (LINZ, 1991, p. 63).

As críticas se devem, principalmente, ao fato de que os países latino-americanos com sistemas presidencialistas não se mantiveram democráticos por longos períodos. De acordo com Stepan y Skach (apud MAINWARING, 2001), *“entre as 41 democracias consolidadas existentes no mundo entre 1979 e 1989, havia 34 sistemas parlamentaristas, 2 semipresidencialistas e somente 5 presidencialistas”*. Logo, o risco de retornarem, em pouco tempo, a formas autoritárias era mais grave para países como: Brasil, Argentina, Uruguai e Chile, que, ao se redemocratizarem, haviam optado pelo mesmo presidencialismo que vinha sendo adotado antes da instalação de ditaduras.

Linz realizou uma análise institucionalista, ou seja, apontou as dificuldades que o presidencialismo enfrenta em razão do modo como é organizado e estruturado. As crises não seriam fruto do acaso ou de conjunturas específicas, e sim o resultado das próprias condicionantes criadas pelas peculiaridades do sistema.

O primeiro passo, portanto, é o de caracterizar o presidencialismo como “tipo ideal” ou puro. Listam-se cinco aspectos: (1) o Executivo é escolhido por eleições diretas ou indiretas, desde que a instância intermediária ratifique com elevadíssima frequência a vontade popular; (2) independência dos mandatos do Presidente e dos legisladores, que são escolhidos pelo povo de forma autônoma, o que configura a chamada irresponsabilidade política comum; (3) duração pré-determinada e fixa desses mesmos mandatos; (4) o chefe do Executivo possui consideráveis poderes legislativos, é legislador, apesar de não ter assento no parlamento; e, por fim, (5) a formação do governo (do gabinete ministerial) é prerrogativa do chefe do Executivo (LINZ, 1991; SARTORI, 1996).

Tais características fazem do presidencialismo uma forma de governo caracterizada pela separação e pela concorrência entre os poderes Executivo e Legislativo. Por conseguinte, para que as alterações do *status quo* legal venham a ocorrer, Executivo e Legislativo devem concordar – e aqui reside a chave de todos os problemas. Além de não haver garantias de que a maioria dos legisladores esteja em acordo com a vontade do Executivo, não há incentivos gerados pelo próprio sistema para que a cooperação entre os poderes ocorra, em função de os mandatos serem obtidos e mantidos de forma independentes. Logo, o presidencialismo tende a gerar conflitos insolúveis entre os poderes, dos quais decorrem duas possibilidades: a paralisia decisória (ingovernabilidade), quando o Presidente se submete a esta situação, ou a tentação de o chefe do Executivo lançar mão de resoluções que arruinem a ordem democrática. Por fim, o mandato fixo do Presidente acarreta uma rigidez no processo político, não permitindo, por exemplo, a substituição de um líder que perdeu a confiança até mesmo de seu próprio partido (LINZ, 1991).

Se, porventura, o Presidente buscar formar uma coalizão e construir o apoio parlamentar, ouvirá apenas respostas negativas dos partidos convidados, pois estes preferirão apostar no fracasso do governo, de olho na próxima eleição, em função do caráter do “jogo de soma zero” do presidencialismo. Assim, o chefe do Executivo estará condenado ao fracasso legislativo, e o país, à paralisia decisória.

O autor afirma também que “o cargo presidencial é bidimensional por natureza e, em certo sentido, ambíguo, pois o Presidente é o representante de uma clara opção política, de uma opção partidária, mas também representa seu partido na coalizão que o levou ao poder” (Idem, p. 77). Neste sistema, pelo fato de o

representante ser eleito pelo povo, este pode centralizar expectativas exageradas na figura do Presidente.

Em sua pesquisa de política comparada, Linz percebeu outra desvantagem deste sistema de governo, uma vez que a maioria dos candidatos à Presidente não vem do Legislativo, isto é, têm pouca experiência em relação à política externa e aos problemas macroeconômicos, além de vínculos muito fracos com os legisladores que terão de apoiar seus programas legislativos e suas políticas.

Por fim, há o temor de que eleições diretas e populares para Presidente possam resultar na ascendência de candidatos despreparados e sem bases partidárias, o que implica elementos demagógicos e populistas nas disputas eleitorais. Como afirma Limongi (2006, p. 240)

assim, inebriados pelo poder obtido nas urnas, em lugar de buscar apoio partidário no Congresso, Presidentes preferirão apelar diretamente aos eleitores, ou melhor, às massas, para recuperar o tom do argumento, para pressionar o Legislativo e impor sua agenda.

No Brasil, o apogeu dessa discussão ocorreu no início dos anos 1990, quando o país foi às urnas para decidir pela continuidade do presidencialismo ou a adoção do parlamentarismo. Muitos intelectuais e cientistas políticos juntavam às críticas ao presidencialismo, a glorificação do parlamentarismo, tomado como contraponto ao sistema existente e solução para os impasses institucionais diagnosticados no país. Por isso, destacavam que no parlamentarismo há uma instabilidade aparente, pois os mesmos partidos podem continuar no poder, com a rearticulação dos gabinetes e, muitas vezes, com a continuidade de um mesmo ministro. Além disso, o sistema parlamentarista permitiria a substituição de um primeiro-ministro que perdeu o controle de seu partido ou que esteja envolvido em escândalos e cuja permanência no cargo poderia gerar uma série crise política. De acordo com Santos (2006, p. 224),

quando em um sistema parlamentar a maioria legislativa é formada por partidos que fazem oposição, o Parlamento pode votar uma moção de desconfiança e haver a convocação de novas eleições, ao passo que esta possibilidade não existe no sistema presidencial, isto é, o governo pode sobreviver, mesmo enfrentando uma oposição majoritária no Legislativo.

Enfim, o parlamentarismo seria menos rígido e teria meios institucionais para solucionar as crises políticas, tornando-se, portanto, avesso à paralisia decisória que seria um risco permanente no presidencialismo.

As críticas de Linz, porém, não tratam especificamente do Brasil. Quem se dedicou a diagnosticar as dificuldades e limitações do arranjo institucional brasileiro e produziu a versão mais difundida foi Mainwaring (2001), que considera o país um caso extremo de “federalismo centrífugo”, ou seja, um federalismo forte que reforça a dispersão de poder criada por um sistema partidário fragmentado. Se, por um lado, os poderes constitucionais do Presidente são extensos, por outro, as características do sistema partidário o tornam muito frágil. Isto se deve à fragmentação do sistema partidário e a baixa disciplina das legendas, pois o autor considera que tanto os partidos quanto os políticos seguem uma lógica hiperfederalista e que, em grande medida, os partidos nacionais são ainda uma federação de organizações estaduais.

Mainwaring diz que nos sistemas bem institucionalizados, as organizações são importantes, os partidos não são subordinados a líderes poderosos e os políticos, fiéis aos seus partidos. No Brasil, os partidos *catch-all* são pouco disciplinados no Congresso e raramente tentam obrigar os políticos a seguirem o voto da liderança, apresentam baixo grau de fidelidade, e, além disso, operam somente na arena eleitoral.

Acrescenta, ainda, que os partidos *catch-all* são débeis do ponto de vista da organização, deficientes em recursos e patrocina poucos eventos. Os partidos são fracos do ponto de vista eleitoral, e os políticos são autônomos, pois o sistema eleitoral assim o permite. A fraqueza dos partidos provoca: migração (ainda que uma grande maioria faça transferências dentro da mesma “família ideológica”); indisciplina (as lideranças nacionais têm pouca autoridade sobre as decisões tomadas pelos seus parlamentares) e campanhas descentralizadas e individuais (concentradas mais na pessoa dos candidatos do que nos partidos, o que ocasiona falta de controle dos partidos sobre as campanhas e despreocupação com as preferências ideológicas dos políticos que pretendem usar suas legendas).

Ademais, os políticos destes partidos respondem, antes de tudo, aos interesses locais e estaduais, enfraquecendo a unidade nacional. Segundo o autor:

Entre os países de renda média da América latina, o Brasil é um caso excepcional pela fragilidade de suas organizações nacionais. A contrapartida dessa fraqueza é a descentralização partidária. A lógica federalista que norteia a atuação dos partidos e dos políticos no Brasil não tem paralelo no cenário latino-americano. A combinação entre reduzida disciplina, fragilidade, descentralização e federalismo, contribui para a heterogeneidade ideológica dos partidos nacionais brasileiros (Idem, p. 180).

Destaca que a maneira como os partidos funcionam e se organizam interfere nas relações com o Estado e a sociedade. Além disso, uma vez que os partidos nacionais não são altamente disciplinados, os Presidentes da República nem sempre podem contar com eles para organizar uma base de apoio parlamentar, caracterizando, desta forma, a ingovernabilidade do sistema político brasileiro.

A ênfase no custo que a estrutura hiper-federalista gera para a governabilidade, é apresentada por outro autor, Sérgio Abranches, que difundiu a expressão “presidencialismo de coalizão” que hoje tipifica o sistema político brasileiro. Para ele, ao contrário de Linz, que não acreditava na formação de coalizões no presidencialismo, *“o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões”* (ABRANCHES, 1988). Longe de arruinar as críticas de Linz, como se poderia pensar em um primeiro momento, a interpretação de Abranches – que também se tornou clássica –, é uma variação dessa teoria, que continua a apontar para a inviabilidade do sistema político brasileiro, apesar de incorporar novas perspectivas.

De acordo com o autor, o que explicaria a recorrência das coalizões seria o fato de a sustentação política do governo não ser apenas partidário-parlamentar, mas também regional (federalismo). Destaca que para que tal fato ocorra, é necessária a constituição da aliança eleitoral (requer negociação em torno do programa), a constituição do governo, (onde há disputa por cargos) e a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante (aqui surge o problema da formulação da agenda de governo e das condições para implementá-la).

A combinação de presidencialismo, multipartidarismo e federalismo tende a gerar crises. E as coalizões para apoiar o chefe do Executivo, para darem certo, teriam que atender a critérios extrapartidários. Dito de outra forma: o Presidente, ao construir sua base de apoio, teria de levar em conta não somente critérios

partidários, como também federativos, isto é, o poder dos governadores. Porém, é justamente esta combinação que coloca em risco a estabilidade.

Como evidencia Limongi (2006), conforme Abranches, ao recorrer a coalizões heterogêneas, o Presidente se tornaria *“prisioneiro de compromissos múltiplos, partidários e regionais”*, situação em que *“sua autoridade pode ser contrastada por lideranças dos outros partidos e por lideranças regionais, sobretudo os governadores”* (ABRANCHES, 1988, p. 26). A outra opção, uma “coalizão concentrada”, também não seria a solução, posto que esta se, por um lado, *“lhe confere maior autonomia em relação aos parceiros menores”*, por outro,

obriga o Presidente a manter mais estreita sintonia com seu próprio partido. Se o partido majoritário é heterogêneo interna e regionalmente, obtém-se o mesmo efeito: a autoridade presidencial é confrontada pelas lideranças regionais e facções intrapartidárias (Idem, p. 26).

Assim, na visão do autor, ainda que as coalizões tenham o objetivo de minimizar o conflito entre os poderes Executivo e Legislativo, dificilmente elas garantirão a aprovação de uma agenda presidencial consistente.

Há outros que discordam da tese de Abranches, afirmando que, mesmo em um regime presidencialista, as coalizões são viáveis. O presidencialismo de coalizão não seria a comprovação da ineficácia do sistema político brasileiro, como disse o autor, e sim a síntese de um tipo peculiar de presidencialismo que, antes de tudo, consegue funcionar. Em estudo realizado por Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002), os autores afirmam:

As democracias presidencialistas são mais frágeis do que as parlamentaristas ou mistas. Sua expectativa de vida é de cerca de vinte anos, enquanto a de uma democracia parlamentarista é de 69 anos. Mas a razão dessa diferença não se deve à inabilidade das democracias presidencialistas para formar coalizões. [...] O fato é que as democracias presidencialistas simplesmente morrem com muito mais freqüência do que as democracias parlamentaristas sejam quais forem as circunstâncias. Portanto, o que torna as democracias presidencialistas mais vulneráveis tem pouco a ver com o processo de formação de coalizões (CHEIBUB, PRZEWORSKI e SAIEGH, 2002, p. 208).

Uma variação dessa avaliação do sistema político brasileiro, mas que não altera as expectativas negativas a respeito dele, também segue um dos caminhos apontados por Linz. O conflito na interação entre os poderes se dá por razões idênticas a do enfoque anterior, mas o que redundava na inoperância do Presidente,

agora gera uma reação deste. Logo, para que possa superar os riscos de paralisia decisória, o Presidente se vale das prerrogativas de que desfruta, pois consegue concentrar poder e excluir os outros atores do processo.

O elemento central desta perspectiva é a utilização excludente dos expressivos poderes legislativos, administrativos e distributivos de que dispõe, com destaque às Medidas Provisórias (MPs), cujo uso muitas vezes excessivo é considerado por vários autores como “*uma autêntica usurpação dos poderes do Congresso por parte do Executivo*” (PALERMO, 2000, p. 531). E é justamente esta conjugação de fatores que torna iminente o risco de conflito entre os poderes.

Conforme Santos (1997, p. 486):

Uma vez que as variáveis macroinstitucionais não têm contribuído para a governabilidade, então é legítima a intervenção nas regras do processo decisório, desde que seja para aumentar a capacidade de o Presidente obter apoio legislativo. [...] mudanças nas regras que regulam o processo decisório, e não as instituições que formam a *polis* foram determinantes para a alteração da relação Executivo/Legislativo. A *agenda compartilhada* cedeu espaço para uma *agenda imposta*.

Segundo Palermo (2000, p. 531):

O preço que se paga por isto é altíssimo. Por um lado, esta saída afeta o sistema de representação e a própria democracia (devido aos constantes riscos de quebra das regras constitucionais que isto supõe); por outro, trata-se de uma solução apenas temporária – mais cedo ou mais tarde os excluídos servem ao Presidente o prato frio da vingança. O resultado é, recorrentemente, um quadro de ingovernabilidade.

Na perspectiva das duas correntes interpretativas vistas acima, o cenário institucional brasileiro é bastante negativo: ou o Presidente não consegue implementar as políticas de seu governo, pois fica limitado por um Congresso fragmentado, pouco cooperativo, constituído por partidos frágeis e políticos autônomos, indisciplinados e voltado a realidades locais, ou ele só consegue governar ao esvaziar a instituição parlamentar e os próprios fundamentos da democracia ao optar pelo governo por decreto.

2 O Sistema político se viabiliza como presidencialismo de coalizão

A expectativa em relação ao sistema político-institucional brasileiro começou a se modificar na metade dos anos 1990, a partir de uma pesquisa promovida pelos cientistas políticos Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, a qual ganhou respeitabilidade no meio acadêmico e fixou um novo paradigma de análise, o da governabilidade. Os autores seguiram uma perspectiva metodológica diferente das anteriores: ao invés de centrar a análise no arcabouço institucional brasileiro, de modo dedutivo e normativo, propuseram-se a realizar um trabalho empírico, com vistas a verificar como se dá, concretamente, a relação Executivo-Legislativo.

Seguindo a interpretação corrente, o resultado deveria demonstrar o impasse decisório e as extremas dificuldades do Presidente para aprovar seus projetos. Por isso, debruçaram-se sobre o Congresso Nacional e observaram como os projetos elaborados pelo Executivo foram apreciados pelo Legislativo. O resultado mostrou um cenário bastante diferente daquele indicado anteriormente: a grande maioria dos projetos presidenciais foi aprovada pelo Congresso.

Figueiredo e Limongi (2006) fizeram uma análise comparativa da produção legislativa dos dois períodos democráticos brasileiros e concluíram que há diferenças marcantes tanto em relação às taxas de sucesso quanto aos padrões de elaboração de leis. Constataram que, enquanto no período vigente sob a Constituição de 1946, os Presidentes aprovaram 29,5% dos projetos enviados ao Congresso, no pós-1988, a taxa geral de sucesso foi de 72,7%. Ademais, observaram que a dominância do Executivo na produção de leis foi de 38,5% no período de 1946-64, enquanto que sob a atual Constituição, o Executivo foi responsável pela apresentação de 86% das leis sancionadas. Assim, afirmaram “*que o Presidente brasileiro é, de jure e de fato, o principal legislador do país*” (Idem, p. 251).

Em outro trabalho, Limongi diagnosticou que

o exame da produção legal mostra que o Presidente brasileiro não apenas controla a produção legal como também tem altas taxas de sucesso em suas proposições. Esses traços, usualmente associados a governos parlamentaristas, desmentem boa parte dos diagnósticos existentes acerca da paralisia governamental (LIMONGI, 2006, p. 238).

A partir deste fato, até então não constatado empiricamente e, portanto, aparentemente inexplicável, surgiu um novo enfoque sobre o sistema político brasileiro, calcado na perspectiva de governabilidade. Enfim, se a resposta anterior era de que o Brasil é ingovernável, esta afirma que ele é governável – ou está sendo governado. A questão é: como isso ocorre, apesar do presidencialismo, do multipartidarismo e do federalismo, que se apresentam do modo como foi identificado pelos autores precedentes?

Ao responder, Figueiredo e Limongi procuram demonstrar a interdependência entre a preponderância legislativa do Executivo, o padrão centralizado de trabalhos legislativos e a disciplina partidária, independentemente dos fatores anteriormente alegados (presidencialismo, pluripartidarismo e federalismo), os quais não são negados em sua existência, mas sim nos efeitos nefastos que gerariam ao sistema político. Esta interpretação parte do pressuposto de que não há conflito estrutural insolúvel entre o Executivo e o Legislativo; há, sim, uma cooperação forçada, onde o Presidente é o ator central.

A análise da recente experiência presidencialista no Brasil revela que o Congresso não é uma instância de veto à agenda do Executivo. Aliás, conforme já chamaram a atenção Shugart e Carey (1992), não é verdade que, sob *presidencialismos*, todo e qualquer parlamentar utiliza *apenas* a estratégia de agir irresponsavelmente e não cooperar com o Executivo. Este, dependendo do arranjo político-constitucional, pode dispor de recursos que induzam os parlamentares a cooperar com o governo e a sustentá-lo.

A categoria síntese que explica este cenário de domínio sobre o processo legislativo do Presidente é “poder de agenda”, inspirada pela literatura neo-institucionalista norte-americana. Segundo os autores, entende-se

por agenda a capacidade de determinar não só que propostas serão consideradas, mas também quando o serão, o que implica, portanto, a capacidade do Executivo de influir diretamente nos trabalhos legislativos e assim minorar os efeitos da separação dos poderes (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 23).

Na mesma medida, o “poder de agenda” também implica a condição de o governo coordenar sua própria estrutura interna e de obter o apoio do Legislativo e a aquiescência da burocracia para a implementação de seu programa político. (FIGUEIREDO, 2004, p. 8)

O ponto de partida recai sobre os poderes do Presidente. Os autores ponderam que a nova Constituição não só manteve a legislação produzida pelo regime militar (a qual ampliou o poder de legislar do Executivo) como também permitiu a concentração do processo decisório nas mãos do Presidente, dando-lhe o direito de sancionar decretos com imediata força de lei e o direito de iniciativa que lhe é exclusivo nas questões orçamentárias.

A Constituição de 1988 confere iniciativa exclusiva ao Presidente em matérias orçamentárias e veda emendas parlamentares que impliquem a ampliação dos gastos previstos. Além disso, fornece a ele exclusividade da iniciativa em matérias tributárias e relativas à organização administrativa.

Porém, o mais poderoso instrumento de que dispõe o Poder Executivo para afirmar sua agenda política está estabelecido pelo art. 62 da Constituição Federal de 1988, que lhe garante a faculdade de editar, em casos de relevância e urgência, medidas provisórias com força de lei (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). A Emenda Constitucional 32, editada em 2001, consolidou a regulamentação do uso das MPs e, nesse novo enquadramento legal, elas têm força de lei por um período de 60 dias, sendo prorrogáveis uma vez por igual período, mas perdem a eficácia legal se não forem convertidas em lei dentro dos prazos previstos.

Conforme Inácio (2006, p. 171):

A participação do Presidente no processo legislativo é ampliada pela posição monopólica que este ocupa em relação à iniciativa de determinadas leis. Cabe privativamente ao Presidente da República a iniciativa de propor legislação sobre matérias orçamentárias, tributárias, de organização da administração pública, relacionadas à criação e extinção de ministérios e órgãos da administração, à alteração de efetivos das Forças Armadas, aos servidores públicos da União e dos territórios. Ou seja, a ação legislativa sobre áreas cruciais de políticas públicas somente pode ser deflagrada pela iniciativa deliberada do poder Executivo.

Além da abrangência das prerrogativas presidenciais na proposição de leis, o “poder de agenda” do Presidente pode ocorrer, também, por meio da solicitação de “urgência” na tramitação de projetos de sua autoria ou através da prerrogativa de vetar total ou parcialmente os projetos de lei aprovados pelo Legislativo.

Segundo Mainwaring (2001), uma forma de pensar os poderes legislativos dos Presidentes é a partir da relação entre o exercício do poder e o *status quo* legislativo. Logo, caracteriza-os como: *poderes pró-ativos* (aqueles que permitem estabelecer um novo *status* – no caso dos Presidentes brasileiros, o poder de emitir

MPs e de iniciativa de lei) e *poderes reativos* (os que permitem manter e defender o *status quo* contra as tentativas de troca por parte do Legislativo), tendo no poder de veto, o poder presidencial mais comum sobre a legislação.

Não se pode esquecer que, ainda que a Constituição tenha conferido poderes excepcionais ao chefe do Executivo, ele não pode legislar sem o apoio da maioria – mesmo as MPs precisam de aprovação no Legislativo. Desde 1989, nenhum Presidente e seu partido obtiveram, isoladamente, maioria dos assentos no Congresso; logo, sem agregar apoios, simplesmente, não governam – e Collor de Melo demonstra isso de modo evidente.

Nesse cenário e ao contrário de outros autores, Figueiredo e Limongi não pensam que o Presidente vai utilizar tais prerrogativas para impor a sua vontade sobre o Congresso, pensado como instância de veto. Eles preferem evidenciar que ele, necessariamente governo, vai se servir de sua vantagem estratégica para consolidar apoios no Congresso e implantar a sua agenda, isto é, formar coalizões, pensadas como possíveis, viáveis e vantajosas para todos os envolvidos. O processo seria similar ao de sistemas parlamentaristas: distribuição de postos no governo aos partidos, em troca de apoio parlamentar. Tais partidos, portanto, passam a formar e a sustentar o governo.

Como argumentam os autores, avaliar o presidencialismo a partir da separação dos poderes pode induzir a erros. As críticas só se sustentariam se fosse verdade que

presidentes não podem ser apoiados por uma coalizão partidária no Congresso. Dito de maneira inversa: se presidentes, à maneira dos primeiros-ministros em governos parlamentaristas multipartidários, puderem contar com o apoio de uma maioria formada a partir de uma coalizão de partidos, se isso for possível então, não há razão para supor que a separação de poderes leve, necessariamente, a conflitos insuperáveis entre o Executivo e o Legislativo (LIMONGI, 2006, p. 239).

O autor pondera que, apesar de Executivo e Legislativo terem origem distinta no presidencialismo, não são dois poderes que operam de forma totalmente independente. Quando se considera as consequências dos poderes legislativos com que contam os chefes do Executivo nos regimes presidenciais, a rígida linha divisória que separa o parlamentarismo do presidencialismo tende a desaparecer. Assim, a expressão “presidencialismo de coalizão”, que significaria a inviabilidade do sistema político brasileiro – tal como pensada por Abranches (1988) – passou a

caracterizar positivamente o arranjo institucional do país e foi rapidamente estendida a outros países, em especial os latino-americanos (LANZARO, 2001; ANASTACIA, MELO e SANTOS, 2004; AMORIM NETO, 2000, 2006; SANTOS, 2003, 2006; LIMONGI, 2006; RENNÓ, 2006).³

A confirmação empírica da ideia de um presidencialismo estruturado a partir de coalizões foi apresentada por Amorim Neto (2006). Ao analisar os governos brasileiros de 1985 a 2003, observou que a percentagem total de cadeiras controladas pelos partidos pertencentes à coalizão governamental, demonstra o empenho da maioria dos governos em formar gabinetes com força parlamentar suficiente para a futura aprovação de suas agendas. E tais coalizões têm sido formadas levando em conta a força e o peso relativo dos partidos no Parlamento, ou seja, a quantidade de pastas de cada partido corresponde, mais ou menos, à quantidade de votos que ele pode agregar às propostas do governo.

Além dos critérios partidários, os governos também procuram dar conta da diversidade federativa, isto é, há um relativo consenso sobre as influências dos governadores na formação das bancadas parlamentares. Segundo Meneguello (1998, p. 77), no que tange a formação ministerial, *“pode-se observar que a composição partidária das coalizões governamentais federais acompanha o controle partidário dos governos estaduais no período”*.

A formação de gabinetes de coalizão, portanto, é importante, pois os parlamentares proporcionam o respaldo necessário à aprovação da agenda presidencial e, em contrapartida, participam do governo. Conforme Pereira e Mueller (2002, p. 295),

o governo de presidencialismo de coalizão no Brasil propicia condições para que o Executivo obtenha, a um baixo custo, alto grau de governabilidade. A gama de recursos institucionais que conferem ao Executivo o controle do processo de elaboração e execução do orçamento federal contrabalança as possíveis fragilidades dos seus sistemas eleitoral, partidário e federativo, tantas vezes apontados pela literatura como responsáveis pelas mazelas e problemas governativos no Brasil.

³ - Apesar de consagrada, a denominação não é bem aceita por Limongi, que a considera pouco clara ou redundante. O autor (2006, p. 250) argumenta que *“não há razões para tratar o presidencialismo de coalizão como significativamente diverso dos governos de coalizão praticados sob regimes parlamentaristas. Estamos diante de um governo de coalizão em seus moldes clássicos, isto é, em que partidos organizam e garantem o apoio ao Executivo”*.

O terceiro pilar desse modelo explicativo é o fato de que as coalizões de governo são viáveis, ou seja, o comportamento dos parlamentares no Congresso Nacional não é indicativo de fraqueza ou fragmentação do nosso sistema partidário. Ao contrário do que afirmavam os críticos do sistema político brasileiro, os parlamentares têm se comportado de forma coesa e disciplinada, de acordo com a indicação dos seus respectivos líderes partidários. Assim, antes de ser um obstáculo, o Congresso tem favorecido as iniciativas da Presidência da República, que tem preponderância política e institucional sobre os parlamentares para fazer valer suas preferências. Enfim, a coalizão de governo encontra respaldo congressional, pois as propostas do Presidente são apoiadas pelos parlamentares dos partidos que compõem a coalizão.

Conforme Limongi (2006, p. 249), *“em média, 90,8% dos parlamentares votam favoravelmente à agenda do governo, quando a coalizão está unida sem que se verifiquem variações significativas sob diferentes presidências”*. Logo, o apoio obtido pelo Executivo não é resultado da barganha individual com parlamentares, afirmam Figueiredo e Limongi (1999), e sim de uma negociação que se dá de forma coletiva, por intermédio dos partidos políticos. De acordo com os autores, *“os poderes institucionais de agenda e o controle do Presidente e líderes partidários sobre o processo legislativo afetam o resultado das políticas e o comportamento dos partidos no Legislativo”* (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2006, p. 255).

As razões para este fato são de duas ordens. A primeira é que a atual Constituição proporcionou também ao Congresso brasileiro um alto grau de centralização, uma vez que o Presidente da Câmara e os líderes partidários têm o direito de determinar a agenda do plenário, de representar todos os membros do partido no Legislativo e de decidirem procedimentos de: convocação, aceitação e aprovação de emendas e pedidos de urgência. Cabe ressaltar a importância da Mesa Diretora e o Colégio de Líderes na centralização dos trabalhos no interior da Câmara dos Deputados. O padrão de distribuição dos poderes sobre o encaminhamento dos trabalhos legislativos é partidário.

Isso significa que a composição da Mesa, do Colégio de Líderes e das Comissões respeita a proporção das bancadas partidárias, pois

os poderes constitucionais do Executivo, juntamente com a estrutura centralizada do Legislativo, permitem ações coordenadas do Presidente e dos líderes partidários, especialmente em governos de coalizão majoritária [...] Essas regras dão ao Executivo e aos líderes partidários meios para neutralizar o comportamento individualista dos parlamentares. Os membros do Congresso podem ter incentivos eleitorais para perseguir seus próprios interesses particulares, mas não possuem os meios para influenciar o Legislativo de forma a alcançá-los (Idem, 2006, p. 257).

Em relação à disciplina partidária, afirmam que este argumento é beneficiado pelos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado, que conferem amplos poderes aos líderes partidários para agir em nome dos interesses de seus partidos. Os regimentos internos consagram um padrão decisório centralizado onde o que conta são os partidos. A disciplina depende da alteração do comportamento diante de ameaça ou aplicação de sanções.

Além disso, há outras maneiras de punir os membros do Legislativo, ou seja, o Executivo controla recursos que os parlamentares desejam obter com vistas à sua reeleição. No entanto, não há por que tomar o Executivo como parte fraca nessa barganha, pois ele controla os recursos desejados pelos parlamentares, mas também pode retirar “rendas” desse seu monopólio. Portanto, o Executivo encontra-se em posição estrategicamente favorável para negociar com os partidos.

Do ponto de vista empírico, os autores demonstram que há disciplina partidária na Câmara dos Deputados. No período compreendido entre 1986-2004, a média de disciplina ficou em torno de 90%, como foi indicado anteriormente. Para uma votação qualquer que ocorra,

a probabilidade de um parlamentar qualquer votar com a liderança de seu partido é de 0,894. A probabilidade do voto disciplinado varia com os partidos: atinge seu ponto máximo no PT (0,973) e no PFL (0,901). Os mais baixos índices de disciplina são encontrados no PTB (0,857) e no PMDB (0,857). Se esses índices são altos ou baixos, trata-se de questão comparativa: altos em relação a quê? Importa frisar, isto sim, que eles são suficientes para tornar as decisões do plenário previsíveis. Isto é, sabendo-se qual a posição assumida pelos líderes, podemos prever com acerto o resultado da votação em 93,7% dos casos (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 27).

Os autores distinguem, ainda, coesão de disciplina partidária. A primeira depende da distribuição das preferências: quanto mais homogêneas forem as preferências dos parlamentares filiados a determinado partido, tanto maior a coesão. A partir da análise de 221 votações nominais entre 1989-94, foi observada elevada resposta dos legisladores ao voto da maioria de seu próprio partido. Valendo-se do

índice de Rice, chegam à conclusão geral de que, em qualquer votação nominal, cerca de 85% dos membros de qualquer partido votarão de maneira igual, embora haja diferentes resultados conforme a posição do partido no espectro ideológico. De maneira geral, concluem que *“a coesão dos sete grandes partidos políticos brasileiros está longe de ser tão baixa quanto se diz”* (Idem, p. 85).

O segundo fator é que os partidos são atores relevantes, que estruturam o comportamento congressual de seus membros. Em relação ao comportamento dos partidos, os autores observam, a partir do encaminhamento dos votos das lideranças, que a probabilidade de encaminhamentos semelhantes entre, por exemplo, o líder do PT e o líder do PFL em uma dada matéria, encerra 11,8% de probabilidade, ao passo que tal proporção de frequência eleva-se a 68,8% nos encaminhamentos dos líderes do PFL e do PDS ou mesmo a 71,5% entre PT e PDT (Ibidem, p. 77). Portanto, afirmam que os partidos políticos brasileiros estruturam-se em termos programáticos.

No entanto, Anastasia, Melo e Santos (2004, p. 61) anotam que

[...] um fenômeno muito interessante ocorre no governo Lula: se durante todo o período de redemocratização, passando pelos governos Sarney, Collor, Itamar Franco e FHC, predominou um claro padrão ideológico no modo pelo qual os líderes se posicionavam diante das questões postas à votação, isso não mais se verifica no período que se inicia com o novo governo.

Nessa perspectiva, Pereira e Mueller (2003) afirmam que o sistema político brasileiro não deve ser caracterizado nem como um sistema puramente descentralizado e nem como um sistema puramente centralizado, já que condensa essas duas diferentes e antagônicas forças e incentivos institucionais. De um lado, as regras eleitorais, o multipartidarismo e o federalismo agem descentralizando o sistema político, tal como haviam afirmado os críticos do sistema político brasileiro nos anos 1980. De outro, as regras internas do processo de decisão dentro do Congresso e os poderes constitucionais do Presidente de legislar e de distribuir recursos políticos e financeiros proporcionam grandes incentivos para a centralização desse mesmo sistema. Como afirmam Figueiredo e Limongi (1999, p. 31), *“a legislação partidária pode alimentar estratégias individualistas e antipartidárias. Essas estratégias, no entanto, não encontram solo fértil para desenvolverem-se no Congresso Nacional”*.

Conforme Pereira e Mueller (2003, p. 736):

[...] é o resultado de ambas as restrições – regras internas no Congresso e poderes do Presidente, de um lado, e regras eleitorais, de outro – que definirá os custos relativos do comportamento de voto dos legisladores, bem como de seus partidos políticos. Portanto, a combinação dessas duas forças oferece, simultaneamente, incentivos paradoxais tanto para comportamentos individuais na esfera eleitoral como para comportamentos partidários dentro do Congresso.

Desta forma, afirmam que mesmo num sistema político com incentivos a comportamentos tão conflitantes, como é o brasileiro, é possível haver equilíbrio e estabilidade, pois isto dependerá, fundamentalmente, da capacidade do Presidente e dos líderes dos partidos que formam a coalizão de governo no Congresso de utilizarem adequadamente os instrumentos institucionais à sua disposição.

De acordo com os autores, a estratégia dos deputados de seguirem as preferências presidenciais e a indicação de seus líderes partidários, com a expectativa de obterem acesso a benefícios políticos e financeiros para serem utilizados na arena eleitoral, proporciona consistentes retornos eleitorais, ou seja, esta é uma das formas pelas quais funciona a conexão eleitoral no Brasil.

Em resumo, como bem exprime Limongi (2006, p. 248), *“a aprovação dos projetos presidenciais é fruto do apoio sistemático e disciplinado de uma coalizão partidária. [...] O governo governa com apoio parlamentar estruturado e disciplinado”*.

3 Críticas ao modelo de Figueiredo e Limongi

Fixado este ponto, os autores que se vinculam a esta explicação procuram aprofundar a investigação, desvendando como alguns dos recursos institucionais à disposição do Presidente operam em um país “governado” por meio de um “presidencialismo de coalizão”.

A partir deste novo marco interpretativo, surgiram várias investigações derivadas dele, bem como uma série de objeções. Os pesquisadores voltaram-se à discussão sobre o efetivo significado da noção de “coalizão” ou o quanto este mecanismo elimina, reforça ou convive com práticas como “cooptação”, “clientelismo” ou “patronagem” (AMORIM NETO, 2000; SANTOS, 2003).

Ames (2003), um dos principais críticos do funcionamento da relação Executivo-Legislativo no Brasil, sustenta que a tentativa exaustiva do Executivo e dos líderes partidários em obter a cooperação dos membros do partido nas votações de propostas do Executivo, pode ter um custo muito alto e favorecer a continuidade de práticas antigas de clientelismo, fisiologismo e patrimonialismo.

Aspectos de ordem operacional também são analisados, casos de: como os diversos instrumentos institucionais à disposição do Presidente (verbas individuais dos parlamentares ou medidas provisórias, por exemplo) são por ele utilizados e quais reações provocam nos congressistas (PEREIRA e MUELLER, 2002, 2003, 2006; FIGUEIREDO e LIMONGI, 2002; LIMONGI e FIGUEIREDO, 2005; AMORIM NETO e TAFNER, 2002); o tipo e a orientação da produção legislativa originária do próprio Legislativo, em um cenário de domínio do Executivo, ou como se relacionam as arenas eleitoral e decisória (PESSANHA, 2002; AMORIM NETO e SANTOS, 2002, 2003; RICCI, 2003).

Os questionamentos também ocorrem do ponto de vista metodológico, conforme dois aspectos principais: a efetiva validade dos indicadores utilizados e o quanto a análise corresponde à dinâmica das relações políticas ou constrói uma determinada versão ao selecionar os elementos a serem considerados.

A primeira das críticas destaca que o resultado de um projeto diz pouco sobre o sucesso da iniciativa do Presidente, pois seria preciso incluir na observação possíveis alterações (emendas) realizadas na proposta original.

A prerrogativa concedida ao Congresso, por meio da Constituição de 1988, de emendar os projetos de lei propostos pelo Executivo, sobretudo de forma individual, recebe papel importante, quando se analisa a dinâmica da relação institucional. Há, basicamente, duas correntes teóricas distintas. Aquela que crê que, em consequência de uma das principais características do presidencialismo, a separação dos poderes, não há garantias ao chefe do Executivo de apoio político à sua agenda legislativa e, além disso, os parlamentares só estão interessados na liberação de recursos orçamentários para garantirem a sua reeleição (SANTOS, 1997; PEREIRA e MUELLER, 2002). Para Santos (1997, p. 117):

No jogo orçamentário, identificam-se claramente duas lógicas distintas: a do Executivo, cujas ações são voltadas para a aprovação dos projetos na agenda governamental e, no atual contexto de estabilização da economia, para o corte de gastos; e a do Legislativo, a quem interessa em primeiro lugar a maximização dos ganhos eleitorais de seus membros, dirigindo suas ações, apenas secundariamente, para a aprovação de projetos que, encarnando o bem público, não trariam ganhos individuais imediatos.

Limongi (2006) lembra que o simples fato de um projeto merecer emendas ou contar o número de emendas aprovadas por projeto não basta, pois estas podem representar desde pequenas modificações e ajustes até a completa desfiguração da proposta original. Ele também pondera que o fato de haver emendas não implica necessariamente afastamento em relação à vontade do Presidente, pois

não seria de se esperar ou mesmo desejável que os projetos enviados pelo Executivo passassem incólumes pelo Congresso. O Legislativo tem autoridade e legitimidade para participar da elaboração das políticas públicas. Ou seja, a análise da objeção pede mais do que a identificação imediata de qualquer intervenção dos legisladores como um obstáculo às pretensões do Executivo. A questão de fundo, portanto, não é se emendas são ou não aprovadas, mas sim como são, isto é, qual o processo que leva à aprovação de uma emenda (LIMONGI, 2006, p. 250).

E, nesse caso, por conta do peso da coalizão governista e do modo como o processo legislativo se organiza, o autor não crê que emendas diretamente contrárias à vontade do Executivo sejam aprovadas. Ele prefere argumentar que a incorporação de emendas, ao atender determinadas demandas, pode fazer parte do processo de acordo que viabiliza uma aprovação mais rápida e tranquila de um projeto.

Desse modo, a tese das emendas como “moeda de troca” não se confirma, pois:

a principal linha de conflito do sistema político brasileiro não é dada pelas relações entre os poderes, mas sim pelas clivagens político-partidárias. Parlamentares dividem-se em dois grandes campos, os que apóiam e os que se opõem ao Executivo. Essa distinção implica que a maioria apóia a centralização da condução do processo orçamentário em sua fase congressional (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2005, p. 766).

Mudanças importantes promovidas pelo Legislativo podem ser identificadas pela utilização, por parte do Presidente, de uma de suas prerrogativas: o veto (DINIZ, 2005). Como argumenta o mesmo Limongi,

o Executivo conta com uma poderosa arma para lidar com emendas indesejáveis ou contrárias ao seu interesse: o veto parcial e o total. Caso o projeto seja subvertido por meio da aprovação de emendas, o Presidente pode simplesmente não promulgá-lo, vetando-o na íntegra. Em casos menos dramáticos, em que legisladores alteram aspectos específicos do projeto ou aproveitam para usá-lo para pegar “carona”, o Executivo pode recorrer ao veto parcial. O Presidente faz amplo uso de ambos os recursos. O veto parcial presidencial é usado, sobretudo, em suas próprias propostas, indicando que o Presidente é capaz de impedir mudanças indesejadas (LIMONGI, 2006, p. 251).

E, ainda,

do total de projetos aprovados de iniciativa do Executivo, 9,6% foram objeto de veto parcial. Quanto aos projetos propostos por legisladores submetidos à sanção presidencial, nada mais nada menos que 3,4% foram objeto de veto total (MOYA apud LIMONGI, 2006, p. 251).

Por outro lado, como os vetos presidenciais raramente são considerados formalmente pelo Congresso Nacional, isso leva a crer que, mesmo sabendo que a proposta será vetada, os parlamentares deixam ao Executivo o custo de fazê-lo.

Outra é que, pela quantidade de projetos enviados pelo governo, são esperados altos índices de aprovação; logo, a informação mais valiosa não é aquela relativa ao sucesso, e sim ao “insucesso”: a rejeição ou a não-aprovação. Nesse caso, seria preciso analisar os projetos individualmente, e não no agregado, com vistas a perceber a condição estratégica de cada um para o interesse governamental e, assim, dimensionar o peso político das derrotas (SANTOS, 1997; ALMEIDA e MOYA, 1997).

Uma terceira linha pondera a “antecipação das reações”, ou seja, que o Presidente poderia ter baixíssimo índice de derrotas, sem que isso significasse “poder de agenda”, bastaria evitar derrotas e restringir as iniciativas a projetos com alto consenso, o que implicaria, no entanto, renunciar à agenda pretendida. Tal crítica remete a uma questão mais complexa: como conhecer a agenda de um governo. Stepan (1999) e Ames (2003) destacam que afirmá-la a partir dos projetos enviados é trabalhar com a “agenda efetivada”, mas não necessariamente com a pretendida, e propõem-se a encontrar a “verdadeira” ao realizarem entrevistas com membros do governo ou ao acompanharem medidas que foram anunciadas à imprensa.

Limongi (2006, p. 253) concorda que *“do ponto de vista metodológico, fica claro que identificar a verdadeira agenda do Executivo não é uma tarefa fácil”*, ao mesmo tempo em que critica as soluções apresentadas pelos demais, pois *“o anúncio de propostas e, mesmo, seu envio ao Congresso, é parte da estratégia do Executivo. O Executivo pode radicalizar na proposta para depois ceder, recorrer a ‘balões de ensaio’, ameaçar mexer aqui para obter vantagens acolá, etc.”* (LIMONGI, 2006, p. 253).

O estudo de Diniz (2005), sobre a reforma trabalhista mostra claramente a complexidade dessa questão. A autora debruça-se sobre 19 propostas de reformulação das leis trabalhistas apresentadas pelo poder Executivo, entre 1987 e 2001 e afirma que a ocorrência de “não-aprovação” dos projetos encaminhados pelo Executivo não pode ser entendida como sinal de fracasso legislativo, pois, eventualmente, pode haver outras intenções por parte do Executivo – quando do encaminhamento de projetos – do que apenas aprová-los. Pode ser uma estratégia de governo e, no caso do governo FHC, os projetos que não foram aprovados,

não devem ser interpretados como prova cabal de uma relação de conflito entre os poderes. Muitos projetos foram utilizados como ‘instrumento de negociação’, seja para que o Executivo conseguisse aprovação àquelas proposições consideradas prioritárias, seja para sinalizar à oposição o quanto estava disposto a ceder ou não a pressões externas (DINIZ, 2005, p. 362).

Conforme a autora, “rejeição” não é a única forma de “não-aprovação” das matérias do Executivo, nem tampouco esse fato pode ser considerado como indicador de fracasso do Executivo, pois

deve-se ter em mente também que a agenda governamental não é algo fixo e pré-determinado. Ela vai se formando ao longo do processo. Questões conjunturais, muitas vezes, forçam o Executivo a tomar iniciativas não previstas em sua agenda. Uma matéria considerada prioritária, em um determinado momento, poderá deixar de sê-la, em face de outras questões que possam ter surgido no decorrer do processo. [...] Assim, sucesso e fracasso poderiam ser indicados não mais pelo cômputo puro e simples das proposições do Executivo que foram apresentadas e aprovadas, mas pela verificação se a estratégia utilizada surtiu ou não o efeito desejado (Idem, p. 341-42).

De acordo com Vilarouca (2007), uma outra forma possível de se avaliar com mais exatidão o desempenho dos governos é por meio do tempo de tramitação das matérias no interior do Congresso Nacional, uma vez que a taxa de sucesso

pode esconder quais foram os custos de transação para obtê-la. Para o autor, *“tempo é um recurso valioso quando se quer resolver um problema ou atender a uma demanda de política pública”* (VILAROUCA, 2007, p. 11).

Uma coisa é certa: nem sempre o Executivo faz valer as suas preferências na íntegra, e, ao mesmo tempo, raramente o Legislativo lhe impõe derrotas efetivas, ou seja, rejeita projetos que o Executivo quer, de fato, aprovar e vai empreender todos os esforços para que isso aconteça. No entanto, ao entender-se e respeitar-se o significado de separação de poderes nos regimes presidencialistas, perceber-se-á que é assim mesmo que a dinâmica das relações entre esses poderes deve acontecer.

4 Síntese

Neste capítulo, procurou-se discutir alguns elementos que envolvem a dinâmica da relação Executivo-Legislativo na esfera federal. O ponto de partida foi uma revisão da bibliografia de autores que travam o debate sobre a viabilidade ou não do sistema político brasileiro.

A primeira e a segunda seções procuraram apresentar as diferentes correntes interpretativas desta discussão: aquela que é crítica ao funcionamento do sistema político brasileiro e a que afirma que ele é viável, a partir da noção de “presidencialismo de coalizão”. Foi da ênfase à teoria neo-institucionalista norte-americana, apresentada primeiramente por Figueiredo e Limongi que afirmam que o Presidente está em posição privilegiada no sistema político brasileiro, porque conta com o “poder de agenda”, compreendido pela condição de editar medidas provisórias, de veto, de iniciativa exclusiva e de requerer urgência. Além disso, a centralização do processo decisório na Câmara confere altos poderes aos líderes dos partidos, o que impede que as estratégias do “voto pessoal” sejam dominantes.

O segundo objetivo foi o de indicar como a bibliografia demonstra: o desempenho do Executivo na aprovação de sua agenda legislativa, o comportamento disciplinado dos parlamentares e o apoio partidário obtido pelos diferentes chefes do Executivo. Assim como nos governos de coalizão praticados sob regimes parlamentaristas, o presidencialismo brasileiro também apresenta como

principal característica o apoio e garantia dos partidos ao Executivo. A aprovação da agenda legislativa do Executivo é garantida por meio de negociações políticas.

No que tange ao relacionamento entre partidos, Legislativo e Presidente, é importante observar os mecanismos que caracterizam o processo democrático brasileiro e, neste aspecto, percebe-se que atualmente há um padrão mais consistente de comportamento partidário, quando comparado com o regime pré-64. O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda, e, esta agenda é processada e votada por um poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada, em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários.

Os dados apresentados permitem concluir que os partidos políticos são os jogadores decisivos no Legislativo. O processo decisório está longe de ser caótico. Ao contrário, é previsível, e a informação relevante para antecipar os resultados é a posição anunciada publicamente pelos partidos.

Além disso, há muitas maneiras de o Executivo tentar aprovar um determinado projeto, por exemplo, adotando a estratégia de radicalizar no conteúdo da proposta para haver margem de negociação com a oposição. O poder de barganha e negociação entre os poderes faz parte do jogo institucional.

As análises indicaram que as agendas do Executivo e do Legislativo não são conflitantes, ou melhor, não existem duas agendas diferentes, uma do Executivo e outra do Legislativo. A filiação partidária explica tanto a votação em plenário quanto a execução de emendas, o que ficou constatado nas pesquisas realizadas por Figueiredo e Limongi, ou seja, que os parlamentares que são filiados a partidos da coalizão do governo têm maiores chances de terem suas emendas executadas do que os demais.

Observou-se, ainda, que muitas vezes o Executivo “testa” a aceitação do Legislativo, ou seja, trata da mesma matéria em mais de um projeto e retira os demais, caso um deles tenha sido aprovado. Dessa forma, de acordo com Limongi (2006), não se pode creditar somente aos parlamentares os resultados negativos obtidos por um projeto de lei encaminhado pelo Executivo e que não tenha sido aprovado pelo Legislativo.

Ao contrário da vertente que afirma ser um indicativo de ingovernabilidade e de mau funcionamento do governo o fato de o Executivo não dominar e não ter sucesso na arena legislativa, o modelo interpretativo defendido por Figueiredo e

Limongi fixou-se como um novo paradigma de análise a vigorar até hoje, pois diz que os amplos poderes do Presidente o fazem governar mais ou menos como um Primeiro-Ministro, diante de um Legislativo estável e cooperativo.

Por fim, apresentaram-se as críticas, especialmente de ordem metodológica à noção de presidencialismo de coalizão. Elas questionam a validade das evidências que indicariam o predomínio da agenda Executivo no Legislativo. Afirma-se que sucessos e fracassos do Presidente não podem ser avaliados apenas tomando por base os resultados legislativos das proposições apresentadas pelo Executivo. Assim, mais do que analisar a quantidade de projetos aprovados do Executivo, isto é, a sua dominância sobre o Legislativo, seria necessário observar que consequências as vitórias e as derrotas provocaram para os projetos de governo. Os índices não refletiriam, por si só, as estratégias políticas, nem tampouco, a “verdadeira” agenda adotada pelos governos.

Desse modo, as ações dos atores envolvidos nessa relação (Presidente e parlamentares) são influenciadas não só por fatores institucionais, mas também políticos e econômicos, que estabelecem contextos específicos nos quais são tomadas as decisões e, mais do que isso, a clivagem política não se dá entre Executivo e Legislativo, mas entre governo e oposição.

A discussão em torno de como se processam as relações Executivo e Legislativo no Brasil é a base a partir da qual se desenvolve a análise específica do caso de Pelotas, no período 2001-2008. Parte-se da perspectiva capitaneada por Figueiredo e Limongi que afirma a viabilidade do sistema político brasileiro e supõe que o Legislativo não é uma instância de veto às propostas do Executivo, notadamente por causa dos recursos institucionais à disposição do Presidente. No entanto, não se pode negligenciar as limitações ou dificuldades metodológicas que acompanham esta teoria, de modo que índices de sucesso do Executivo devem ser identificados e valorizados, mas também precisam ser problematizados e questionados quanto àquilo que efetivamente indicam. Essa perspectiva será desenvolvida nos capítulos seguintes desta pesquisa, como se pretende demonstrar.

Capítulo 2

O Arcabouço institucional das relações Executivo-Legislativo

Este capítulo tem um caráter instrumental e visa a subsidiar os aspectos metodológicos e analíticos que serão apresentados na sequência do trabalho. Ele traz informações sobre o arcabouço institucional em que se processam as relações entre os poderes Executivo e Legislativo no âmbito local, assim como compara as prerrogativas do Presidente da República e do Prefeito de Pelotas. Para realizá-lo, além de bibliografia pertinente, foi necessário debruçar-se sobre: a Constituição Federal de 1988 (CF), a Lei Orgânica do Município (LOM) e o Regimento Interno da Câmara de Vereadores (RI).¹

1 A Autonomia do município e as competências dos poderes locais

Com a promulgação da Constituição de 1988, o funcionamento das instituições políticas brasileiras sofreu uma profunda alteração, calcada na busca de maior descentralização, sendo que os municípios foram um dos beneficiários desta mudança. Segundo Neves (2000, p. 18), a nova ordem constitucional concorreu para o fortalecimento do município, ao reconhecê-lo explicitamente como um ente

¹ - O RI foi aprovado em novembro de 1983 e, desde então, não sofreu modificações substanciais. Ao longo desse tempo, muitos de seus aspectos ficaram em desacordo com a CF e a LOM, e deixaram de ser aplicáveis. A reformulação começou a ser articulada na vigência da atual legislatura (2009-2012) e entrou em vigor em 01 jun. 2010 (DIÁRIO POPULAR. 29 abr. 2010).

federativo, ou seja, parte constitutiva do Estado federado e detentor de parcela da competência nacional, ao lado da União e dos estados (CF, art. 18).

Almeida e Carneiro (2003, p. 125) sustentaram que, na atual ordem constitucional, foi conferido um novo estatuto legal ao município, ao atribuir-lhe autonomia nos âmbitos: político, administrativo, legislativo, financeiro, e, ainda, novas competências e atribuições (Idem, p. 126-127). José Afonso da Silva (2003, p. 621) sintetizou-o em quatro capacidades: 1) de auto-organização, mediante elaboração de lei orgânica própria (CF, art. 29)²; 2) de autogoverno, pela eletividade das autoridades políticas (CF, art. 29, I); 3) normativa exclusiva, mediante a competência para legislar sobre os assuntos predominantes ligados aos interesses locais, bem como suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (CF, art. 30, I e II) e 4) administrativa própria, com vistas a gerir e prestar os serviços de interesse local, tais como: saúde e educação, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado. Logo, o município tem competência para, por exemplo: organizar suas atividades e criar seus quadros de servidores.

A estas pode ser acrescentada maior descentralização financeira, o que garantiu a prerrogativa de *“instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei”* (CF, art. 30, III). Dentre esses tributos, figuram: impostos sobre serviços de qualquer natureza, contribuições de melhorias, taxas pelo exercício do poder de polícia ou pela utilização dos serviços públicos de sua atribuição e, talvez o mais destacado dentre todos, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) (SILVA, 2004, p. 91).

No aspecto de autogoverno, o município organiza-se com poderes executivos e legislativos próprios. Ambos são eleitos direta e simultaneamente pela população local para mandatos de quatro anos, o primeiro pelo sistema majoritário e o segundo pelo sistema proporcional (CF, art. 29, I).³ O Poder Executivo é exercido pelo Prefeito (mais o Vice-Prefeito), e o Legislativo, pela Câmara Municipal, por meio dos vereadores (CF, art. 29). Conforme Oliveira (1999, p. 105),

² - Anteriormente, a formulação da “constituição municipal” era atribuição das assembleias legislativas, em um modelo único e que não contemplava peculiaridades locais.

³ - São simultâneas porque ocorrem no mesmo ciclo eleitoral, embora nos municípios com mais de 200 mil eleitores, cujo processo contempla a possibilidade de realização de um segundo turno (CF, art. 29, II), o Prefeito possa vir a ser definido algumas semanas depois da escolha dos vereadores. De qualquer modo, ambas as autoridades iniciam e encerram simultaneamente seus mandatos.

a Câmara Municipal possui autonomia funcional, administrativa e financeira, elaborando sua proposta orçamentária própria, limitada apenas pela lei de diretrizes orçamentárias (LDO). Seus membros têm assegurado uma série de direitos, de modo a que possam exercer seus mandatos, livres de ameaças de ordem judicial ou econômica. Suas atribuições, funções e estrutura organizacional restringem-se ao que está previsto na Lei Orgânica Municipal (LOM) e em seu Regimento Interno (RI), que não devem conflitar com o que prevê a Constituição do Estado (CE) e a Constituição Federal (CF).

No que tange à interação entre o Prefeito e a Câmara de Vereadores, Caetano (2005, p. 105) explicou que o arcabouço legal é basicamente o mesmo existente em nível federal, por isso *“está delegado ao Prefeito o mesmo arsenal de que dispõe a Presidência para ditar o processo legislativo”*. Os dois possuem o direito de apresentar projetos de leis complementares, ordinárias e de emendas à Constituição (ou à LOM), e tem a exclusividade de iniciativas em áreas, como: administração, tributação e plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual. Eles também possuem o poder de: sancionar, promulgar e fazer publicar as leis; expedir decretos e vetar total ou parcialmente projetos de lei, assim como o de requerer pedido de urgência para a apreciação de seus projetos. Por fim, são responsáveis pela criação de cargos e funções na carreira administrativa.⁴

⁴ - Obviamente, as prerrogativas exclusivas do Presidente são mais amplas do que as do Prefeito. Conforme o art. 84 da CF, cabe ao primeiro, e não ao segundo, ainda que por analogia: (1) manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; (2) celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; (3) decretar o estado de defesa e o estado de sítio; (4) decretar e executar a intervenção federal; (5) conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei; (6) exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos; (7) nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei; (8) nomear os Ministros do Tribunal de Contas da União; (9) nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição, e o Advogado-Geral da União; (10) nomear membros do Conselho da República; (11) convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional; (12) declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional; (13) celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional; (14) permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; (15) editar medidas provisórias com força de lei. Igualmente, cf. art. 61 § 1º da CF, são de iniciativas exclusivas do Presidente, sem que haja correspondência no plano local, leis que: fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas e disponham sobre fixação ou modificação dos efetivos das forças Armadas e criação de cargos; organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como sobre a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos estados, do Distrito Federal e dos territórios; militares das Forças armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Dessa forma, a CF manteve importantes prerrogativas legislativas para o Executivo, estabeleceu a prioridade de legislar em áreas fundamentais para a administração e, assim, garantiu-lhe um forte poder de agenda e de interferência na condução do processo legislativo. Conforme Figueiredo e Limongi (1999, p. 41):

no que diz respeito ao Poder Legislativo, a Constituição Federal de 1988 aprovou dois conjuntos distintos e, pode-se dizer, contraditórios de medidas. De um lado, os constituintes aprovaram uma série de medidas tendentes a fortalecer o Congresso, recuperando assim os poderes subtraídos do Legislativo ao longo do período militar. De outro lado, a Constituição manteve muitos dos poderes legislativos de que foi dotado o Poder Executivo ao longo do período autoritário, visto que não se revogaram muitas das prerrogativas que lhe permitiram dirigir o processo legislativo durante o regime militar.

Para muitos autores, então, a Constituição de 1988, ao conferir essas prerrogativas exclusivas, acabou por reservar ao Presidente uma ampla capacidade para aprovar as suas propostas no Legislativo e neutralizar eventuais propostas contrárias às suas preferências oriundas do Congresso Nacional. Enfim, o Presidente cumpriria, efetivamente, o papel de principal legislador do país, pois

a mudança radical no equilíbrio institucional de poder introduzida pela Constituição de 1988 aumentou muito o papel do Executivo. A capacidade dos parlamentares de influenciar individualmente o processo de elaboração das leis era muito maior no período anterior a 1964. O Executivo e o Legislativo dividiam o processo de elaboração de políticas. No período recente, o Executivo é dominante. A participação do Legislativo como fonte de mudanças está restrita a certas áreas específicas (Idem, 2006, p. 276).

No dizer de Santos (1997), haveria uma agenda decisória imposta pelo Executivo, ao contrário do período 1946-64, quando os dois poderes teriam com uma agenda compartilhada e o Legislativo possuía recursos institucionais muito mais consistentes para alterar as iniciativas presidenciais.

Se, como visto, os poderes institucionais do Prefeito são tão semelhantes aos do Presidente⁵, é possível aplicar a ele as mesmas ponderações. Entretanto, há uma diferença fundamental, ao menos no caso de Pelotas: o recurso de fixar decretos com força de lei.⁶ O art. 62 da Constituição brasileira prevê a possibilidade

⁵ - No caso da LOM de Pelotas, as competências privativas do Prefeito estão descritas no artigo 62.

⁶ - Na maioria dos municípios brasileiros, o Prefeito não tem a prerrogativa de editar MP. Todavia, como expôs Felisbino (2003, p. 126), “de acordo com Gonçalves (1997), ‘as medidas provisórias não foram previstas como privativas do presidente da República, o que fez com que muitas Constituições estaduais e leis orgânicas as incluíssem como factíveis nos respectivos âmbitos’”.

de o Presidente editar Medidas Provisórias (MP) em caso de relevância e urgência. Trata-se de importante instrumento para o Executivo, pois uma MP surte efeito no ato de sua edição, motivo pelo qual este recurso é identificado como uma arma poderosa nas mãos do Executivo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).

A edição e a reedição de Medidas Provisórias se tornaram cotidianas na implementação de políticas públicas por parte do governo e *“uma vez que, por princípio, todas as MPs poderiam ter sido apresentadas como projetos de lei ordinária, essa proporção pode ser encarada como um indicador da importância das MPs para a agenda do governo”* (Idem, 2006, p. 261).

Ainda sobre as Medidas Provisórias, Santos (2006, p. 229) disse que

os poderes de agenda anteriores têm efeitos modestos se comparados com aqueles provenientes das medidas provisórias (MP), ou seja, referentes à capacidade do Executivo de emitir decretos com força de lei imediata e sem consulta ao Legislativo. O seu uso, a princípio, seria limitado a questões de urgência e relevância, mas com o tempo passou a englobar inclusive problemas administrativos e rotineiros.

Os autores afirmaram que este é o instrumento legislativo mais poderoso à disposição do Executivo, pois garante ao Presidente o poder unilateral para alterar o *status quo* ao entrar em vigor imediatamente e a principal consequência é *“a transformação da estrutura de escolha disponível para o Legislativo, se comparada à legislação ordinária”* (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2006, p. 254).

Apesar da ampliação dos poderes de agenda do Chefe do Executivo, a ordem institucional decorrente da Constituição de 1988 também garantiu mais competências ao poder Legislativo nacional e, por analogia, ao municipal. Como destacou Couto (1998, p. 58-59):

a partir de 1988 o Legislativo ganhou mais poder, passando a ter capacidade decisória em muitas questões que antes lhe eram vedadas, como a modificação da lei orçamentária. Também foram extintos os mecanismos de decurso de prazo e do decreto-lei, de modo que o Executivo passou a depender do Parlamento para a aprovação de inúmeras medidas necessárias para a condução do governo [...].

À Câmara Municipal são atribuídas as seguintes funções: (1) legislativa; (2) fiscalizadora e de controle; (3) julgadora e (4) administrativa. Por meio da primeira, ela propõe, discute e aprecia projetos de leis na abrangência da competência

municipal.⁷ Graças à segunda, analisa as ações administrativas do Executivo.⁸ A terceira lhe garante a prerrogativa de julgar infrações político-administrativas cometidas pelo Prefeito, pelo Vice-Prefeito ou por um Vereador (LOM, art. 78, XVIII). Finalmente, a quarta a autoriza a organizar o próprio funcionamento.⁹ Por isso, na afirmação de Oliveira (1999, p. 84), ao Legislativo local,

no atual contexto, é dada a co-responsabilidade da gestão da cidade enquanto órgão de governo com capacidade de interferir na vida pública. Sua posição política refere-se às funções legais previstas constitucionalmente, dando-lhe singularidade e relevância no sistema político municipal, jamais visto na história do país.

No entanto, diversos estudos apontam a existência de uma série de limitações para o efetivo cumprimento dessa expectativa. A partir de metodologias diferentes, autores como: Kuschnir (1993, 1995), Oliveira (1999), Joffre Neto (2003), Lopez (2004) e Ruggiero Júnior (2005) apontaram que a principal ação do Vereador está voltada para o oferecimento de serviços aos seus eleitores. Isso o torna, segundo Joffre Neto (2001, p. 418), *“uma caricatura de assistente social, com poderes especiais, um padrinho, um intermediário de interesses particulares”*. Para poder cumprir esse papel, o Vereador se torna dependente do Prefeito, pois este detém a máquina administrativa e os recursos necessários para atender às demandas dos eleitores. Logo, haveria uma troca entre Executivo e Legislativo, na qual o segundo ofereceria apoio ao primeiro e, em troca, receberia recursos públicos a serem distribuídos para as suas bases locais ou setoriais.

É o que Andrade (1998) classificou de “governismo” e que pode ocorrer a partir de negociações pontuais entre governante e parlamentares ou de uma “coalizão fisiológica de governo”. O resultado é o estabelecimento do que Abrucio

⁷ - As competências da Câmara Municipal de Pelotas para legislar, associadas à sanção do Prefeito, são discriminadas na LOM (art. 79). As competências privativas figuram em: art. 78, V, XIII, XIV, XX e XXII. Mais detalhes, a seguir.

⁸ - Estas funções aparecem na LOM (art. 78, VIII, IX, X, XI, XII, XV, XVI, XIX, XXI). Segundo Vogel (2008, p. 108), *“os atos governamentais a serem analisados envolvem a execução do orçamento municipal, as licitações e os contratos firmados, a contratação de servidores, entre outros. Além da análise das contas apresentadas pelo Prefeito, a Lei Orgânica Municipal e o Regimento Interno da Câmara podem criar outros mecanismos para que o Legislativo tenha condições de exercer sua atividade fiscalizadora em toda plenitude, tais como o pedido de informações, a convocação das autoridades municipais para prestar esclarecimentos sobre determinado fato e a instauração de comissão parlamentar de inquérito.”*

⁹ - Na LOM, elas estão discriminadas no art. 78, I, II, III, IV, VI, VII e XVIII, e são relativas a: eleger a Mesa Diretora; elaborar o Regimento Interno; criar, transformar ou extinguir cargos e funções de seus servidores; fixar a remuneração dos vereadores, do Prefeito e do Vice e dos secretários do município.

(1998) chamou de “ultrapresidencialismo” e que se expressa por um “pacto homologatório”, ou seja, o parlamento aprova rapidamente tudo aquilo que é proposto pelo Executivo, sem análises mais acuradas ou sem reivindicar participação na definição do conteúdo das normativas apresentadas. Como sintetizou Oliveira (1999, p. 160):

tudo leva a crer que, independentemente de constrangimentos constitucionais, o Prefeito interfere nos trabalhos da Câmara, não somente por ter prioridade em matérias orçamentárias e o poder de veto, mas, sobretudo, por possuir o domínio da máquina administrativa do governo, o que lhe possibilita um poder de barganha superior aos dos membros da Câmara, devido estes terem interesses em ‘atividades executivas’ para suas áreas de influência eleitoral.

Para a instituição legislativa, o resultado se manifestaria em: infra-estrutura física e administrativa frágil, e ausência de profissionalização. A isto, somar-se-ia: incapacidade e desinteresse dos vereadores em fiscalizar o Executivo, a carência de iniciativa para propor projetos de alta relevância e impacto para a coletividade, seja pelo custo associado à aprovação de uma lei, quando a agenda é controlada pelo Prefeito, seja pelo restrito benefício eleitoral que isto produz.

2 O Processo legislativo em âmbito local

Segundo a LOM (art. 84), em Pelotas, o processo legislativo compreende a elaboração, a apreciação e a votação de: (1) emendas à Lei Orgânica; (2) leis complementares¹⁰; (3) leis ordinárias; (4) decretos legislativos; (5) resoluções; (6) proposições e (7) veto.¹¹

¹⁰ - Elas compreendem a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis (CF, art. 59, parág. único), sendo por isso “superiores” às ordinárias. O RI (art. 118) discrimina entre essas leis: Código de Posturas; Código Tributário; Código de Obras e Edificações; Lei do Plano Diretor; Estatuto dos Funcionários Públicos.

¹¹ - Em comparação à CF, não são previstos dois recursos importantes: a Medida Provisória e a lei delegada (CF, art. 59). A MP já foi comentada no capítulo 1, já a lei delegada concede ao Executivo a condição de legislar sobre assuntos previamente definidos. A norma entra em vigor imediatamente ou tem a vigência condicionada à homologação pelo Congresso, em turno único de discussão e votação, sem direito à apresentação de emenda (FARHAT, 1996).

As relações Executivo-Legislativo, bem como o campo de estudo deste trabalho, estão compreendidas pelos projetos de lei complementar (PLC) e lei ordinária (PL), aqueles cuja iniciativa cabe tanto a um quanto ao outro – a chamada iniciativa legislativa concorrente –, a deliberação é realizada pela Câmara, mas a efetivação está subordinada à sanção do Prefeito, situações em que cabe a ele vetar e, por fim, há a apreciação desta decisão por parte do Legislativo, que pode mantê-la ou derrubá-la. As propostas de Emenda à LOM (PELOM) também foram incluídas, pois o Executivo tem a prerrogativa de apresentá-las, assim como um terço dos vereadores, embora não as possa sancionar ou vetar, ou seja, ele se subordina à aprovação da Câmara, visto que deliberar sobre tais propostas é uma das competências privativas do Legislativo (LOM, art. 88, II; art. 78, XX).

A inclusão do veto no processo legislativo parece revelar alguma confusão. Isso porque ele só pode incorrer sobre os projetos de leis complementares e ordinárias aprovados pela Câmara, por isso, ao ser apresentado pelo Executivo e mantido pelo Legislativo, o veto não tem o poder de criar norma, apenas o de impedir total ou parcialmente que uma entre em vigor (LOM, art. 86). Nesse sentido, embora ele seja apreciado e votado, não pode ser considerado “elaborado” com o mesmo sentido que a LOM aplica às formas anteriores, pois estas são “originais” e “criam” algo que ainda não existia.

Os demais compõem prerrogativas exclusivas da Câmara. Este é o caso dos decretos legislativos, conceituados como “*atos jurídicos produzidos pela Câmara Municipal, destinados a regular matéria de sua competência privativa com efeitos externos*” (SILVA, 2004, p. 107), que são utilizados majoritariamente para a distribuição de honorarias a pessoas que tenham prestado serviços relevantes ao município.¹² Igualmente, o dos projetos de resolução, que visa a regulamentar matéria de interesse interno, ou seja, a própria organização da Câmara (Idem, p. 153). Na declaração de Caetano (2005, p. 109),

¹² - Cf. a LOM (art. 78, XIV), a outorga de denominação de ruas, praças, logradouros, estabelecimentos públicos e monumentos erigidos no município, bem como do “Brasão de Pelotas”. Outras honorarias, no entanto, como os títulos de “Cidadão Pelotense”, “Cidadão Emérito” e “Instituição Emérita” são concedidos por meio de lei, que precisa não só da aprovação da maioria absoluta dos vereadores, como da sanção do Prefeito (LOM, art. 79, XVIII; art. 80).

essas matérias, embora emanadas da corporação legislativa, não são leis, mas atos administrativos, sem efeito normativo e sem a generalidade e abstração da lei. [...] além de serem simples atos normativos, sem status de lei, são iniciativas que não dependem da sanção ou veto do Executivo. Essas matérias, por suposto, estão fora do âmbito das relações Executivo-Legislativo.

Já proposições é a denominação genérica para as diferentes matérias apresentadas pelos vereadores que são, conforme Farhat (1996), submetidas à deliberação do plenário ou das comissões, inclusive projetos de lei. No caso específico, a LOM se refere às ações não discriminadas anteriormente. Assim, tem-se a moção, que, segundo Maduro (1987, p. 33) é “*o instrumento pelo qual o vereador propõe votos de congratulação, louvor ou pesar*”. LÓPEZ (2004, p. 157) complementa: “*a moção é utilizada amplamente, por grande parte dos vereadores, como forma de criar, afirmar, renovar ou celebrar laços de amizade ou aliança com membros da administração pública (com quem mantém relações ou pretende manter) e eleitores em potencial*”. Pode-se acrescentar que ela também pode ser utilizada para protestar ou repudiar.

Igualmente, há o requerimento, meio pelo qual são solicitadas, seja por escrito seja verbalmente: informações ao Executivo e ao próprio Legislativo (Mesa Diretora ou comissões), providências das autoridades estaduais e federais, inserção de discurso ou publicação nos anais da Câmara e convocação de sessões extraordinárias (SILVA, 2004, p. 155).

Por fim, figuram as indicações, solicitações ou pedidos de providência, termos que indicam o meio pelos quais

os vereadores fazem o encaminhamento formal de suas solicitações ao Executivo, justificadas como medidas de interesse público. Solicita-se a colocação de braços de luz em vias públicas, calçamento de ruas, construção de creches, escolas, quadras poliesportivas, instalação de telefones públicos, redutores de velocidade e abrigos de ônibus, entre outras coisas. As indicações feitas em plenário são posteriormente encaminhadas ao Executivo que, em deliberação interna, decidirá atender ou não às solicitações (LÓPEZ, 2004, p. 157-158).

Ávila Filho (2008, p. 84), ao estudar a produção legislativa de três municípios fluminenses – Mangaratiba, Niterói e Petrópolis –, entre 1993 e 2000, verificou que 72% eram Indicações, Requerimentos ou Solicitações; 18%, Homenagens, Projetos de Resolução ou Moções; e apenas 5%, Projetos de Lei ou Emendas, o que lhe permitiu afirmar que este instrumento “*marca a relação entre o Legislativo, o*

Executivo e o eleitorado, no que diz respeito à distribuição dos recursos públicos” (Idem, p. 81).¹³

A iniciativa dos projetos de leis, salvo nos casos de competência exclusiva, cabe a qualquer membro da Câmara Municipal, ao Prefeito ou a 5% do eleitorado. (LOM, art. 85).¹⁴ Compete ao Legislativo, subordinado à sanção do Prefeito, legislar sobre todas as matérias atribuídas expressamente ao município pela CF e pela Constituição Estadual, pelas leis em geral e pela própria LOM, isto é, um amplo e diversificado conjunto de matérias.¹⁵ As competências privativas da Câmara no que se refere ao processo legislativo, são: aprovar créditos suplementares, apreciar os vetos do prefeito e emendar a Lei Orgânica (LOM, art. 78, V, XIII, XX). Já ao Prefeito, compete privativamente: iniciativa dos projetos de lei do Plano Plurianual (PLPP), de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) e do Orçamento (PLO); e daqueles que criem ou suprimam os órgãos diretamente a ele subordinados; assim como a prerrogativa de sancionar leis e vetar projetos de leis (LOM, art. 62, I, III, V, VI).

Grohmann (2001, p. 127), ao analisar o processo legislativo formal, destacou que:

o exame do poder de decisão faz pender a balança para o lado do Legislativo. É sempre o Legislativo que emite a decisão final sobre um projeto de legislação, mesmo os de cunho orçamentário. Em relação aos projetos de emenda constitucional somente o Legislativo tem poder de decisão.

¹³ - De modo semelhante, o estudo de Silva (2007) evidenciou o papel dos “pedidos de providência”. A autora verificou que, durante o primeiro governo Fogaça na Prefeitura de Porto Alegre (2005-2008), os vereadores da base apresentaram muitos desses pedidos, os quais foram largamente atendidos pelo Executivo. Na perspectiva da autora, eles restabeleceram uma forma de interação institucional que havia sido bloqueada nos 16 anos de administração do PT, exatamente por isso os chama de a “retomada de práticas antigas”. Sobre como o PT rejeitava esses pedidos, ver: DIAS (2002).

¹⁴ - Projetos de iniciativa popular não podem incluir emendas à LOM, apenas propostas de leis ordinárias e complementares, mas serão inscritos prioritariamente na ordem do dia da Câmara, garantida em plenário a defesa por um signatário (LOM, art. 88 e 85 § 3º).

¹⁵ - A LOM discrimina: I - o exercício dos Poderes Municipais; II - o plano plurianual; III - as diretrizes orçamentárias; IV - os orçamentos anuais; V - as metas prioritárias; VI - o plano de auxílio e subvenções; VII - as leis complementares à Lei Orgânica; VIII - os tributos de competência municipal; IX - a criação e extinção de cargos, empregos e funções, bem como fixação e alteração de vencimentos e outras vantagens pecuniárias; X - o arrendamento, o aforamento ou a alienação de bens municipais, bem como a aquisição de outros, estipulando as condições pertinentes a cada caso; XI - a permissão e concessão de serviços públicos do Município; XII - a divisão territorial do Município; XIII - criação, reforma ou extinção de repartições municipais; XIV - a criação de empresas públicas, empresas de economia mista, autarquias ou fundações públicas; XV - empréstimos e operações de crédito, formas e meios de pagamento e aplicações, respeitada a legislação federal; XVI - transferência temporária ou definitiva da sede do Município, quando o interesse público assim o exigir; XVII - cancelamento, nos termos da lei, da dívida ativa do Município, autorizando a suspensão de sua cobrança e a revelação de ônus e juros; XVIII - outorga do Título de Cidadão Pelotense, Cidadão Emérito e Instituição Emérita, na forma do art. 80 (LOM, art. 79).

Todas as iniciativas apresentadas ao Legislativo podem ser alteradas pelos vereadores, quando ainda não houve a deliberação final em plenário, o que ocorre por meio de emenda, concebida como “*proposição acessória de outra – dita proposição principal – para alterar seu conteúdo*” (FARHAT, 1996). No entanto, a emenda não pode criar cargos ou funções públicas, aumentar a despesa, modificar programas de órgãos ou diminuir a dotação orçamentária de órgãos (SILVA, 2004, p. 151).¹⁶

Na mesma medida, todas as iniciativas e suas eventuais emendas devem ser apreciadas pelas comissões permanentes competentes (CCJ, de Constituição e Justiça; e COF, de Orçamento e Finanças)¹⁷, as quais são formadas por tantos membros quantos forem os partidos representados no Poder Legislativo (RI, art. 22, § 2º). As comissões devem produzir relatório sobre o exame das matérias, no qual constará o parecer sobre a aprovação ou rejeição, sendo que as decisões são tomadas por maioria de votos, presentes a maioria de seus membros (RI, art. 48; LOM, art. 70).

À CCJ compete opinar sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico ou a técnica legislativa das matérias que lhe forem distribuídas, bem como sobre o veto do Prefeito (RI, art. 30). Já a COF, como seu próprio nome indica, manifesta-se especialmente sobre os projetos vinculados ao orçamento (RI, art. 33). Projetos de emenda à LOM, resolução, reforma ou alteração do RI implicam a formação de uma comissão especial com a missão de examiná-los (RI, art. 37).

Recebido um projeto, a Câmara tem 45 dias para apreciá-lo e votá-lo, a não ser em caso de iniciativa exclusiva do Prefeito para a qual este solicitar regime de urgência, ocasião em que o prazo é de 15 dias (LOM, art. 85, § 1º). Igualmente, qualquer iniciativa do Executivo terá urgência, nos 15 dias que antecedem o recesso parlamentar da Câmara (RI, art. 77). Um projeto também pode ganhar urgência,

¹⁶ - Há dois tipos de emendas: substanciais (atingem o conteúdo da regulamentação proposta no projeto original) e formais (visam a modificar a distribuição da matéria contida na proposta original). As primeiras subdividem-se em: aditivas, supressivas e substitutivas (modificam o projeto original em seu conjunto). As segundas, em: separativas (dividem dispositivos do projeto), unitivas (reúnem dispositivos) e distributivas (propõem a redistribuição da matéria) (SILVA, 2004, p. 110).

¹⁷ - Dentre as comissões permanentes se destacam: executiva (composta por membros da Mesa), representativa, temáticas e temporárias. Estas se subdividem em: de inquérito, externa e especial. No site da Câmara, figuram as seguintes comissões temáticas em atuação: Saúde e Meio Ambiente, Educação, Ciência e Tecnologia, Cultura, Desporto e Turismo, Direitos Humanos, Cidadania e Segurança, Desenvolvimento, Indústria, Comércio, Agricultura e Pesca, Urbanismo e Serviços Públicos. Igualmente, operam as comissões especiais que analisam: o Código de Posturas do Município e o Regimento Interno (CÂMARA MUNICIPAL DE PELOTAS, 2010).

desde que solicitado por um vereador e aprovado pelo plenário (RI, art. 76). Passado os prazos de 45 ou 15 dias, conforme a situação, a iniciativa vai para votação com ou sem pareceres e, se não tiver sido votada até o encerramento da sessão legislativa, estará inscrita para a votação na sessão seguinte da mesma legislatura ou na primeira sessão da legislatura subsequente (LOM, art. 85, § 4º e 5º).

Um projeto é incluído na ordem do dia, ou seja, a fase da Sessão da Câmara destinada à discussão e à votação, em duas situações: se tiver parecer favorável das comissões ou, então, se for considerado inconstitucional pela CCJ.¹⁸ Contudo, a composição da ordem do dia é uma atribuição do Presidente (RI, art. 15, XIII). Segundo o RI (art. 75), *“na sessão anterior a sua inclusão na Ordem do Dia, a matéria será distribuída em avulso aos Líderes de Bancada, contendo os elementos indispensáveis ao esclarecimento do Plenário”*.

Na apreciação do PLPP, do PDO e do PLO, o regramento é distinto. Recebida a proposta, ela é encaminhada à COF, as emendas devem ser oferecidas a esta Comissão e ela própria pode apresentar emendas. A proposta, as emendas e o parecer da COF serão incluídos na ordem do dia impreterivelmente até o dia 10 de dezembro. A votação, redação final e o encaminhamento ao Prefeito devem ocorrer até o dia 15 de dezembro (RI, art. 108).

Grohmann (2001, p. 137) apontou que, quando da apreciação de projetos, a ação da Mesa é estratégica

porque define os procedimentos de plenário, os quais muitas vezes determinam os rumos das decisões (por exemplo, certas emendas quando votadas antes de outras acabam por prejudicar as remanescentes, a ordem das emendas é importante porque muitas vezes emendas da oposição contendo pontos que talvez pudessem sensibilizar deputados da base do governo são retiradas da discussão pelo mecanismo da votação em bloco ou então pela definição do critério de votação das solicitações de preferência para votação) ou então permitem ou impedem práticas dilatórias (tais como solicitar preferências de votação para cada emenda, que podem ser defendidas da tribuna, tornando o tempo das sessões intoleravelmente dilatado).¹⁹

¹⁸ - O Regimento Interno estabelece que, acontecendo este parecer da CCJ, o projeto será enviado imediatamente ao Plenário, por intermédio da Mesa Diretora, mesmo se já distribuído à outras Comissões, para imediatamente inclusão na Ordem do Dia. Se o Plenário julgar constitucional a matéria, esta voltará às outras Comissões e, se julgar inconstitucional estará rejeitada (RI, art. 31).

¹⁹ - O autor se refere à Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. No caso da Câmara Municipal de Pelotas, estas atribuições são exercidas fundamentalmente pelo Presidente da Mesa Diretora. Conforme o RI, no processo legislativo, a ele cabe: I - Presidir, dirigir, encerrar e suspender as sessões observando e fazendo observar as leis da República e do Estado, as resoluções e leis municipais e as determinações do presente Regimento; III - Manter a ordem no recinto da Câmara,

A aprovação efetiva de um projeto de lei exige três votações, em sessões distintas: a primeira discute e vota o parecer das comissões, e, depois, cada um dos artigos; a segunda vota o projeto globalmente e, se for o caso, aprecia emendas e o parecer das comissões a respeito delas; a terceira vota a redação final do projeto globalmente, assim como as eventuais emendas aprovadas (RI, art. 81).

As deliberações do Legislativo são tomadas a partir de três padrões. O primeiro e mais comum exige maioria de votos dos vereadores presentes, sendo que o quórum para votar é a maioria absoluta dos membros da Câmara. Na prática, com oito vereadores em plenário é possível a votação e com cinco votos (um terço do total de membros), a aprovação.²⁰ O segundo implica maioria absoluta de presença e de votos (oito, portanto), e refere-se a: conceder os títulos de “Cidadão Pelotense”, “Cidadão Emérito” e “Instituição Emérita” (LOM, art. 80); leis complementares (RI, art. 56, § 3º); aprovação, com estipulação de condições de arrendamento, aforamento, alienação, permuta ou hipoteca de imóveis próprios municipais bem como aquisição de outros (RI, art. 56, § 3º, c); representação para efeito de intervenção no município (RI, art. 56, § 3º, d) e matérias relativas ao orçamento (RI, art. 56, § 3º, f).²¹ A terceira exige dois terços da totalidade da casa, e abrange: apreciação de emendas à LOM (LOM, art. 88, § 1º), projetos que tratem de votação de empréstimo, auxílio à empresa, concessão de privilégios e matéria que verse interesse particular (LOM, art. 70).²²

podendo solicitar o recurso necessário para este fim; V - Conceder ou negar a palavra aos Vereadores, nos termos deste Regimento; VI - Interromper o orador, quando se afasta da questão em debate ou quando falar em assunto vencido ou votado; VII - Cassar a palavra ao Vereador que falar fora dos trâmites regimentais ou que se exprimir de modo injurioso aos seus pares, a autoridades públicas, ou a própria Câmara, devendo antes adverti-lo; VIII - Suspender as Sessões em caso de desordem, tumulto ou desobediência ao Regimento; XI - Convocar as sessões e marcar-lhe os dias e hora e respectiva ordem do dia; XIII - Anunciar o que se tenha que discutir ou votar e dar o resultado da votação; XIV - Prorrogar as sessões e convocar sessões extraordinárias determinando-lhes a hora; XVI - Expedir os processos às Comissões e incluí-los na pauta; XXVI - Resolver soberanamente qualquer questão de ordem ou submetê-la ao Plenário quando omisso o Regimento (RI, art. 15)

²⁰ - Ressalva-se que o Presidente da Mesa Diretoria conta para o quórum, mas só vota em cada de desempate (LOM, art. 70, § 2º).

²¹ - As exigências são estabelecidas para aprovação de outros aspectos do processo legislativo, não analisados neste trabalho, como: veto do Prefeito (LOM, art. 86, § 2º), projeto de resolução (RI, art. 56, § 3º, e), eleição da Mesa Diretora, em primeiro escrutínio (RI, art. 56, § 3º, b), cujo mandato, aliás, é de um ano (LOM, art. 68 § 1º).

²² - Estes requisitos são exigidos para outras deliberações, não analisadas neste trabalho, como: Decreto Legislativo, quando contrariar parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado ou de órgão para isso competente, nos termos da Constituição Federal (RI, art. 56, § 2º).

Aprovado o projeto, ele é encaminhado ao Prefeito em até 24h. Este tem o prazo máximo de 15 dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo (no todo ou em parte). Se houver veto, a Câmara terá até 30 dias para apreciar o veto, em votação secreta e em uma única discussão. Se o veto for rejeitado – o que exige o voto da maioria absoluta dos vereadores (oito) – o projeto será enviado ao Prefeito, dentro de no máximo 24h após a votação, para promulgação dentro de 48h após o recebimento. O silêncio do Prefeito, decorrido este prazo, implica sanção, cabendo ao Presidente da Câmara Municipal promulgá-la dentro das próximas 48h (LOM, art. 86).

O quadro abaixo sintetiza algumas das informações apresentadas nas páginas precedentes.

Tipo	Iniciativa	Quórum		Sanção/ Veto ²
		Votar	Aprovar	
PL ¹	Legislativo / Executivo	Maioria absoluta	Maioria simples	Sim
PLC	Legislativo / Executivo	Maioria absoluta	Maioria absoluta	Sim
PLO	Executivo	Maioria absoluta	Maioria absoluta	Sim
PLDO	Executivo	Maioria absoluta	Maioria absoluta	Sim
PLPP	Executivo	Maioria absoluta	Maioria absoluta	Sim
PELOM	Legislativo / Executivo	2/3	2/3	Não

Fonte: LOM, RI

Quadro 1 – Processo legislativo na Câmara de Vereadores de Pelotas, no que tange à relação Executivo-Legislativo

1 – Alguns PLs exigem maioria absoluta para serem votados e aprovados: (1) conceder os títulos de “Cidadão Pelotense”, “Cidadão Emérito” e “Instituição Emérita” (LOM, art. 80); (2) aprovar, com estipulação de condições de arrendamento, aforamento, alienação, permuta ou hipoteca de próprios municipais bem como aquisição de outros (RI, art. 56, § 3º, c); (3) representação para efeito de intervenção no Município (RI, art. 56, § 3º, d). Outros PLs exigem 2/3: aqueles que tratam de votação de empréstimo, auxílio à empresa, concessão de privilégios e matéria que verse interesse particular (LOM, art. 70).

2 – Se houver veto, a Câmara pode derrubá-lo por maioria absoluta dos vereadores.

Como foi indicado na abertura, este capítulo teve uma preocupação instrumental. Ele foi muito mais descritivo do que analítico, principalmente porque trouxe informações que se consideram importantes para a compreensão dos dados que serão apresentados e discutidos na continuidade do trabalho. Desse modo, ele expôs elementos relativos à esfera de autonomia do município, comparou o chefe do Executivo nacional com o local e se centrou na descrição do processo legislativo pelotense, ao apontar as características e peculiaridades que o compõem.

Capítulo 3

Procedimentos e escolhas metodológicas

Destacadas as informações fundamentais sobre o debate teórico em que a problemática da pesquisa está inserida e sobre o processo legislativo, este capítulo versa sobre a metodologia utilizada para a obtenção e o tratamento das informações.

1 Coleta dos Dados

O objeto de pesquisa está centrado nos projetos formulados pelo Poder Executivo de Pelotas e encaminhados à Câmara Municipal, isto é, aqueles que foram protocolados e tramitaram durante os governos Marroni (2001-2004) e Bernardo/Fetter Júnior (2005-2008). Por conta das prerrogativas exclusivas e concorrentes, assim como dos impedimentos que a Constituição Federal (CF) e a Lei Orgânica Municipal (LOM) estabelecem ao Prefeito na apresentação de iniciativas legislativas, esses projetos abrangem: leis ordinárias, complementares e emendas à Lei Orgânica, e serão identificados simplesmente como “projetos de lei”, “mensagens”, “proposições” ou “iniciativas”, sem distingui-los quanto ao tipo.

Os dados necessários para a realização deste trabalho estão localizados nos arquivos do Departamento de Atos Oficiais, da Secretaria Municipal de Governo, da Prefeitura Municipal de Pelotas. Para que se tivesse acesso às informações, foi necessário apresentar uma solicitação oficial, encaminhada pelo professor

orientador e pela instituição de ensino, bem como participar de uma audiência com o Prefeito Municipal (Fetter Júnior) e o Chefe de Gabinete (Abel Dourado).

Nessa oportunidade, o Prefeito informou que havia lido a monografia de graduação da pesquisadora, na qual foi analisada a produção legislativa do Executivo pelotense dos anos de 2001 e de 2005 (SABBADO, 2007), bem como que tinha uma série de objeções à interpretação trazida pelo trabalho. Igualmente, queria esclarecimentos sobre qual seria o enfoque da nova pesquisa e apresentou algumas sugestões sobre o que poderia ser estudado.

Respondeu-se ao Prefeito que a intenção era a de realizar um trabalho científico, baseado nos dados existentes no Departamento de Atos Oficiais e na literatura acadêmica que trata do tema. Ao contrário do que ele argumentava, não estaria em discussão juízo de valor sobre qual governo havia sido mais ou menos democrático na relação com a Câmara ou, então, alguma comparação entre esta questão e o resultado eleitoral obtido, quando da tentativa de reeleição. Feitas as considerações, a autorização foi concedida.

O trabalho de campo foi realizado no próprio Departamento, pelo período de aproximadamente sete meses, no qual a pesquisadora contou com a colaboração dos funcionários do setor, que tiveram a paciência e a boa vontade de interromper suas funções para esclarecer dúvidas, apresentar indicações e explicar algumas peculiaridades da função que eles desenvolvem.

No total, foram consultados 771 projetos que o Executivo encaminhou à Câmara Municipal, no período compreendido entre 2001 e 2008. Ressalva-se que, embora tivessem recebido um número de protocolo próprio, 65 deles envolviam correções a uma proposta já encaminhada oficialmente ao Legislativo.¹ Na época da pesquisa de campo, a Prefeitura denominava essas iniciativas como “substitutivas” e os projeto modificados como “substituídos”, o que não parece correto, pois, como indicou Ferreira Filho (2007, p. 210),

¹ - Outras iniciativas foram corrigidas, todavia não receberam nova numeração por parte da Prefeitura e tampouco quando ingressaram na Câmara.

aos titulares da iniciativa se tem tolerado que, por meio de mensagens aditivas, alterem o projeto que remeteram. Todavia, como salienta José Afonso da Silva, o próprio nome dado a essas mensagens já revela os seus limites naturais. Por elas, não pode o titular extraparlamentar da iniciativa ‘suprir ou substituir dispositivo, só pode... acrescentar dispositivos na proposição original’. E isso se justifica porque os novos dispositivos podem ser considerados não modificações do proposto, mas nova proposição. Assim, para realmente modificar o projeto, só há um caminho – retirá-lo e apresentá-lo de novo, reformulado.

Na mesma medida, como afirmou Farhat (1996), “substitutivo” identifica uma emenda apresentada pelo parlamentar ou pelas comissões que se destina a substituir integralmente o projeto. O mesmo autor ainda indicou que substitutivos *“podem ser mais completos: tratar de matérias correlatas ou subsidiárias, não compreendidas na proposição que se pretenda substituir.”*²

Desse modo, as mudanças nas mensagens foram anotadas e serão destacadas na sequência do trabalho sob a denominação de “projetos retificados” ou “retificações”.³ No entanto, optou-se por não considerá-las na contabilização geral e trabalhar com as 706 mensagens “originais”.

Estes projetos estão arquivados, separadamente, em pastas individuais. Estas, por sua vez, estão guardadas em caixas catalogadas com os números das leis ali existentes e o ano ao qual se referem. Ao longo da pesquisa de campo, o conteúdo de cada pasta foi lido, analisado e catalogado, conforme a metodologia previamente estabelecida pelo trabalho. Em muitas situações, em função de dúvidas surgidas posteriormente ou para checagem de dados, as pastas e, conseqüentemente, o projeto e sua tramitação, foram manuseados em mais de uma oportunidade.

Cada pasta contém a mensagem original do Departamento de Atos Oficiais que foi encaminhada ao Legislativo, com a data de ingresso naquela Casa e a informação se o Executivo a encaminhou em *regime de urgência*. Contempla, também, as informações remetidas pela Câmara de Vereadores, quando o projeto retornou ao Executivo municipal: se recebeu parecer da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), da Comissão de Orçamento e Finanças (COF) e/ou de qualquer outra comissão específica e quais são esses eventuais pareceres; qual foi a deliberação final (se foi aprovado por unanimidade ou por maioria, se recebeu emendas por

² - O RI da Câmara, por exemplo, inclui “substitutivo” como uma das proposições que os vereadores podem apresentar (RI, art. 79).

³ - Esta é a nomenclatura atualmente adotada pela Prefeitura, tendo sido abandonado o termo “substituído”.

parte dos legisladores e quais são elas). Na mesma medida, traz dados relativos a eventual veto. Finalmente, a pasta contém a Lei Municipal, com a redação final, o número e a data de publicação, além de recorte de jornal do município em que houve a publicação oficial da lei.

Aqueles projetos não aprovados ou que, por algum motivo, tiveram a tramitação interrompida também estão arquivados em pastas, no Departamento de Atos Oficiais. Contudo, as caixas ficam localizadas em outro setor do próprio Departamento. Assim como as demais, essas pastas agregam toda a documentação relativa ao início do processo por parte do Executivo, assim como as informações produzidas pela Câmara, seja a rejeição ou arquivamento, seja o requerimento para retirada. Obviamente, elas não apresentam os dados relativos à Lei Municipal.

Teve-se o cuidado de checar aqueles dados que poderiam ser comparados com outras fontes, com vistas a ratificar o trabalho de campo e atribuir-lhe maior confiabilidade. Observou-se a relação de leis municipais referentes ao período analisado (2001-2008), publicadas na página oficial da Prefeitura Municipal de Pelotas na Internet. Além de constatar se as informações coletadas estavam corretas, percebeu-se que a página da Prefeitura continha alguns equívocos, tais como: número de lei errado e a falta de algumas das mensagens encaminhadas.⁴

Foi realizada uma segunda comparação, dessa vez com a base de dados existente nos trabalhos: *“A Dinâmica da relação Executivo-Legislativo, em Pelotas, entre 2001 e 2004”* (FIGUEIREDO, Amilton, 2005) e *“Produção legislativa e poder de agenda: uma análise comparativa do primeiro ano dos governos Marroni e Bernardo/Fetter Júnior na Prefeitura Municipal de Pelotas (2001 e 2005)”* (SABBADO, 2007), a qual também confirmou a qualidade da pesquisa. E, ainda que de forma não exaustiva, foram lidos os livros oficiais referentes a este período, os quais contêm a lei na íntegra com o número correspondente, a data da homologação e a data em que foi publicada de forma oficial na imprensa escrita.

Para a construção do banco de dados utilizou-se a mesma sistemática adotada durante o trabalho de graduação (Idem), que consta de uma planilha com informações referentes aos quatro momentos que podem envolver cada projeto: (1º) o encaminhamento dado pelo Executivo (número da mensagem⁵, identificação ou

⁴ - Informada do fato, a Prefeitura corrigiu as informações constantes no seu site.

⁵ - O projeto recebe outra numeração ao ingressar na Câmara, o qual se refere ao conjunto de proposições que são protocoladas, seja pelo Executivo, seja pelos vereadores ou por iniciativa

descrição do teor do projeto e se havia sido solicitado o *regime de urgência*); (2º) a tramitação na Câmara de Vereadores (data de ingresso, resultado e, quando fosse o caso, se houve retificação e o tipo de aprovação, ou seja, se ela havia ocorrido por unanimidade ou por maioria, com ou sem emendas); (3º) no caso do projeto ter sido aprovado, o retorno ao Executivo para ser sancionado (quando cabe identificar o número da lei e a data da publicação) ou vetado; e, nesta hipótese, (4º) a apreciação do veto pela Câmara e a eventual decretação da lei.

2 Procedimentos para sistematização dos dados

A partir das informações constantes na planilha, os projetos foram discriminados por governo (de Marroni, 2001-2004; e de Bernardo/Fetter Júnior, 2005-2008), sendo que cada um também subdividido por ano do quadriênio, em um total de oito categorias. Nesse caso, o critério básico para incluir um projeto em uma categoria foi a data em que ele ingressou na Câmara, independentemente do fato de, eventualmente, a retificação ou o resultado ter sido definido no ano posterior. Assim, aquele que foi protocolado em 2001, cuja tramitação se encerrou em 2002, teve todas as informações relativas a ele contabilizadas para 2001.⁶

Pelo mesmo princípio, o trabalho não considerou projetos que ingressaram no ano 2000, embora a deliberação tenha ocorrido no ano seguinte, pois, pela data de protocolo, ele pertence a um ano não incluído no estudo e é iniciativa do governo precedente (o de Anselmo Rodrigues, 1997-2000). Ao contrário, foi considerado aquele projeto que ingressou na Câmara em 2008 e cuja deliberação ocorreu, eventualmente, em 2009, também fora da delimitação temporal da pesquisa.⁷

popular. Neste trabalho, será adotada sempre a numeração estabelecida pelo Departamento de Atos Oficiais, correspondente às mensagens encaminhadas pela Prefeitura ao Legislativo.

⁶ - Houve 47 dessas situações, das quais em 27 a tramitação durou menos de 45 dias e só passou para o ano seguinte porque foi protocolada no final da sessão legislativa. Na partição entre os governos, 17 ocorreram no de Marroni e 30 no de Bernardo/Fetter Júnior. Reconhece-se que algumas vitórias ocorridas depois de uma longa tramitação (e que foram obtidas no ano seguinte ao de ingresso da iniciativa) podem ser mais significativas para a conjuntura vivida pelo governo quando dessa aprovação do que para o período em que o projeto foi apresentado. Assume-se esse ônus, visto que era preciso operacionalizar os dados e, em função disso, promover determinadas escolhas.

⁷ - Houve 17 dessas situações. A destacar um caso incluído, a mensagem 099/2008, que foi protocolada em 29 de dezembro de 2008, sofreu duas retificações no ano seguinte e foi aprovada em janeiro de 2009, sendo sancionada como a lei 5.551.

Posteriormente, as mensagens foram organizadas a partir de três indicadores: (a) matéria ou área a que eles se referiam; (b) resultado; e (c) abrangência. Para isso, foi necessário construir algumas categorias, as quais possibilitariam a classificação dos dados e a comparação entre os dois governos.

2.1 Classificação dos projetos quanto à matéria

Um dos desafios cruciais foi definir a classificação dos projetos quanto à matéria, haja vista que a adoção de uma taxonomia ou de outra produziria um determinado panorama da produção legislativa do período, bem como induziria a uma interpretação específica da agenda desses governos.

No processo que redundou na classificação adotada pela pesquisa – e que será descrita mais adiante –, tomou-se como referência e inspiração modelos utilizados pela literatura nacional que versou sobre o mesmo tema. Sucintamente, apresentam-se esses modelos e apontam-se as razões pelas quais um ou outro foi dispensado, bem como porque determinadas categorias não foram utilizadas nesta pesquisa e, finalmente, quais contribuições subsidiaram a decisão adotada.

No importante estudo sobre as relações Executivo-Legislativo no Brasil, Figueiredo e Limongi (1999) utilizaram como base os projetos de lei que receberam votação nominal no período compreendido entre a promulgação da Constituição de 1988 e o final do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, isto é, aqueles apresentados no período 1989-1998, em um total de 514 iniciativas. Estas leis foram classificadas, conforme a área, em seis categorias: *Econômica*, *Administrativa*, *Social*, *Político-institucional*, *Homenagens* e *Não identificada*.

Amorim Neto e Santos (2002) debruçaram-se sobre o Congresso Nacional e pesquisaram a produção legislativa dos parlamentares, no período compreendido entre 1985 e 1999. Para isso, analisaram 336 leis promulgadas e, no que diz respeito ao assunto, estipularam as seguintes categorias: *Administrativa*, *Econômica*, *Homenagem*, *Orçamentária*, *Política*, *Social*, *Cultural-científico-tecnológica* e *Ecológica*. De acordo com os autores, a classificação de cada lei “[...] foi feita a partir da leitura das emendas sumarizando o conteúdo dos projetos, de observações gerais complementares às informações contidas nas ementas e do

índice de palavras-chave citadas no texto de cada projeto” (AMORIM NETO e SANTOS, 2002, p. 96).

Em recente trabalho acerca do modo como se produziram as relações entre os poderes nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso e no primeiro de Lula, Vilarouca (2007) analisou a taxa de sucesso do Executivo. Ele se baseou nas iniciativas que exigem um quórum qualificado para serem aprovadas, ou seja, os projetos de emenda constitucional (PEC) e os de lei complementar, em um conjunto de 80 proposições. Para isso, classificou-as em quatro grandes áreas temáticas: *Econômicos, Administrativos, Sociais e Políticos*.

As relações Executivo-Legislativo, no plano estadual, especialmente no período 1995-1998, foram estudadas em uma série de pesquisas. Abrucio, Teixeira e Costa (2001), que versaram sobre São Paulo, classificaram os projetos em nove categorias: *Homenagens, datas comemorativas, denominação de escolas e outros órgãos públicos; Direito das minorias; Declaração de utilidade pública; Segurança pública; Orçamento; Tributos; Empréstimos; Pedido de autorização para a transferência/recebimento ou vendas/cessão de imóveis ou áreas públicas e Outros*. Santos (2001) e Moraes (2001), que trataram dos casos do Rio de Janeiro e do Ceará também optaram por nove categorias, sendo a única diferença em relação ao anterior a adoção de *Administração*, e não de *Pedidos de autorização para a transferência/recebimento ou vendas/cessão de imóveis ou áreas públicas*.

Domingues (2001) enfocou o caso do Espírito Santo e agregou ainda mais categorias, distinguindo 17 tipos: *Administração, Agricultura, Cidadania, Clientelismo, Cultura/Lazer, Economia, Finanças, Fiscalização, Funcionalismo, Interno, Justiça, Meio Ambiente, Segurança, Social, Turismo, Outros* e, até mesmo, a genérica *Indefinida*. Por sua vez, Grohmann (2001, 2006) tratou do caso do Rio Grande do Sul em dois trabalhos, o primeiro relativo apenas ao período 1995-1998 e o segundo, comparativo entre este período (governo Antonio Britto) e 1999-2001 (governo Olívio Dutra). Nas duas oportunidades, classificou os projetos de lei ordinária e complementar votados pelo Legislativo em nove categorias: *Orçamentários, Econômicos, Administrativos, Sociais, Políticos, Transporte, Comemorações e Homenagens, Municipais* e, por fim, *Outros*.

Dentre as pesquisas centradas em situações municipais, Felisbino (2003) comparou as relações Executivo-Legislativo em Mogi Mirim (SP), em dois períodos institucionais distintos, 1960-1963 e 1997-2000. Para isso, classificou os projetos em quatro categorias: *Administrativos, Sociais, Econômicos e Homenagens*.

Com o objetivo de analisar a definição da agenda legislativa, Caetano (2005) observou os resultados das atividades desenvolvidas na Câmara Municipal de São Paulo, no período 2001-2004 (governo Marta Suplicy), dando “ênfase nos contornos jurídico-institucionais do relacionamento entre os poderes” (Idem, p. 105). O autor construiu um banco de dados com os 573 projetos aprovados pelo legislativo, classificando-os em seis grandes temas: *Administração pública, Política social, Política urbana, Política econômica, Regulação de atividades e Não programático*. Além disso, aqueles que não se “encaixaram” em nenhum desses temas, foram classificados como *Outros*.

Na sua dissertação, Fiorilo (2006) se dedicou ao estudo do mesmo objeto que Caetano, ou seja, a relação entre os poderes no governo de Marta Suplicy, no entanto, centrou-se nos 289 projetos apresentados pelo Executivo. Os aprovados foram classificados por área de interesse e tempo de tramitação de cada propositura, ficando distribuídos da seguinte maneira: *Matéria Econômica, Matéria Social, Matéria Administrativa e LOM*.

Amilton Figueiredo (2005), em trabalho realizado sobre essa dinâmica, entre 2001 e 2004, ou seja, durante o governo de Marroni, classificou os projetos apresentados pelo Executivo em nove categorias, a saber: *Social; Orçamento e finanças; Administração de pessoal; Organização administrativa; Planejamento urbano; Organização política do município; Imóveis; Programas; Convênios e contratos; Alteração da Lei Orgânica*.

Outro trabalho que versou sobre a escala municipal foi o de Ruggiero Júnior (2005). O autor analisou a produção legislativa da Câmara de Vereadores de Araraquara (SP), durante os três primeiros anos de duas legislaturas (1997-1999 e 2001-2003), tendo optado por classificar os projetos em quatro categorias: *Homenagens, Administrativas/político-institucionais, Sociais e Econômicas*.

Visto o modo como alguns pesquisadores procederam, é importante indicar os princípios buscados por este trabalho e que, junto à experiência dos demais, redundaram nas escolhas tomadas.

Sabia-se que era necessário definir categorias capazes de reunir com eficiência e coerência o conjunto de projetos de lei catalogados, bem como contemplar a comparação entre os dois governos a serem analisados. Portanto, a decisão sobre quais utilizar estava relacionada à capacidade de elas contemplarem a diversidade de iniciativas apresentadas. Pela mesma razão, testou-se esta capacidade na prática: as categorias foram utilizadas para classificar os dados coletados e verificar o resultado produzido.

Ressalva-se que o próprio modelo de classificação também deveria ser eficiente e coerente, ou seja, composto por categorias claramente distintas entre si, apesar de articuladas a partir de critérios, temas ou princípios afins. Nesse sentido, não bastava distribuir os projetos entre as categorias, era preciso que o conjunto delas fosse equivalente.

Por fim, teve-se a preocupação de não adotar um modelo formado por muitas categorias, o que poderia multiplicar e fragmentar os dados, o que dificultaria a formação de uma visão de conjunto. Logo, os modelos adotados por Abrucio, Teixeira e Costa (2001), Santos (2001), Moraes (2001), Domingues (2001), Grohmann (2001, 2006) e Amilton Figueiredo (2005) foram descartados, apesar de o último se referir ao município de Pelotas e abranger parte do período analisado.

A comparação entre os procedimentos adotados pelos trabalhos indicou o predomínio da utilização de três categorias para classificar os projetos de lei: *Administrativo*, *Econômico* e *Social*, comuns a praticamente todos os autores. Essa situação pareceu indicar a validade dessas categorias para o presente estudo.

A categoria *Político* ou *Político-institucional* figurou nas pesquisas centradas no Congresso Nacional, caso de Figueiredo e Limongi (1999), Amorim Neto e Santos (2002), e Vilarouca (2007), bem como na de Grohmann (2006), voltada ao âmbito estadual, mas não foi selecionada por aquelas voltadas ao âmbito municipal, como Caetano (2005) e Fiorilo (2006) – a exceção é, novamente, Amilton Figueiredo (2005). Este é um indício importante de que, de fato, o Executivo local não tem muitas possibilidades de promover mudanças dessa ordem, as quais ficam reservadas ao âmbito nacional, a não ser na própria divisão político-administrativa do município, o que não justificaria a adoção desta como uma categoria específica.⁸

⁸ - A mesma razão vale para a categoria *Municipais*, utilizada por Grohmann (2006), que é de âmbito nacional e estadual, pois ela se refere a projetos relativos à emancipação e à anexação de localidades e plebiscitos sobre criação de municípios.

Na mesma medida, a divisão *Homenagens*, não é atribuição do Executivo e, por isso, não está adequada ao propósito deste estudo. Ela foi utilizada por: Figueiredo e Limongi (1999), Abrucio, Teixeira e Costa (2001), Santos (2001), Moraes (2001), Grohmann (2001, 2006), Amorim Neto e Santos (2002), Felisbino (2003), Caetano (2005)⁹ e Ruggiero Júnior (2005).¹⁰ Como visto no capítulo anterior, é uma atribuição exclusiva da Câmara conceder honrarias a pessoas, por meio de outorga de: denominação a ruas, praças, logradouros, estabelecimentos públicos e monumentos, bem como do “Brasão de Pelotas” (LOM, art. 78, XIV).¹¹

A situação de algumas categorias não é propriamente a inadequação ao panorama local, mas sim a inexistência de uma quantidade suficiente de projetos que justificasse que elas fossem adotadas pelo trabalho, sem contar o fato de já estarem contidas em outros tipos. Este é o caso de: *Cultural-científica-tecnológica e Ecológica*, sugeridas por Amorim Neto e Santos (2002); *Cultura/Lazer e Meio Ambiente*, indicadas por Domingues (2001); *Urbanismo ou Planejamento Urbano*, aplicada por Caetano (2005) e Amilton Figueiredo (2005); *Transportes*, apontada por Grohmann (2006), assim como: *Regulação de atividades*, utilizada por Caetano (2005), *Direito das minorias*; *Declaração de utilidade pública*; *Segurança pública*; *Pedido de autorização para a transferência/recebimento ou vendas/cessão de imóveis ou áreas públicas*; *Agricultura, Cidadania, Clientelismo, Turismo, Interno, Fiscalização, Funcionalismo e Justiça*, selecionadas por Abrucio, Teixeira e Costa (2001), Santos (2001), Moraes (2001) e Domingues (2001).

Orçamento apareceu como uma categoria específica em: Amorim Neto e Santos (2002), Abrucio, Teixeira e Costa (2001), Santos (2001), Moraes (2001), Grohmann (2006) e Fiorilo (2006), embora Caetano (2005) a inclua na *Econômica* e Domingues (2001) tenha *Finanças*. Como será explicitado mais detalhadamente na sequência, considerou-se utilizar tal categoria, tendo em vista uma peculiaridade importante: ser uma iniciativa exclusiva do Executivo, cuja aprovação, no entanto, necessita de aprovação do Legislativo. Por outro lado, reconhece-se que um projeto relativo ao orçamento, ao mesmo tempo em que tem nítido conteúdo econômico,

⁹ - A categoria *Não programática*, adotada pelo autor, refere-se a projetos de cunho simbólico, que tratam de denominação de logradouros e o estabelecimento de datas comemorativas.

¹⁰ - A utilização da categoria pelos autores se justifica pelo fato de eles também incluírem as propostas formuladas pelos membros do Legislativo.

¹¹ - Os vereadores também podem conceder os títulos de: “Cidadão Pelotense”, “Cidadão Emérito” e “Instituição Emérita” a pessoas físicas e entidades, por meio de lei, sancionada pelo Prefeito (LOM, art. 80).

não existe por si só, mas sim como instrumento para liberação de recursos a serem aplicados em programas administrativos, sociais etc. Justamente a dificuldade para enquadrar a qual matéria se referia uma liberação orçamentária, haja vista que muitas vezes um único projeto de lei envolve diferentes rubricas, foi o que contribuiu para defini-la como uma das categorias adotadas pela pesquisa. Na mesma medida, havia o entendimento de que esta matéria se distingue daquilo que se classificou como *Econômico*, ou seja, planos de incentivos fiscais, cobranças de dívidas públicas etc.

Por fim, há que se destacar que Figueiredo e Limongi (1999), Domingues (2001), Abrucio, Teixeira e Costa (2001), Santos (2001), Moraes (2001), Grohmann (2006) e Caetano (2005), adotaram a categoria residual *Outros* ou *Não identificada*, com vistas a contemplar alguns projetos que não se enquadravam nas demais. No caso deste trabalho, em que houve a preferência por uma taxonomia mais enxuta, formada por categorias equivalentes, a existência de uma residual pareceu importante para incluir todos aqueles projetos que não estavam contemplados nas anteriores, assim como não justificavam a criação de uma categoria própria.

Desse modo, optou-se por classificar o conjunto de projetos apresentados pelo Executivo pelotense, no período 2001-2008, em cinco categorias (*Administrativo*, *Social*, *Econômico*, *Orçamentário* e *Outros*), a seguir discriminadas.¹²

¹² - Em relação ao estudo precedente (SABBADO, 2007), que versou sobre o primeiro ano das duas administrações (2001 e 2005), a principal diferença está na eliminação da categoria *Urbanismo* e a inclusão de *Outros*. A razão para a mudança está no fato de não haver tantos projetos referentes à temática urbana nos anos seguintes, bem como no surgimento de outros que não poderiam ser enquadrados de modo coerente e eficiente nas demais categorias.

Matéria	Temáticas principais
Administrativo	Contratos emergenciais, Reorganização da máquina pública, Criação e extinção de cargos para servidores, Remuneração de pessoal, Regime de trabalho (FG/CC), Planos de carreira.
Social	Direitos Humanos; Saúde; Segurança; Habitação; Geração de emprego; Programas, convênios, contratos que necessitam de autorização do Legislativo voltados à área.
Econômico	Negociação e parcelamento de dívidas; Instituição de impostos, taxas e contribuições; Incentivos fiscais; Mudanças em plantas de valores.
Orçamentário	Leis de Diretrizes Orçamentárias; Orçamento anual; Aberturas de créditos suplementares e especiais.
Outros	Plano Diretor; Delimitação territorial; Regulamento de obras; Uso do espaço urbano; Recebimento, doação, compra, permuta e alienação de imóveis; Concessão de direito real de uso de áreas pertencentes ao município.

Quadro 2 – Descrição das categorias utilizadas para classificar quanto à matéria os projetos de lei apresentados pelo Executivo de Pelotas, no período 2001-2008

A definição das categorias não esgota as dificuldades relativas a esta questão, afinal, era preciso classificar e inserir cada projeto em uma das matérias. Este processo foi realizado a partir da leitura da ementa que o identifica e, quando houvesse dúvidas, de outros elementos, como: justificativa do proponente, teor de eventuais emendas ou pareceres constante do processo de tramitação.

No entanto, tal classificação se revelou bastante complexa, pois uma parcela significativa das iniciativas do Executivo abrange mais de uma matéria ou poderia ser classificada em mais de uma delas. A interrelação ocorre, pois, por exemplo, uma “abertura de crédito no orçamento” pode significar verbas para a saúde, educação, entre outros.

Como a intenção era a de enquadrar cada projeto em uma matéria distinta, tornou-se imperativo definir em qual categoria incluí-lo e, obviamente, promover escolhas, permanentemente passíveis de contestação, apesar de todos os cuidados adotados no processo decisório. Sempre que houve dúvidas, o critério adotado foi o da finalidade da proposição, mais do que aquilo que ele tratava diretamente. Assim, a mensagem 024/2004, que “autoriza o Poder Executivo Municipal a firmar convênio com o Estado do Rio Grande do Sul, através da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano”, e, por isso, tem caráter *administrativo*, foi considerada *social*, pois tem como finalidade “viabilizar o Programa *Minha Casa*, para a produção de moradias e urbanização”. Igualmente, a iniciativa 015/2008, que trata de uma

operação de crédito, segundo a qual o poder Executivo fica autorizado a contratar com o Banrisul, foi considerada *social*, pois tem como objetivo específico financiar obras de saneamento.

2.2 Classificação dos projetos quanto à abrangência

Outro modo de classificar as leis diz respeito, principalmente, aos efeitos que elas produzem sobre a sociedade. Como se pretende apontar a seguir, esta classificação tem sido operacionalizada pelas pesquisas de modo distinto, seguindo perspectivas analíticas também divergentes. Outro aspecto a destacar é que, como observou Ricci (2003, p. 706), a literatura que versa sobre esta questão é quase marginal no âmbito acadêmico brasileiro. As poucas contribuições existentes são, em realidade, adaptações ou transposições da ampla e estruturada produção internacional, o que não configura, em si, nenhum demérito.

Santos (1995, 2001) classificou as leis quanto à forma e ao escopo.¹³ O primeiro critério aborda a maneira pela qual ela concede benefícios ou impõe custos, distinguindo-se como: de regulamentação (quando regula atividades de setores da economia, seja no mercado de bens e serviços, seja no mercado de trabalho; ou alivita regras que regulem a competição) ou de transferência de recursos (quando transfere renda, patrimônio ou recursos para indivíduos, grupos, regiões e empresas). O segundo a qualifica em dois tipos, conforme a distribuição desses benefícios: concentrada, quando concede (privilégios financeiros, patrimoniais ou de status) a apenas um indivíduo, grupo, empresa ou localidade geográfica; ou difusa, quando isto não ocorre. A combinação dos dois critérios gera quatro tipos: regulação concentrada, regulação difusa, transferência concentrada de recursos; transferência difusa de recursos.¹⁴

O modelo proposto por Felisbino (2003), aplicado aos projetos de lei apresentados à Câmara Municipal de Mogi Mirim (SP), entre 1960-1963 e 1997-2000, classificou-os quanto à relevância. Projetos que dão incentivos ao bem-estar

¹³ - No estudo de 1995, a tipologia foi aplicada ao Congresso Nacional e no de 2001, à Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, no período 1995-1998.

¹⁴ - Trabalhos que seguiram a classificação de Santos são o de Lemos (2001), voltado à produção legislativa do Congresso Nacional nas áreas de educação e saúde, no período compreendido entre 1988 e 1994; e o de Moraes (2001), relativo à Assembleia Legislativa do Ceará, na legislatura 1995-1998.

da população foram considerados de alta relevância, pois são aqueles de importância imediata e que estimulam a: educação, saúde, saneamento, crescimento econômico, direitos humanos e cidadania, conservação do meio ambiente, transporte coletivo, desenvolvimento do mercado de trabalho, entre outros. Já aqueles de caráter administrativos, o autor os considerou de média relevância, enquanto as homenagens configuram os de baixa relevância.

No seu trabalho, Ruggiero Júnior (2005) distinguiu, de modo análogo a Felisbino (2003), os projetos conforme a relevância (alta, média e baixa). Entretanto, ao especificar os critérios de classificação, indicou ter preferido utilizar o grau de abrangência dos projetos. Logo, aqueles que versam sobre um indivíduo foram considerados de baixa relevância; os que atendem a categorias específicas ou administrativas internas, de média; e, por fim, os que abrangem a população como um todo, de alta. Como será visto a seguir, o modo como o autor hierarquiza as iniciativas segue o mesmo princípio utilizado por outros pesquisadores, embora ele adote apenas três categorias e as denomine como diferentes graus de relevância.

Amorim Neto e Santos (2002, 2003) classificaram a produção legislativa em dois trabalhos distintos. No primeiro, que versou sobre as leis aprovadas no Congresso Nacional, eles utilizaram dois critérios: abrangência/nível de agregação¹⁵ e o assunto. No segundo, que tratou apenas da produção da Câmara dos Deputados no período 1985-1999, incluíram um terceiro critério, relativo ao efeito.

Desses, a classificação por assunto foi objeto de discussão na seção anterior. O efeito, por sua vez, desdobra-se em quatro categorias: benéfica (concede benefícios a algo ou alguém, como um indivíduo, um grupo social, uma prefeitura ou o país como um todo), onerante (impõe ônus financeiro ou regulatório), mista (beneficiam algumas pessoas e oneram outras) e neutra (comemoram um acontecimento específico, sem ajudar ou prejudicar as pessoas) (AMORIM NETO e SANTOS, 2003, p. 667-668). Finalmente, o nível de agregação distingue cinco tipos: individual, local, regional, setorial e nacional. Conforme os autores:

¹⁵ - Abrangência foi a denominação utilizada no artigo de 2002 e nível de agregação no de 2003.

classificamos um projeto de lei como de nível individual de agregação quando tem como alvo um único ou uns poucos indivíduos; é o caso dos projetos honoríficos e dos que concedem pensão a viúvas de ex-presidentes. Um projeto de lei de nível local de agregação é aquele que tem por objeto um único município, ou um pequeno número deles, mas não a totalidade dos municípios de um estado, região ou país. Os projetos de nível de agregação regional visam a um ou a alguns estados ou regiões, mas não à totalidade das regiões do país. Classificamos um projeto como de nível setorial quando tem por objeto um determinado setor da economia ou ramo de atividade profissional – os melhores exemplos são os projetos de regulamentação do exercício de uma nova profissão. Finalmente, os projetos de nível nacional afetam indiscriminadamente todos os grupos de cidadãos, regiões, estados e municípios (Idem, p. 666)

Ricci (2003) abordou a produção legislativa do Congresso Nacional entre os anos de 1991 e 2002, tendo incluído os projetos que foram: apresentados, mas não aprovados; vetados totalmente pelo Executivo e tiveram o veto mantido pelo Congresso, e sancionados (ou seja, que viraram lei). Ele também escolheu conjugar três critérios: generalidade, efeitos e impacto territorial.

O primeiro classifica as leis em função da dimensão do impacto previsto sobre os sujeitos (ou coisas) diretamente afetados, distinguindo-se em: *geral*, se ela dispõe sobre a população nacional ou entidades que agem no âmbito nacional; *secional*, quando é direcionada a grupos amplos da sociedade ou a atividades ou instituições de dimensões reduzidas; *microsecional*, se a norma interessa a grupos determinados e circunscritos ou a atividades ou instituições específicas; *individual*, para questões limitadas a poucos ou até um só indivíduo. Quanto aos efeitos que a lei produz sobre as partes interessadas, as categorias são calcadas nos custos/benefícios a ela associados. Por fim, o impacto territorial “*diferencia as normas de acordo com a amplitude do efeito, digamos assim, físico previsto, que na sua simplificação mais extrema é tratado de forma dicotômica, diferenciando-se entre efeito local e efeito nacional*” (RICCI, 2003, p. 706).

Ao se comparar o modelo utilizado por Ricci como o proposto por Amorim Neto e Santos, verifica-se que há muita concordância entre eles. As categorias que compõem o critério abrangência/nível de agregação estão praticamente todas contempladas nos critérios generalidade e impacto territorial. Desse modo: individual, local, nacional/geral e setorial/secional são bastante correspondentes. Restam como especificidade: regional, de Amorim Neto e Santos, e microsecional, de Ricci.

A escolha deste trabalho recaiu pela classificação dos projetos de lei de iniciativa do Executivo a partir do que foi chamado de “abrangência”. Seguindo os autores comentados acima, ela foi entendida como o conjunto daqueles que são afetados pela medida. Como nem todas as categorias formuladas para o plano nacional são aplicáveis à escala municipal, tornou-se necessário adaptar a tipologia.

Assim, foram definidas cinco categorias: (1) individual; (2) setorial; (3) local; (4) regional; e (5) geral. A categoria “nacional” foi excluída, mas a “geral” mantida, pensada como relativa a um projeto que afeta indiscriminadamente a todos os cidadãos ou regiões de Pelotas. A “regional” tornou-se referente a aquelas mensagens que afetam partes do município, como mais de um bairro, pois, se atingir a apenas um bairro, considerou-se como “local”. “Individual” e “setorial”, entretanto, foram mantidas tais como concebidas por Amorim Neto e Santos (2002, 2003) e Ricci (2003). Foi considerada como “setorial”, por exemplo, as medidas relativas ao funcionalismo público, como criação de cargos, aumento salarial etc. O quadro a seguir discrimina as categorias.

Abrangência	Definição
Geral	afetam indiscriminadamente todos os cidadãos ou regiões que compõem o município
Individual	limitada a um único ou uns poucos indivíduos
Local	tem por objeto um único bairro do município
Regional	visam a mais de um bairro, mas não à totalidade do município
Setorial	direcionada a grupos amplos e delimitados da sociedade
Parcial	Reunião das categorias individual, local, regional e setorial

Quadro 3 – Descrição das categorias utilizadas para classificar quanto à abrangência os projetos de lei apresentados pelo Executivo de Pelotas, no período 2001-2008

Esse foi o procedimento adotado para classificar os projetos de lei quanto à abrangência. No entanto, ao sistematizar as informações, o trabalho acabou por distingui-los em dois grupos: ou as mensagens são de interesse *geral* ou *parcial*, produto da reunião de todas as outras categorias (individual, local, regional e setorial).

Os demais critérios (efeitos ou relevância) não foram adotados, pois se considerou que não seria necessária a utilização de novas classificações, seja para não fragmentar demasiadamente os dados, seja porque a abrangência já cumpria aos objetivos de escalonar as propostas do Executivo.

2.3 Classificação dos projetos quanto aos resultados

Quanto aos resultados, os projetos foram classificados em quatro categorias, discriminadas no quadro abaixo, no qual é seguido o modelo elaborado por Amilton Figueiredo (2005).¹⁶

Resultado	Definição
Aprovado	Proposição acatada pela Câmara de Vereadores e encaminhada ao Executivo para sanção
Rejeitado	Mensagem não aprovada pelo Legislativo
Retirado	Projeto para o qual o autor (Executivo, no caso) solicita a devolução, o que cessa a tramitação
Arquivado	Iniciativa que tem a tramitação encerrada por parte do Legislativo, em razão de diferentes motivações
Aproveitamento	Operação de subtrair o índice de rejeitados do total de aprovados
Não vitória ou Recuo	Soma das mensagens retiradas ou arquivadas, indicativa daquelas que o Executivo não conseguiu ou desistiu de colocar na pauta de votação

Quadro 4 – Descrição das categorias utilizadas para classificar quanto ao resultado os projetos de lei apresentados pelo Executivo de Pelotas, no período 2001-2008

Embora as categorias *aprovado* e *rejeitado* sejam bastante evidentes em suas definições, é importante atentar para as circunstâncias institucionais em que tal resultado se deu. Desse modo, elas se desdobram e um projeto pode ser aprovado

¹⁶ - O autor inclui mais duas categorias (*Substituído* e *Suspenso*). A primeira já foi comentada e a segunda indica mensagens que, apesar de terem sido redigidas pelo governo e receberem numeração no Departamento de Atos Oficiais, não foram encaminhados à Câmara. Ela foi excluída, pois o campo foi delimitado àqueles projetos que foram protocolados. A título de informação, destaca-se que houve nove casos no governo Marroni. A consequência dessa decisão é que há diferença entre a base de dados do autor e a utilizada neste trabalho.

ou rejeitado por *unanimidade* ou por *maioria* (e, então, torna-se importante identificar quais forças político-partidárias votaram a favor ou contra).¹⁷

Caso tenha ocorrido aprovação por *maioria*, ela pode ser, conforme o tipo de decisão a ser tomada e tal como indicado no capítulo precedente: *simples* (composta pela metade dos presentes na sessão, seguindo o quórum mínimo de metade mais um dos membros, ou seja, oito vereadores para votar e cinco para aprovar uma medida), *absoluta* (metade mais um dos membros do Legislativo, isto é, oito votos) e *qualificada* (formada por 2/3 do total de vaga dos vereadores, equivalente a 10 votos).¹⁸ No âmbito do trabalho, a distinção não é relevante e um projeto será considerado, simplesmente, aprovado, sem a preocupação de distinguir as respectivas exigências legais.

Ressalva-se que, assim como ocorre no dia-a-dia do Legislativo, a categoria *unanimidade* quer dizer a concordância de todos os que votaram, ou a ausência de manifestação em contrário, confirmado o quórum de votação, e não necessariamente a da totalidade dos vereadores. Essa peculiaridade abre espaço a outros comportamentos dos vereadores, como: abster-se, não comparecer à sessão ou retirar-se do plenário, seja como uma tentativa de impedir a existência do quórum, seja para evitar que ele tenha de se expor frente a uma determinada matéria, ainda mais porque as deliberações da Câmara são sempre com voto aberto, não sendo permitidas votações secretas (LOM, art. 70, §3º). Nesse sentido, reforça-se a noção de que *unanimidade* não indica concordância plena em relação a um projeto, e sim que este não recebeu voto contrário.

Um projeto também pode ser aprovado *sem* ou *com emenda(s)*.¹⁹ Quando se fala em ausência de emenda implica dizer tal como foi enviado pelo Executivo, sem ocorrer qualquer tipo de mudança pela Câmara. Ao contrário, *com emenda* significa alteração, a qual foi proposta pelos vereadores, situação que é tomada como sinônimo de uma intervenção da Câmara ao longo do processo de tramitação. Para efeito de contabilização, basta que uma única proposição tenha sido

¹⁷ - Conforme foi indicado no capítulo anterior, o Regimento Interno da Câmara estabelece que a aprovação efetiva de um projeto de lei exige três votações em plenário (RI, art. 81).

¹⁸ - Esses casos foram discriminados no capítulo anterior.

¹⁹ - A mensagem também pode ser rejeitada com ou sem emenda, mas esta peculiaridade não será considerada pelo trabalho.

incorporada para que o projeto seja considerado *com emenda*, e não importa a quantidade de alterações que ela tenha recebido.²⁰

É importante destacar que a existência de emenda vale como registro. Dele não decorre, por si só, a afirmação de um conflito entre Executivo e Legislativo ou a prevalência de um dos dois poderes, pois qualquer apreciação do gênero exige a análise das circunstâncias em que a mudança se deu e de quem foi o autor da proposta. Nesse sentido, se a emenda for proposta por um aliado do governo, inclusive com a concordância do próprio Executivo, ainda assim vale a classificação *com emenda*. Por outro lado, se o projeto apresentado pelo Executivo foi aprovado com emenda e sofreu veto, pode ser indício de que a mudança realizada pela Câmara não foi aceita. Caso contrário, ela não alterou a expectativa do Executivo. Da mesma forma, o veto por ser total (desconformidade completa) ou parcial (desconformidade com algum aspecto específico) também é indício do teor dessa emenda.²¹

A classificação de um projeto como *retirado* refere-se a situações em que este não recebeu deliberação por parte do plenário da Câmara, pois teve a sua tramitação interrompida por uma ação do proponente, no caso desta pesquisa, o Executivo. Segundo Farhat (Idem), este é um ato privativo do proponente e determina que a iniciativa deixe de tramitar, mas o autor alerta que, no caso do Senado Federal, “o requerimento de retirada só pode ser recebido pela Mesa antes de iniciada a votação da matéria em causa”.

Via de regra, as mensagens são retiradas no final do período legislativo, isto é, antes do recesso. No entanto, podem ocorrer casos em que os projetos, após serem protocolados no Legislativo, são encaminhados para as Comissões e é arguido “vício de inconstitucionalidade”, equívoco na técnica legislativa ou impossibilidade de aprovação. Ao observar este trâmite, o líder do governo na Câmara solicita oficialmente a retirada, ou seja, apresenta ofício no qual pede a devolução da mensagem.

A tática de retirar pode ter vários significados, mas destaca-se a prioridade de alcançar a aprovação sem sofrer maiores desgastes, evitando projetos polêmicos que comprometem o governo perante a opinião pública. Se a negociação política

²⁰ - A definição busca a precisão, portanto, quando as mudanças são apresentadas pelo próprio Executivo, o projeto é enquadrado como retificado, situação que foi comentada ainda neste capítulo.

²¹ - Mais comentários sobre esta questão serão apresentados no próximo capítulo.

com a Câmara é possível ou os vícios são solucionados, o projeto pode vir a ser reapresentado, mas também pode ocorrer o desinteresse do Executivo pela medida ou o convencimento de que as resistências não serão vencidas, ocasião em que ela não retorna à Câmara.

A possibilidade de um projeto retirado jamais ser reapresentado é o principal elemento que o distingue conceitualmente daqueles que receberam retificações. Estes foram “retirados” pelo Executivo, sofreram as mudanças necessárias e foram “reapresentados”, na grande maioria dos casos com uma nova numeração, na qual fica explícito que eles modificam uma proposta anteriormente encaminhada. Nessa condição, os projetos retificados podem ser: aprovados, rejeitados, retirados ou arquivados.²²

Por fim, a categoria *arquivado* refere-se ao projeto que, apesar de elaborado pelo Executivo e protocolado na Câmara, ali é arquivado por apresentar algum vício de inconstitucionalidade ou, então, porque houve o encerramento do período legislativo sem que ele tivesse sido apreciado. É aquela mensagem, então, que tem a tramitação encerrada por decisão do Legislativo, sem que o Executivo tenha manifestado interesse em retirá-la ou que ela fosse votada, ou, então, cujo arquivamento é solicitado formalmente pelo próprio Prefeito. Em outros termos: é aquela que o Executivo permite ou concorda que seja arquivada.

Para efeito de tratamento dos dados, serão construídas outras duas categorias relativas ao resultado obtido pelos projetos, derivadas das anteriores. A primeira é *aproveitamento*, operacionalizada quando se diminui do índice de vitórias o de derrotas. A segunda é *não vitória* ou *reco*, indicativa de mensagens que, por algum motivo, o Executivo não conseguiu colocar ou desistiu de colocar na pauta de votação, a qual se efetiva pela soma dos índices de mensagens retiradas e arquivadas.

Como apontado neste capítulo, há outra categoria com a qual a pesquisa vai trabalhar: *retificado* ou *retificação*, a qual não corresponde a algum dos resultados possíveis que a mensagem pode atingir, e sim a uma situação que ocorre com ela ao longo da tramitação.

²² - Todas essas situações foram encontradas, como será evidenciado no capítulo 5.

Indicados os procedimentos adotados para a coleta e sistematização dos dados, o capítulo seguinte indica as conjunturas políticas em que foram eleitos e se processaram os dois governos analisados.

Capítulo 4

O Cenário político de Pelotas entre 2000 e 2008

Neste capítulo pretende-se apresentar informações sobre o cenário político-eleitoral pelotense no período compreendido entre as eleições de 2000 e de 2008, com o intuito de situar o leitor acerca das peculiaridades locais e de conhecer, com mais detalhes, as circunstâncias em que a produção legislativa dos governos se processou. Não há uma perspectiva analítica ou interpretativa no texto, e sim descritiva e informativa, pois o foco primordial do trabalho não se centra nesse contexto político, e sim nas relações Executivo-Legislativo que ocorreram no período compreendido pelos dois governos.

1 Eleições de 2000 e o cenário do governo de Marroni

Em 2000, Pelotas possuía cerca 323 mil habitantes (IBGE, 2010) e 218.967 eleitores (TRE-RS, 2000), o que o colocava como o terceiro maior distrito eleitoral do estado. O município também enfrentava uma expressiva crise política, por conta da administração conturbada de José Anselmo Rodrigues (PDT), eleito em 1996. Como relata Leonardo Santos (2001, p. 134-136), uma representação da Promotoria de Improbidade Administrativa, em função do relatório da CPI das Licitações, realizada na Câmara de Vereadores – e que apontou irregularidades na contratação de serviços pela Prefeitura –, levou ao afastamento do Prefeito, condenado pelo desvio de recursos públicos em proveito próprio. Anselmo também foi condenado por atos

praticados na gestão anterior dele como Prefeito (1989-1992), enquadrados como crimes de corrupção passiva e fraude em licitações. Por conta disso, ficou afastado do cargo por 19 meses, período em que o Vice, Otélmo Demari Alves (PDT) respondeu pelo governo. Anselmo reassumiu o cargo em julho de 2000, depois de a liminar que o afastou do poder ter sido cassada.

Neste cenário, o eleitor foi às urnas para escolher, dentre seis candidatos, o novo chefe do Executivo Municipal: Fernando Marroni (PT-PSB-PCB-PCdoB), Leila Fetter (PPB-PFL-PTB-PL), Nelson Härter (PMDB-PTdoB), Alexandre Britto (PSDB), Luiz Marques (PPS-PHS-PTN-PST), mais o Prefeito em busca de reeleição, Anselmo Rodrigues (PDT).

Tabela 1 – Votação dos candidatos a Prefeito de Pelotas (RS), no 1º turno das eleições de 2000

Candidato	Partido(s)	Votação	%
Fernando Marroni	PT-PSB-PCB-PCdoB	52.080	28,7
Leila Fetter	PP-PFL-PL-PTB	48.696	26,8
Nelson Härter	PMDB-PTdoB	36.600	20,1
Anselmo Rodrigues	PDT	29.147	16,0
Alexandre Britto	PSDB	11.521	6,3
Luiz Marques	PPS-PHS-PST	2.749	1,5
Nelson Ribeiro	PV	1.093	0,6
Total		181.886	100

Fonte: TRE/RS (2000)

A disputa foi para o 2º turno, num confronto entre o então deputado federal Marroni, que fez 28,7% dos votos válidos e Leila Fetter, que obteve 26,8%. Após 20 dias de inúmeros debates, trocas de acusações, articulações políticas e apoios, Marroni elegeu-se Prefeito, tendo Mário Filho (PSB) como vice, com 52,9% de votos contra 47,1% da adversária, uma diferença de mais de 10 mil votos.¹

¹ - Marroni iniciou sua trajetória política na década de 1980, no Centro Acadêmico da UCPel. Sindicalista da Associação dos Servidores da UFPel (ASUFPe), foi diretor nacional da Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (FASUBRA). Em 1992, concorreu ao primeiro cargo público pelo PT, tendo ficando na primeira suplência para vereador, em Pelotas. Em 1996, candidatou-se a Prefeito pela coligação PT-PPS-PV e chegou ao 2º turno. Em 1998, foi eleito deputado federal, cargo ao qual renunciou para se tornar Prefeito. Em 2004, perdeu a reeleição e, dois anos depois, ficou na primeira suplência para deputado federal, cargo que ocupa atualmente de modo definitivo. O Vice Mário Filho havia sido vereador na legislatura 1989-1992, não concorreu a um novo mandato em 1992 e, em 1996, havia sido lançado candidato a Prefeito pelo PSB, mas ainda no 1º turno retirou a candidatura para apoiar Marroni.

Naquele pleito, mais do que a escolha do novo chefe do Executivo, estava em disputa dois projetos distintos de governo. Leila Fetter – esposa do então deputado federal e hoje Prefeito de Pelotas, Fetter Júnior – vinculava-se a uma coligação que reunia partidos à direita do espectro político, representantes de forças tradicionais do município, embora ela própria estivesse em sua primeira disputa eleitoral (atualmente é deputada estadual). Fez a sua campanha em cima do “perigo” que representava um governo de coalizão de esquerda para o município. Marroni, por sua vez, centrava a campanha na ênfase à mudança e à participação de todos nas decisões municipais.²

A vitória de Marroni fez com que, pela primeira (e até o momento, única) vez na história do município, o PT conquistasse a Prefeitura. No entanto, o fato estava longe de significar uma surpresa, e sim a consagração de uma tendência que vinha se acentuando nos pleitos anteriores. Quatro anos antes, com o mesmo candidato, em uma aliança que reunia PPS e PV, a legenda havia se credenciado para o 2º turno, ocasião em que foi derrotada por Anselmo Rodrigues por pouco mais de seis mil votos. Ao analisar o desempenho eleitoral do PT em 1996, Schwarz (2000, p. 77) observou que:

a derrota do candidato petista nas urnas apesar de ter impedido o partido de chegar ao Executivo Municipal, não foi impedimento para que o PT assumisse um lugar de destaque no cenário político municipal, desbancando legendas e atores políticos tradicionais na região.³

Esse fato já se refletia na bancada do partido na Câmara, como sintetiza Barreto (2008, p. 90): *“depois de não eleger nenhum vereador em 1982, [o PT] garantiu duas vagas em 1988 e em 1992, quatro em 1996 e em 2000. O desempenho nestes dois pleitos fez dele o maior partido da Câmara, em substituição a, respectivamente: PMDB (que deteve o posto em 1982 e em 1988) e PP (1992)”*.

² - Mais detalhes sobre o processo eleitoral de 2000 e a campanha de Marroni, ver: Borges Júnior (2009).

³ - De modo complementar, Leonardo Santos (2001, p. 112) registra que: “[...] o 1º turno configurou o fracasso eleitoral dos partidos chamados tradicionais: PMDB e PPB. A campanha do PMDB sofreu todo o desgaste da administração de Irajá Rodrigues, que apostou na candidatura do Secretário de Governo Edgar Kléver (PMDB) e acabou na última colocação do pleito, com 6,65% dos votos válidos. O candidato do PPB, Roger Castagno, não conseguiu chegar ao eleitorado como uma alternativa, em função disso deixou de atingir os patamares alcançados em 1998 e 1992, quando ficou em segundo lugar. Além disso, o PPB escolheu um candidato politicamente fraco do ponto de vista estratégico, já que o mesmo é desligado da linha tradicional (ruralista e agroindustrial) do partido em Pelotas, ficando em quarto lugar no pleito, com apenas 9,26% dos votos válidos”.

Porém, o êxito em Pelotas extrapolava o campo local e assumia um caráter estratégico para o Partido dos Trabalhadores, em razão de uma série de circunstâncias. Primeiro, porque já governava o estado (dois anos antes, em 1998, vencera a disputa com Olívio Dutra) e os dois maiores municípios do Rio Grande do Sul (em 1996, elegera Raul Pont, em Porto Alegre, e Pepe Vargas, em Caxias do Sul). Segundo, porque conseguia ampliar esse domínio em 2000, com nova vitória na capital (dessa vez com Tarso Genro), a reeleição de Vargas e o êxito em Pelotas.

Na disputa para o Legislativo, então composto por 21 cadeiras, a distribuição de forças ficou da seguinte maneira: PT (4), PP (3), PMDB (3), PDT (3), PSB (2), PFL (2), PTB (1), PTdoB (1), PSDB (1) e PL (1). Logo no início da legislatura ocorreram mudanças na composição das bancadas, via migração, ocasionadas pelo não cumprimento da orientação, quando da eleição da Mesa Diretora. Dois dos três vereadores do PP não votaram como o partido havia decidido e, por isso, acabaram por trocar de legenda: Michel Halal foi para o PSB, enquanto a Pastora Ieda passou para o PSDB, partido ao qual abandonaria ainda em 2001 para migrar para o PL, em razão de conflitos com o outro membro da bancada, Gilberto Cunha.

No mesmo ano, o PL ganhou mais um reforço, com a adesão do Pastor Adelar, que deixou o PTB. Mas a legenda trabalhista não fechou aquele período com uma cadeira a menos: ainda em 2001 abrigou Idemar Barz, que deixou o PDT. No ano seguinte, ocorreria o mesmo com Jones Maschio. E em 2003, houve mais uma adesão ao PTB, dessa vez da Pastora Ieda, que deixou o PL. No mesmo período, o PL perdeu outra cadeira, com a ida de Otávio Soares para o PSB, partido que perdera Eduardo Abreu, que passou para o PT.

Em termos de vereadores, não houve nenhuma alteração definitiva (falecimento, renúncia ou cassação), apenas licenças ocasionais. A mais duradoura delas foi a de Milton Martins, o Miltinho (PT), que atuou desde o início do mandato como Secretário Municipal de Serviços Urbanos até o período final de desincompatibilização das eleições de 2004. Por mais de três anos, quem exerceu o cargo foi o primeiro suplente Lair de Matos (PT).

Vereador	2001	2002	2003	2004
Ivan Duarte	PT	PT	PT	PT
Jacira Porto	PT	PT	PT	PT
Miriam Marroni	PT	PT	PT	PT
Miltinho / Lair Matos	PT	PT	PT	PT
Eduardo Abreu	PSB	PSB	PSB-PT	PT
Mattozo	PSB	PSB	PSB	PSB
Michel Halal	PPB-PSB	PSB	PSB	PSB
Otávio Soares	PL	PL	PL – PSB	PSB
Pastor Adelar	PTB-PL	PL	PL	PL
Pastora Ieda	PPB-PSDB -PL	PL	PL – PTB	PTB
Mansur Macluf	PPB	PPB	PPB/PP ¹	PP
Idemar Barz	PDT – PTB	PTB	PTB	PTB
Jones Machio	PDT	PDT-PTB	PTB	PTB
Beth Rodrigues	PDT	PDT	PDT	PDT
Gilberto Cunha	PSDB	PSDB	PSDB	PSDB
Dila Bandeira	PTdoB	PTdoB	PTdoB	PTdoB
Ademar Ornel	PFL	PFL	PFL	PFL
Júlio Honório	PFL	PFL	PFL	PFL
Adalim Medeiros	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB
Pedro Godinho	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB
Jesus David	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB

Fonte: LIMA (2008)

1 – Denominação assumida pelo PPB, em abril de 2003

Quadro 5 – Composição da Câmara de Vereadores de Pelotas, ao longo da legislatura 2001-2004

Ao iniciar a administração de Marroni, a correlação de forças indicava a condição minoritária do governo na Câmara de Vereadores: a coalizão de apoio contava com seis dos 21 votos (quatro do PT e dois do PSB), enquanto a coligação que se reuniu em torno de Leila Fetter possuía sete cadeiras (três do PPB, duas do PFL, uma do PTB e outra do PL). À oposição poderiam ser somados três cadeiras do PDT e uma do PTdoB, partidos que haviam apoiado a candidata derrotada no 2º turno, mais os três vereadores do PMDB, pois, apesar de este partido ter permanecido neutro e liberado os filiados, eles fizeram campanha para Leila. Finalmente, deve-se acrescentar o voto do único vereador do PSDB, Gilberto Cunha, que se tornaria o mais ferrenho opositor ao governo.⁴

⁴ - Engenheiro civil e professor universitário, ele era vereador de primeiro mandato na legislatura 2001-2005, tendo se caracterizado pela crítica contundente às ações da administração de Marroni, situação sintetizada pela entrevista, na qual declarou: “o governo que está aí trabalhou com a mentira” (DIÁRIO POPULAR. 11 jul. 2004). Em contraposição ao Orçamento Participativo, por exemplo, aprovou no Legislativo, em 2001, a implantação do Cronograma Participativo, que fiscalizaria a ação do OP, projeto vetado pelo Executivo (RESEM, 2002). Em 2004 concorreria a Prefeito, tendo ficado em terceiro lugar e, logo depois, apoiado a candidatura de Bernardo de Souza no 2º turno. Na administração de Bernardo, ocupou a presidência do Sanep (Serviço Autônomo de Saneamento de Pelotas) até se transferir, em 2007, para a presidência do Departamento Autônomo

O governo conseguiu ampliar essa base com a adesão de Halal ao PSB, mas todas as demais migrações ocorreram no interior dos respectivos blocos, ou seja, governista e oposicionista. Assim, na melhor das hipóteses, a administração de Marroni contava com 7 votos favoráveis e 14 contrários, o que tornava improvável a aprovação tranqüila da agenda de governo.

Como a pesquisa vai mostrar, não foi este o cenário manifesto ao longo da legislatura. O governo aprovou a ampla maioria de seus projetos e, nas poucas ocasiões de confronto, especialmente naquelas em que foi derrotado, conseguiu reunir o apoio de, pelo menos, nove votos. Em outros termos: ampliou a base de apoio, apesar da existência de uma consistente bancada de oposição.

Não é o foco do trabalho a análise de como a gestão de Marroni construiu tais apoios, embora se reconheça a importância e a pertinência do tema, mas vale a pena registrar que a pesquisa que versou sobre as relações entre o governo de Marroni e o PT, transcreveu declarações de alguns dos vereadores do PT, as quais apontam que a administração construiu esses apoios a partir de práticas bem conhecidas na política brasileira. Assim,

Lair de Mattos, mesmo ao opinar que houve uma ‘relação respeitosa’ entre os poderes, afirma que ‘[...] em determinados momentos houve negociações fisiológicas com vereadores da oposição em busca de apoio, em outras – raras, infelizmente –, os projetos foram apresentados e foi-se para o debate político e ideológico’. Já para Ivan Duarte, esta relação com a Câmara foi ‘[...] a parte mais terrível, os vereadores fisiológicos encontraram um campo fértil para fazer negócio com o governo’, e complementa sua avaliação: ‘[...] vereadores que empregam gente na Prefeitura mantiveram esta prática no governo da Frente Popular, a mesma coisa que faziam nos outros governos’ (BORGES JÚNIOR, 2009, p. 122).

2 Eleições de 2004 e o cenário do governo de Bernardo/Fetter Júnior

Após ter administrado o município por quatro anos, Marroni candidatou-se à reeleição, agora pela coligação PT-PL-PCdoB. Em 2004, o município continuava a ser o terceiro maior colégio eleitoral do estado, agora com 233 mil eleitores, que foram às urnas para escolherem entre mais outros seis candidatos: o ex-Prefeito Bernardo de Souza (PPS-PP-PV-PTB), o vereador e porta-voz da oposição Gilberto Cunha (PSDB-PFL), José Luiz Porto Ferreira (PMN-PTdoB-PHS), Adriane Rodrigues (PDT), Luiz Eduardo Longaray (PMDB) e Mário Filho (PSB).

A destacar que Adriane Rodrigues foi inscrita candidata em meio ao processo eleitoral, tendo em vista o fato de que o ex-prefeito Anselmo Rodrigues, seu pai, ter tido a candidatura impugnada pela Justiça Eleitoral. Igualmente, que o Vice-prefeito Mário Filho lançou-se candidato depois de ter rompido como governo.⁵ Por fim, uma figura política de expressão participava da disputa na condição de candidato a Vice-Prefeito na chapa capitaneada por Bernardo de Souza: o ex-deputado federal Fetter Júnior.

⁵ - No início do governo, a afinidade entre Mário Filho e a administração era intensa, tanto que ele atuou como Secretário de Governo e era um dos principais articuladores da relação entre o Executivo e a Câmara de Vereadores. Dois anos depois, passou a responder também pela Secretaria de Cidadania e de Direitos Humanos. A ruptura se iniciou quando ele soube que o PT trabalhava com a possibilidade de não reeditar a chapa vencedora em 2000, intensificou-se em fevereiro de 2004, quando foi substituído na Secretaria de Governo, e se precipitou em março, quando anunciou que concorreria ao Executivo e se afastou da Secretaria de Cidadania, tornando-se apenas o Vice-Prefeito. O rompimento definitivo ocorreu em abril, quando disse que Marroni havia lhe tirado o espaço físico de trabalho e “montou seu gabinete” na Praça Coronel Pedro Osório, à frente da sede da Prefeitura. Mais detalhes, ver: Diário Popular. 16 abr. 2004 e Bet (2007).

Tabela 2 – Votação dos candidatos a Prefeito de Pelotas (RS), no 1º turno das eleições de 2004

Candidato	Partido(s)	Votação	%
Fernando Marroni	PT-PL-PCdoB	68.669	36,0
Bernardo de Souza	PPS-PP-PTB-PV	57.487	30,1
Gilberto Cunha	PSDB-PFL	26.161	13,7
Adriane Rodrigues	PDT	23.335	12,2
Longaray	PMDB	8.147	4,3
Mário Filho	PSB	4.661	2,4
Porto Ferreira	PMN-PHS-PTdoB	2.456	1,3
Total		190.916	100

Fonte: TRE/RS

A exemplo do que havia ocorrido em 1996 e em 2000, a eleição precisou de um novo turno de votação. Apesar de Marroni ter obtido 36,0% dos votos no 1º turno e Bernardo, que concorria pela coligação PPS-PP-PTB-PV, 30,1%, a situação inverteu-se no 2º turno.

Bet (2007, p. 64) indica que

os candidatos evidenciaram nas suas campanhas e debates principalmente os trabalhos desenvolvidos ao longo de suas trajetórias políticas: Marroni como atual administrador do município, e Bernardo lembrando seus feitos por Pelotas à frente da administração a partir de 1982. A oposição e as críticas entre ambos, já evidenciadas no primeiro turno, mantiveram-se, promovendo acalorados embates. Carreatas, bandeiraços e atividades afins constaram nas duas candidaturas em diversos pontos da cidade. [...] Bernardo de Souza afirmou que *‘o desejo de mudança o botou no segundo turno e que o maior vencedor era o povo de Pelotas por ter a oportunidade de exercer seu direito de votar’* previa também um segundo turno mais disputado. Fernando Marroni afirmou que procuraria seguir a mesma linha de campanha que vinha seguindo, também comemorando o resultado [...].

O embate travado no 2º turno, não era apenas entre uma proposta de governo de coalizão de esquerda e outra de centro-direita, mas também entre a Frente Popular, que não conseguiu o apoio formal de nenhuma legenda nova, e uma “grande aliança” das outras agremiações que disputaram o 1º turno (PMDB, PDT, PSDB e PFL) com a finalidade de derrotar o governo. O resultado foi uma “virada” de Bernardo de Souza no 2º turno, com 52,4% dos votos válidos (mais de 100 mil votos) contra 47,6% para Marroni.

Dentre os fatores que intervieram nesse resultado favorável a Bernardo, Bet (Idem, p. 68) apontou que:

[...], a imagem de bom governante obtida em 1982 é lembrada, bem como unida a imagem de político atuante, uma vez que Bernardo, até a candidatura de 2004, sempre esteve presente no meio, enquanto membro do governo ou deputado estadual. É pertinente que afirmemos que sua vitória em 2004, além de ser resultado de uma imagem objetivada sob uma ótica séria e de honestidade, dependeu muito de outros dois importantes fatores, a saber, os apoios firmados no segundo turno e uma onda “antipetista” que ocorreu na cidade, como que em desaprovação ao governo vigente.

A citação acima aponta para algumas diferenças entre as trajetórias políticas dos dois candidatos. Marroni, quando se elegeu Prefeito, tinha até então uma curta e pouco destacada carreira política: não conseguira obter uma cadeira de vereador em 1992 (ficara na 1ª suplência pelo PT), havia sido derrotado na disputa para o Executivo em 1996 e colheira seu primeiro sucesso na disputa para deputado federal em 1998. O mesmo não se podia dizer de Bernardo, que: foi vereador entre 1969 e 1972, pelo MDB, e depois Prefeito de Pelotas, eleito em 1982 pelo PMDB, cargo que exerceu até 1987, quando renunciou para ocupar a função de Secretário da Educação e de Justiça no governo de Pedro Simon (1987-1990); além disso, atuou por três legislaturas como deputado estadual, tendo sido eleito em 1994 e em 1998 pelo PSB e em 2002 pelo PPS, partido ao qual se filiou em 2000.

No caso do Legislativo, a eleição de 2004 trouxe importante mudança, em razão da redução do número de vereadores (de 21 para 15), a partir de decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ratificada pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Com o resultado do pleito, a Câmara ficou constituída da seguinte maneira: PP (3), PT (3), PTB (2), PMDB (2), PFL (2), PSB (1), PPS (1) e PL (1).

Na legislatura 2005-2008 ocorreram quatro trocas de partido: José Sizenando rompeu com o PP e aderiu ao PPS, e Cláudio Insaurriaga, o Cururu, com o PFL e foi para o PV. Ambas as mudanças envolveram conflitos dos vereadores com seus partidos, os quais repercutiram na falta de apoio às candidaturas a deputado nas eleições de 2006, bem como, no caso de Cururu, em conflitos pessoais com o colega de bancada (Ademar Ornel).⁶ As outras duas trocas decorreram de oportunidades políticas, como a de Zequinha dos Rodoviários, que foi do PTB para o PDT, que assim voltou a ter bancada na Câmara, após o fracasso

⁶ - Em um desses episódios, em 2005, Cururu afirmou ter sido agredido por assessores de Ornel, entre eles, uma das filhas do vereador (DIÁRIO POPULAR. 30 dez. 2005). Em 2008, ele solicitou a cassação do mandato do colega por falta de decoro parlamentar, o que foi rejeitado pelo plenário (Idem. 27 fev. 2008).

eleitoral de 2004; e a de Waldomiro Lima, que saiu do PL para inaugurar a bancada do PRB.

A nominata dos 15 vereadores eleitos em 2004 sofreu alterações ao longo do mandato. Logo após a posse, Miriam Marroni (PT) renunciou com vistas a assumir em definitivo o cargo de deputada estadual. Para o seu lugar foi chamado o 1º suplente, Paulo Oppa Ribeiro. Em março de 2008, Cururu teve o mandato cassado por falta de decoro parlamentar⁷ e foi substituído por Eduardo Leite (PSDB), primeiro suplente da coligação “Mais Pelotas”, pela qual Cururu concorrera em 2004, quando estava no PFL.

Vereador	2005	2006	2007	2008
Ivan Duarte	PT	PT	PT	PT
Paulo Oppa	PT	PT	PT	PT
Miltinho	PT	PT	PT	PT
Otávio Soares	PSB	PSB	PSB	PSB
Ademar Ornel	PFL	PFL	PFL/DEM ¹	DEM
Adalim Medeiros	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB
Pedro Godinho	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB
Mansur Macluf	PP	PP	PP	PP
Diosma Nunes	PP	PP	PP	PP
José Sizenando	PP	PP	PP - PPS	PPS
Professor Adinho	PPS	PPS	PPS	PPS
Idemar Barz	PTB	PTB	PTB	PTB
Zequinha	PTB	PDT	PDT	PDT
Waldomiro Lima	PL	PL	PL-PRB	PRB
Cururu ²	PFL	PFL - PV	PV	PV
Eduardo Leite ³	-	-	-	PSDB

Fonte: LIMA (2008)

1 – Denominação adotada pelo PFL, a partir de 2007

2 – Cassado em março de 2008 por falta de decoro parlamentar

3 – Assumiu o cargo em substituição a Cururu

Quadro 6 – Composição da Câmara de Vereadores de Pelotas, na legislatura 2005-2008

A provável correlação de forças na Câmara de Vereadores era a seguinte, conforme os apoios ocorridos no 1º e no 2º turno da disputa para Prefeito: a bancada do governo era majoritária, ao contar com os seis votos da coligação vencedora (três do PP, dois do PTB e um do PPS), mais a tendência de receber o apoio do PFL e do PMDB (dois votos cada um), que contavam com participação no

⁷ - Ele promoveu, em janeiro de 2008, sessão de exorcismo no plenário da Câmara, em resposta a um suposto “trabalho” de magia negra contra alguns vereadores, encontrado próximo ao Legislativo.

governo, em especial no 1º escalão (secretários municipais). No total, eram 10 dos 15 votos, sendo que a oposição teria quatro (três do PT e um do PSB). O vereador do PL surgia como independente, apesar de o partido ter sido parceiro do PT na coligação que tentou reeleger Marroni.

Para compor seu secretariado, Bernardo contemplou as legendas participantes da coligação que o tornou chefe do Executivo pelotense, além de ter incluído representantes das legendas que o haviam apoiado no 2º turno, caso de PFL, PSDB e PMDB (o PDT rejeitou qualquer cargo de primeiro escalão). Neste período foram feitas muitas especulações em torno de possíveis nomes para compor o secretariado municipal e, principalmente, em torno da importância da trajetória que o Partido Progressista (sigla do Vice-Prefeito), sempre teve na história da política pelotense.

No entanto, fatores alheios à política afetaram o andamento do governo, que tomou posse em 2005. Bernardo de Souza licenciou-se por motivos de saúde, no dia 10 de novembro de 2005, depois de muitas especulações sobre as suas condições de saúde e comentários a respeito da “invisibilidade” do Prefeito, que pouco aparecia em público. Na oportunidade, o jornal Diário Popular registrou que:

[...] a chefe do gabinete do Prefeito, Paula Mascarenhas, admitiu que os primeiros sintomas da doença começaram a aparecer ainda no 1º turno das eleições de 2004, mas o diagnóstico só foi conhecido em novembro. ‘Durante a campanha, as pessoas mais próximas notaram que não era o Bernardo de sempre’, disse. A partir daí o Prefeito foi submetido a um tratamento à base de antidepressivos, cujos efeitos colaterais (dificuldade de expressão, sonolência excessiva e problemas motores) passaram a afetar seu rendimento. A necessidade de realização de uma bateria de testes para alteração da medicação é o embasamento do pedido de licença (DIÁRIO POPULAR. 11 nov. 2005).

Em princípio, a saída seria temporária, de 15 a 30 dias, para tratamento médico em Porto Alegre. No entanto, após uma bateria de exames na capital do estado e em Londres, foi diagnosticado que ele sofria de uma doença rara e degenerativa chamada paralisia supranuclear progressiva. Diante da gravidade do caso, em 24 de fevereiro de 2006, combatido pela enfermidade, Bernardo apresentou ao Legislativo pelotense, pelas mãos de sua esposa, a ex-deputada Hilda de Souza, e de seu filho, Bernardo José de Souza, a sua carta renúncia:

[...] Assim é que, exatamente quando o SEBRAE me considera um dos 9 (nove) Prefeitos mais empreendedores do estado, devo, por orientação médica, me afastar, definitivamente, da Prefeitura. E acato esta orientação médica em respeito aos mais de cem mil pelotenses que entenderam que, comigo e com o Fetter, Pelotas estaria 'em boas mãos'.^[8] Jamais poderia imaginar este desfecho dramático para minha vida pública. No primeiro ano de exercício do cargo, construí as bases fundamentais para o desenvolvimento do Plano de Governo apresentado aos eleitores durante a campanha eleitoral, sem as quais seria impossível governar. Caberá ao Vice-Prefeito eleito Adolfo Antônio Fetter Jr. completar este mandato, desenvolvendo as políticas públicas avançadas com os eleitores no contrato eleitoral democrático resultante da eleição para Prefeito. Deixo a vida pública neste momento tangido por aquilo que Milan Kundera disse ser a insuportável fragilidade da existência. Embora a fragilidade física me obrigue a transferir a outrem o dever de resgatar todos os compromissos por mim assumidos, a solidez de minhas convicções democráticas, éticas, humanistas e igualitárias autoriza-me a afirmar que a maioria do povo de Pelotas soube decidir bem quando nos fez, a mim e ao Fetter, depositários de sua confiança. Infelizmente a vida não me está concedendo a oportunidade de desfrutar da alegria de, novamente, provar que é possível transformar a gestão pública em uma ferramenta de inclusão social e de desenvolvimento econômico. É, pois, amargando uma profunda tristeza e um sentimento de grande frustração que comunico aos representantes do povo de Pelotas a renúncia ao cargo de Prefeito [...].^[9] (SOUZA, 2006).

Com a enfermidade de Bernardo de Souza, assumiu o Vice-Prefeito Adolfo Antonio Fetter Júnior (PP), primeiramente de forma interina e, após o anúncio da renúncia, de forma definitiva. Assim como o antecessor, Fetter Júnior era um político com longa carreira política: foi eleito vereador em Pelotas em 1982 e, depois de tentar sem sucesso ser deputado federal em 1986 e Prefeito de Pelotas em 1988, elegeu-se deputado federal em 1990, função que exerceu por três mandatos (1991-1995, 1995-1999 e 1999-2003). Nesse intervalo, também figurou como Secretário Estadual no governo de Antônio Britto (1995-1998), como titular da Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais. Nas eleições de 2002 não conseguiu manter o mandato de deputado federal – ficou como primeiro suplente – e, em 2004, aceitou ser candidato a Vice-Prefeito na chapa comandada por Bernardo de Souza, o que consolidou uma forte coligação de oposição à tentativa de reeleição de Marroni.

Em um primeiro momento, ele procurou evidenciar a continuidade no governo:

⁸ - A referência é ao slogan principal da campanha de 2004.

⁹ - Bernardo veio a falecer em 16 de junho de 2010, aos 67 anos, em decorrência de complicações da doença que o tiraram do poder. Costumava dizer que “*se tiver que se catalogar politicamente, dirá que pertence a uma esquerda moderna e democrática, civilizada e tolerante*” (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL, 2010).

Fetter ainda aproveitou o momento [o anúncio da renúncia de Bernardo] para fazer um apelo aos secretários e servidores detentores de cargos em comissão: 'mantenham seus postos, não há porque chutar o balde, todas as mudanças serão feitas com muita calma'. O novo prefeito lembrou que a administração não estava preparada para mudanças radicais e rápidas e que todos os compromissos assumidos durante a campanha eleitoral serão mantidos (DIÁRIO POPULAR. 25 fev. 2006).

A fala do novo Prefeito demonstrou, no entanto, que as mudanças ocorreriam, ou seja, que haveria a adequação do perfil político e administrativo do governo à nova situação, ainda mais porque o PPS, partido de Bernardo, era tão pequeno no município que apenas naquela eleição obtivera os primeiros cargos nas urnas (o Prefeito e uma cadeira no Legislativo), enquanto o PP, era uma legenda tradicional e competitiva nas disputas locais que, embora não elegeesse o Prefeito desde 1972, quando ainda era Arena, tinha ficado em segundo lugar em cinco dos seis pleitos realizados desde então (1976, 1982, 1988, 1992 e 2000) e sempre conquistava a maior ou uma das maiores bancadas na Câmara.

Fetter Júnior tomou posse definitivamente como Prefeito em 02 de março de 2006. A reforma no governo ocorreu algum tempo depois e constou, basicamente, da ampliação do espaço do PP em detrimento do PPS, em especial o afastamento (voluntário ou compulsório) das pessoas que, mais do que vinculadas aquele partido, estavam diretamente ligadas a Bernardo de Souza, como: Gustavo Gazzalle (Secretário de Governo), Beatriz Araújo (Secretária de Cultura), Henrique Pires (Secretário de Comunicação), José Cruz (Gestão e Controle) e Paula Mascarenhas (Chefe de Gabinete).¹⁰

¹⁰ - Tornaram-se secretários, por exemplo: o ex-prefeito de Rio Grande, Abel Dourado (Governo) e o ex-prefeito de Santa Vitória do Palmar, Arthur Corrêa (Coordenação e Planejamento), Renato Varoto (Comunicação) e a vereadora Diosma Nunes (Cidadania). O Secretariado ainda contemplava cargos indicados pelo PTB, como: Fabrício Tavares (Obras), Leonardo Cardoso (Qualidade Ambiental), José Artur (Administração e Finanças), além do presidente da Empem (Roger Ney), os quais haviam sido nomeados por Bernardo e foram mantidos por Fetter Júnior. O espaço do PV era ocupado em cargos de segundo escalão desde o início do governo.

3 Eleições de 2008

Nas eleições de 2008, o município de Pelotas atingiu 243.216 eleitores e nove candidatos se apresentaram na disputa para Prefeito, entre eles: Fetter Júnior, que tentava continuar no cargo, em uma coligação formada por PP-PTB-PRB-PPS-PR, basicamente a mesma adotada em 2004, e Marroni, pela quarta vez seguida candidato pela aliança liderada pelo PT e que, nessa oportunidade, também contava com PSB e PCdoB. Os outros competidores eram: Gilberto Cunha, candidato no pleito anterior, dessa vez na coligação formada por PSDB e uma série de pequenos partidos (PSC-PTC-PTdoB-PHS-PTN), o ex-prefeito Anselmo Rodrigues (PDT), o ex-deputado federal Matteo Chiarelli (DEM-PMDB), Luiz Carlos Gonçalves Lucas (PSOL), Rejane Medeiros (PV), Alexandre Nunes (PMN) e Jesus Ribeiro (PRTB).

Tabela 3 – Votação dos candidatos para Prefeito de Pelotas (RS), no 1º turno das eleições de 2008

Candidato	Partido(s)	Votação	%
Fernando Marroni	PT-PL-PCdoB	65.125	33,7
Fetter Júnior	PP-PPS-PTB-PRB-PR	64.461	33,4
Matteo Chiarelli	DEM-PMDB	31.028	16,1
Anselmo Rodrigues	PDT	22.676	11,7
Gilberto Cunha	PSDB -PTC-PTdoB-PHS-PTN	5.380	2,8
Lucas	PSOL	2.962	1,5
Rejane Medeiros	PV	888	0,5
Alexandre Nunes	PMN	408	0,2
Jesus Ribeiro	PRTB	265	0,1
Total		193.193	100

Fonte: TRE/RS

A disputa no 1º turno das eleições foi acirrada entre Fetter Jr. e Marroni, que praticamente não deram chances aos outros concorrentes. O petista saiu à frente, com 33,7% dos votos válidos, contra 33,4% do candidato do PP. A diferença entre os dois foi de apenas 665 votos. No entanto, assim como havia ocorrido em 2004, Marroni foi ultrapassado no 2º turno e Fetter Júnior manteve-se no cargo de Prefeito, com 56,7% dos votos e mais de 25 mil votos de vantagem.

Um fator que afetou o processo eleitoral e que ajudou a alavancar a candidatura do Prefeito foi o chamado projeto “Pelotas Polo do Sul”, um conjunto de recursos financiados pelo Banco Mundial (R\$ 43 milhões), aliados à contrapartida da

Prefeitura (R\$ 29 milhões), a serem utilizados em melhoria da infra-estrutura do município, em especial a qualificação de 55 quilômetros de vias da cidade (asfaltamento de ruas e duplicação de avenidas), cujas obras foram iniciadas em 14 de abril de 2008, às vésperas do processo eleitoral. Este projeto havia começado a ser negociado na administração de Marroni e a paternidade da medida foi um dos temas principais de discussão entre os dois candidatos (DIÁRIO POPULAR. 14 abr. 2008; CLICRBS. 29 ago. 2008).

Capítulo 5

Análise da produção legislativa dos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior

Explicitados os procedimentos metodológicos adotados pela pesquisa para coleta e sistematização dos dados, bem como apresentado o contexto político local, este capítulo analisa a produção legislativa dos governos de Marroni (2001-2004) e de Bernardo/Fetter Júnior (2005-2008). Busca-se identificar e comparar, seja no conjunto, seja por período do mandato: (1) a agenda de cada gestão, o que será realizado por meio da classificação das mensagens encaminhadas à Câmara Municipal, a partir da matéria a que elas se referem e da abrangência que possuem; (2) o resultado obtido por essas agendas. Desse modo, entende-se ser possível cumprir o objetivo principal de analisar comparativamente como se constituiu e se desenvolveu a produção legislativa dessas duas administrações.

1 Informações gerais

O primeiro aspecto a destacar é aquele referente ao conjunto de iniciativas de lei apresentadas pelo Prefeito de Pelotas, no período compreendido pelos dois governos que estão sendo analisados.

Tabela 4 – Projetos de lei apresentados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, discriminados por período

Período	N			%		
	Marroni	Bernardo/ Fetter Jr.	Total	Marroni	Bernardo/ Fetter Jr.	Total
1º ano	134	93	227	35,7	28,1	32,2
2º ano	85	76	161	22,7	22,9	22,8
3º ano	95	74	169	25,3	22,4	23,9
4º ano	61	88	149	16,3	26,6	21,1
Total	375	331	706	100	100	100

Entre 2001 e 2008, o Poder Executivo encaminhou 706 mensagens originais à Câmara de Vereadores, média de aproximadamente 88 ao ano. O governo de Marroni foi responsável por 53,1%, com 375 iniciativas (93,8 por ano), uma produção 13% (44 projetos) superior a de Bernardo/Fetter Júnior, que apresentou 331 mensagens (82,8 a cada ano do mandato).

Na análise por período do governo, vê-se que o 1º é aquele em que houve mais projetos protocolados (227 ou 32,2%), o que se repetiu nas duas administrações (134 ou 35,7% e 93 ou 28,1%, respectivamente). O fato se explica porque elas assumem consagradas pelas urnas¹, por isso possuem as condições institucionais para propor novos regramentos e implementar as suas agendas. No caso da de Bernardo/Fetter Júnior, ressalva-se que esse quadro ocorreu apesar de todas as adversidades que poderiam ter reduzido a apresentação de iniciativas: a doença e o posterior pedido de licença do titular, e a ascensão do Vice como Prefeito interino, sendo que ambos pertenciam a partidos distintos (PPS e PP, respectivamente).²

A administração de Marroni encaminhou mais mensagens do que a de Bernardo/Fetter Júnior nos três primeiros anos do mandato, situação que se inverteu no 4º. Embora Bernardo/Fetter Júnior tenha ampliado em quase 20% a produção em relação ao período anterior (de 74 para 88), a razão para a mudança residiu principalmente no fato de a de Marroni ter reduzido a sua em mais de um terço (de 95 para 61).

¹ - Marroni e Bernardo venceram a eleição no 2º turno, tendo obtido 52,9% e 52,4% dos votos válidos, respectivamente.

² - Como visto, Fetter Júnior foi oficializado como titular no início do 2º ano do governo, em fevereiro de 2006, depois da renúncia de Bernardo.

Amilton Figueiredo (2005, p. 14) justificou a situação porque o último ano de governo coincide com o período eleitoral, quando provavelmente o Prefeito e muitos vereadores buscam a reeleição, motivo pelo qual o Executivo evita iniciar políticas que podem tensionar a relação entre os poderes e desgastá-lo eleitoralmente.³ Fiorilo (2006, p. 161) diagnosticou situação idêntica em São Paulo, pois, para ele, com a Prefeita Marta Suplicy candidata à reeleição, o Legislativo perdeu importância e os poucos projetos aprovados estavam vinculados a obrigações legais, caso da LDO e de contratos de emergência.

Ao abordar a mesma questão pela perspectiva do Legislativo, Ruggiero Júnior (2005, p. 167) afirmou que o período eleitoral contribui para certa morosidade das discussões, o que faz com que os vereadores diminuam a atenção sobre a produção legislativa. Tomio (2006, p. 115) destacou que *“aprovar legislações de iniciativa do Executivo que coloquem em risco a reeleição individual dos parlamentares, como medidas impopulares ou que afetem grupos de eleitores específicos, torna-se mais difícil quando se aproxima o período eleitoral”*.

Nesse sentido, haveria uma confluência entre os interesses do Executivo e dos parlamentares que redundaria na redução da quantidade de medidas propostas e, possivelmente, aprovadas no ano derradeiro da legislatura.

Todavia, o caso do governo de Bernardo/Fetter Júnior mostra que o quadro não se repete em todos os encerramentos de gestão, ainda que o titular concorra à reeleição. No 4º período, houve não só uma ampliação da quantidade de iniciativas, como algumas delas eram estratégicas para os interesses da administração, pois estavam diretamente relacionadas à ampliação das possibilidades de ela continuar no poder.⁴ Logo, a decisão de ampliar, manter ou reduzir a quantidade e o teor das mensagens encaminhadas no último ano de um mandato (especialmente quando o Prefeito concorre à reeleição), também depende dos interesses vinculados a tais

³ - Em reforço a este ideia, 120 dias antes do pleito e até a data de posse do seu sucessor, a Lei Orgânica do Município de Pelotas restringe o campo de ação do Prefeito, ao proibi-lo de tomar iniciativa de lei que disponha sobre: I - planos e quadros de carreira dos servidores municipais; II - isenções e anistias fiscais; III - aumento de despesa prevista para o exercício seguinte; IV - concessão de vantagens pecuniárias, adicionais e gratificações aos servidores municipais, ressalvados os reajustes a título de reposição salarial e os obtidos através de dissídio coletivo (LOM, art. 59).

⁴ - A referência é a projetos que autorizavam o Executivo a contratar empréstimo com o BNDES ou o Banrisul com vistas a obras de melhoria na infra-estrutura municipal (mensagens: 25, 28, 34, 53 e 55/08) e concediam benefícios fiscais a empresas locais (mensagens: 18, 19, 20, 21, 26 e 27/08).

projetos e do tipo de reação que o Legislativo pode vir a ter por ser sabedor do impacto eleitoral daquilo que lhe foi apresentado.

Por tudo isso, a produção legislativa da administração de Bernardo/Fetter Júnior ficou mais bem distribuída e a variação foi de pouco mais de 25%. Houve preponderância do 1º ano (93 projetos ou 28,1% do total de projeto apresentados), equilíbrio entre os dois seguintes (76 e 74 ou 22,9% e 22,4%, respectivamente) e crescimento no período final (88 ou 26,6%). Ao contrário, na de Marroni a variação foi de mais de 100%, logo, a produção do 4º ano (61 mensagens, equivalentes a 16,3%) correspondeu a cerca de metade da do 1º (134 ou 35,7%).

Se os períodos de abertura e de encerramento de cada governo forem retirados da amostra, em função das peculiaridades apontadas acima, tem-se um quadro de maior equilíbrio na produção de cada gestão (variação de 9% na do primeiro e de praticamente zero na do segundo). Destaca-se que, ainda assim, a de Marroni teria maior quantidade de iniciativas (180 a 150).

2 Caracterização das agendas legislativas

2.1 Classificação dos projetos quanto à matéria

Esta seção busca identificar como se distribuiu a produção legislativa de cada governo quanto à matéria, tema, setor, assunto ou área de abrangência. Primeiro aborda-se a participação de cada assunto no total de iniciativas apresentadas nos oito anos analisados (2001-2008). Depois, como se configuram, comparativamente, as matérias na agenda de cada gestão. E, finalmente, com vistas a identificar eventuais modificações nessas agendas, aprecia-se o modo como esses temas se distribuíram ao longo dos mandatos.

2.1.1 Distribuição entre os governos

Tabela 5 – Matéria dos projetos de lei apresentados pelo Poder Executivo de Pelotas no período 2001-2008, discriminados por governo

Matéria	N					%				
	Adm.	Soc.	Eco.	Orç.	Outr.	Adm.	Soc.	Eco.	Orç.	Outr.
Marroni	182	45	45	57	46	68,7	59,2	34,4	41,3	47,9
Ber./Fet. Jr.	83	31	86	81	50	31,3	40,8	65,6	58,7	52,1
Total	265	76	131	138	96	100	100	100	100	100

Ainda que se considere a diferença no número de mensagens (cerca de 13%), a tab. 5 mostra que a gestão de Marroni contribuiu mais para o total de iniciativas administrativas e sociais, enquanto a de Bernardo/Fetter Júnior, para as econômicas, orçamentárias e “outros”. Na comparação entre a quantidade de projetos que cada uma apresentou, a de Marroni teve mais do que o dobro nos administrativos (182 a 83) e quase 50% nos sociais (45 a 31). Já a de Bernardo/Fetter Júnior, cerca de o dobro nos econômicos (86 a 45) e quase 50% nos orçamentários (81 a 57). Em “outros”, o equilíbrio é maior entre eles (50 a 46).

Tabela 6 – Matéria dos projetos de lei apresentados pelo Poder Executivo de Pelotas no período 2001-2008, discriminados por governo e por ano

M.	Governo	N				%			
		1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano
Adm.	Marroni	77	49	43	13	73,3	72,1	79,6	34,2
	Ber./Fet. Jr.	28	19	11	25	26,7	27,9	20,4	65,8
	Total	105	68	54	38	100	100	100	100
Soc.	Marroni	15	8	11	11	57,7	66,7	61,1	55,0
	Ber./Fet. Jr.	11	4	7	9	42,3	33,3	38,9	45,0
	Total	26	12	18	20	100	100	100	100
Eco.	Marroni	17	8	16	4	44,7	24,2	47,0	15,4
	Ber./Fet. Jr.	21	25	18	22	55,3	75,8	53,0	84,6
	Total	38	33	34	26	100	100	100	100
Orç.	Marroni	18	12	14	13	51,4	44,4	33,3	38,2
	Ber./Fet. Jr.	17	15	28	21	48,6	55,6	66,7	61,8
	Total	35	27	42	34	100	100	100	100
Out.	Marroni	7	8	11	20	30,4	38,1	52,4	64,5
	Ber./Fet. Jr.	16	13	10	11	69,6	61,5	47,6	35,5
	Total	23	21	21	31	100	100	100	100

Quando esta participação é apreciada pelo ano de governo, vê-se que o de Marroni apresentou mais projetos classificados como sociais em todos os períodos. O mesmo ocorreu na área econômica, mas em sentido contrário. Enfim, o predomínio de uma gestão sobre a outra nessas matérias se mostra de modo contundente: ocorreu no conjunto do mandato e em cada um dos períodos.

Na temática administrativa, o de Marroni encaminhou mais iniciativas nos três primeiros anos, mas a situação se inverteu no último (13 a 25 ou 34,2% a 65,8%). Algo semelhante se processou na área orçamentária: o de Bernardo/Fetter Júnior se impôs em três períodos (2º ao 4º), mas foi superado em um (1º). Por fim, nos projetos considerados “outros”, cada um prevaleceu em duas oportunidades: o de Bernardo/Fetter Júnior nos dois primeiros e o de Marroni nos dois seguintes.

As diferenças mais marcantes entre os governos ocorreram no último ano na área econômica, quando o de Bernardo/Fetter Júnior registrou 84,6%, e no 3º ano, na área administrativa, quando o de Marroni respondeu por 79,6%.

2.1.2 Distribuição conforme o governo

No conjunto do período 2001-2008 predominaram de modo contundente os projetos administrativos (37,5%), seguidos pelos orçamentários (19,5%) e os econômicos (18,6%). Somados, eles atingem 75,6%. As iniciativas classificadas como “outros” (13,6%) e social (10,8%) figuram nos últimos lugares.

Tabela 7 – Projetos de lei apresentados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, classificados quanto à matéria

Matéria	N			%		
	Marroni	Bernardo /Fetter Jr.	Total	Marroni	Bernardo /Fetter Jr.	Total
Administrativa	182	83	265	48,5	25,1	37,5
Social	45	31	76	12,0	9,4	10,8
Econômica	45	86	131	12,0	26,0	18,6
Orçamentária	57	81	138	15,2	24,4	19,5
Outros	46	50	96	12,3	15,1	13,6
Total	375	331	706	100	100	100

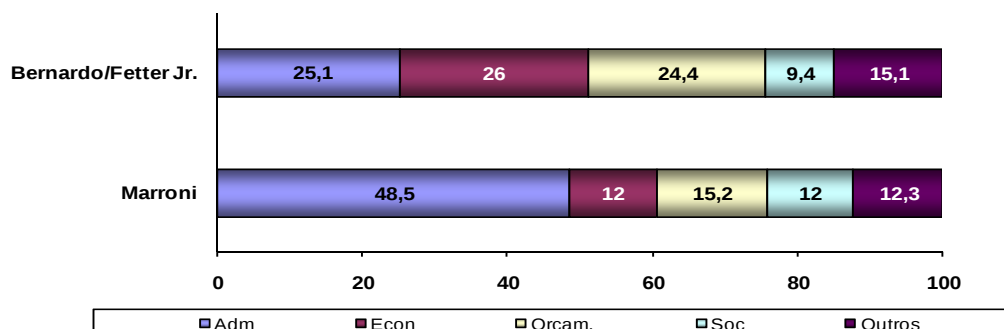


Gráfico 1 – Distribuição das matérias dos projetos de lei apresentados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior

A tab. 7 indica que a agenda do governo de Marroni ficou concentrada em propostas referentes a temas administrativos, os quais somaram 48,5% do total de iniciativas (182 de 375). As questões orçamentárias, com 57 projetos (15,2%), ocuparam o segundo lugar, à longa distância. A seguir, todas muito próximas, as de cunho “outros”, que ocuparam 12,3% (46 mensagens) e, por fim, aquelas referentes às matérias econômicas e sociais (45 ou 12%).

Já o governo de Bernardo/Fetter Júnior teve uma agenda mais equilibrada, quer dizer, nela não ocorreu um predomínio tão intenso de um único tema. Os projetos mais presentes se referiam às áreas econômica (26%), administrativa (25,1%) e orçamentária (24,4%). Em conjunto, elas responderam por 75,5% das mensagens.⁵ Em quarto lugar, com 15,1%, figuraram os enquadrados na categoria “outros”, correspondentes a 50 projetos. Em último, apareceu a social, que somou 31 iniciativas (9,4%).

⁵ - No governo de Marroni essas mesmas matérias totalizam um índice muito semelhante (75,7%), como demonstra claramente o gráfico 1. No entanto, as iniciativas de ordem administrativa contribuem com quase 2/3 desta soma.



Gráfico 2 – Projetos de lei apresentados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, classificados quanto à matéria

Esses dados são convergentes com as informações trazidas pela bibliografia que trata da questão. Figueiredo e Limongi (1999), ao analisarem as iniciativas apresentadas pelo Presidente da República, entre 1989 a 1994, identificaram uma agenda fundamentalmente econômica e administrativa. No âmbito estadual, Moraes (2001) verificou a preponderância de projetos administrativos aprovados pelo governador do Ceará, entre 1995 e 1998, enquanto Grohmann (2006) registrou uma agenda prioritariamente administrativa, orçamentária e econômica na gestão de Antonio Brito (1995-1998), e uma fundamentalmente administrativa na de Olívio Dutra (1999-2002), ambos governadores no Rio Grande do Sul. Dentre as propostas encaminhadas pelo Executivo do Espírito Santo no período 1995-1998, Domingues (2001) observou o predomínio das de ordem econômica, seguidas pelas financeiras e administrativas. Tomio (2006) destacou que mais de 90% dos PLs encaminhados pelo governador de Santa Catarina, entre 1995 e 2004, tratavam de assuntos administrativos e orçamentários.

No plano municipal, Caetano (2005) construiu um banco de dados com os projetos apreciados pela Câmara Municipal de São Paulo de 2001 a 2004, tendo observado que 43% daqueles enviados pelo Executivo (governo Marta Suplicy) versavam sobre administração pública. Fiorilo (2006), que abordou o mesmo objeto,

demonstrou que a prioridade se voltou a matérias administrativas, seguida pelas econômicas e pelas sociais.⁶

Dentre os trabalhos consultados, a única exceção está em Ruggiero Júnior (2005), que encontrou em Araraquara (SP), no período 2001-2003, uma agenda na qual havia predomínio de iniciativas sociais (48,1%). Os projetos administrativos figuravam em segundo lugar, com 31,6%.⁷

Porém, deve-se ponderar alguns aspectos em relação às informações constantes na tab. 7. Um deles é que se está trabalhando com quantidades e, especificamente, com grandezas relativas, logo, o predomínio de uma categoria – como ocorreu no caso da administração de Marroni – condiciona as grandezas que as outras podem atingir. Esta questão é ainda mais significativa no caso de propostas como a deste trabalho, que pretende comparar dois governos, sendo que em um deles este fenômeno não ocorreu.

Outro é que a maior ou menor incidência de uma categoria pode decorrer de peculiaridades que a cercam. Por exemplo, projetos administrativos como as contratações emergenciais de servidores têm de ser autorizados pela Câmara. Cada demanda, referente a diferentes cargos e funções, pode se transformar em uma mensagem distinta, o que vai multiplicar o número de iniciativas. Isso pode ocorrer seja por estratégia do governo, que não quer incluir todas as demandas em uma única mensagem, com vistas a minimizar o peso de uma rejeição, seja por exigência legal, pois deve distingui-las, conforme a fonte de recursos para custear os novos servidores. Ao contrário, uma questão de maior complexidade, como o Plano Diretor do município, pode ser encaminhada por meio de apenas um projeto, novamente, por interesse ou por necessidade de quem a propõe.

⁶ - Estudos que versaram sobre a produção do legislativo e, por isso, incluíram as proposições dos parlamentares, também atestaram o predomínio de assuntos administrativos, caso de Oliveira (1999) e Felisbino (2003). O primeiro abordou o município de Nova Iguaçu (RJ), no período 1993-1996, tendo verificado que 47,1% dos PLs aprovados trataram dessa matéria. O segundo, Mogi Mirim na legislatura 1997-2000, e identificou que este tema compunha 56,7%. Entretanto, quem estudou apenas as iniciativas dos parlamentares encontrou uma agenda distinta: Amorim Neto e Santos (2003) enfocaram os projetos dos deputados federais que viraram lei entre 1985 e 1999 e identificaram uma agenda predominantemente social (48%) e, em menor escala, econômica (23%).

⁷ - No entanto, no governo anterior (1997-2000) do mesmo município, prevaleceram os temas administrativos (37,1%).

Na mesma medida, é necessário levar em conta as ponderações de Figueiredo e Limongi, quando tratam do fato de que, na Constituição de 1988, foi garantido ao Executivo o direito exclusivo de iniciativa sobre determinadas matérias e do impacto que isto produz na relação entre os dois poderes:

enquanto a legislação orçamentária era dividida igualmente entre Executivo e Legislativo no período 1946-64, atualmente ela é matéria do Executivo. A exclusividade de iniciativa nessa área permite um comportamento estratégico por parte do Executivo. Os projetos que modificam o orçamento, por exemplo, podem ser apresentados quando sua rejeição ou alteração significativa, forem praticamente impossíveis pelos efeitos que acarretariam na implementação de políticas. Por isso, poucas propostas são rejeitadas ou modificadas (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2006, p. 259-260).⁸

As iniciativas referentes às questões orçamentárias, bem como boa parte das administrativas, podem ser prerrogativa exclusiva do Executivo, mas necessariamente são apreciadas pelo Legislativo. Esta peculiaridade colabora para que, quase automaticamente, ocupem um espaço significativo nas agendas, quando estas são observadas a partir de dados quantitativos – e comprovam este fato os exemplos de outros estudos há pouco citados. Na mesma medida, contribui para que, muito provavelmente, tais projetos correspondam mais ao cumprimento de uma exigência legal do que necessariamente à ordem de prioridades do governo.

Por todas essas especificidades, uma análise que define a agenda a partir de dados quantitativos está limitada à incidência das informações (número de projetos encaminhados pelo Executivo) e, sem a adoção de critérios associados, não tem como medir a condição estratégica ou o impacto político de cada proposta. Portanto, embora haja predomínio de projetos administrativos no governo de Marroni, o fato indica, antes de tudo, que houve mais mensagens classificadas nessa categoria, mas não necessariamente que essas sejam as mais importantes de sua administração. Por outro lado e, pela mesma razão, o predomínio de iniciativas econômicas frente às administrativas, identificadas no de Bernardo/Fetter Júnior, mostra o quanto medidas dessa ordem eram vitais para esta gestão.

⁸ - Além disso, elas são leis autorizativas, ou seja, que garantem ao Executivo a possibilidade de gastar ou não um determinado recurso ou contratar pessoal.

2.1.3 Distribuição ao longo dos governos

As análises levaram em conta os dados gerais dos dois governos, porém as matérias podem assumir diferentes pesos estratégicos durante os quatro anos de mandato. A partir de agora, portanto, observam-se como as agendas se apresentam ao longo do período de cada um dos prefeitos.

Tabela 8 – Projetos de lei apresentados pelo governo de Marroni, classificados por matéria e discriminados por ano

Matéria	N				%			
	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano
Administrativa	77	49	43	13	57,5	57,7	45,3	21,3
Social	15	8	11	11	11,2	9,4	11,6	18,0
Econômica	17	8	16	4	12,7	9,4	16,8	6,6
Orçamentária	18	12	14	13	13,4	14,1	14,7	21,3
Outros	7	8	11	20	5,2	9,4	11,6	32,8
Total	134	85	95	61	100	100	100	100

A tab. 8 permite verificar as mudanças ocorridas durante o governo de Marroni. No 1º ano, a agenda esteve concentrada nas matérias administrativas (57,5%), seguindo-se as orçamentárias (13,4%) e as econômicas (12,7%), as quais somaram, em conjunto, 83,6%. As de cunho social responderam por 11,2% e as “outros”, por 5,2%. No ano seguinte, o cenário não se alterou: houve o predomínio das iniciativas administrativas (57,7%) e depois das orçamentárias (14,1%). A destacar que os projetos da categoria “outros” passaram a responder por 9,4%, tendo ficado ao lado dos sociais e dos econômicos.

Na metade final do governo houve uma mudança na agenda, a qual ficou ainda mais nítida no último ano. Os administrativos continuaram a responder pela maioria relativa no 3º ano, porém em índice menos elevado (45,3%), e, no 4º, perderam a liderança e caíram para 21,3%. Aqueles referentes às áreas econômica e orçamentária – que, ao longo dos três primeiros anos, alternaram-se entre a segunda e a terceira colocação – também se modificaram, sendo que os econômicos ficaram em último no 4º (6,6%). É preciso lembrar que as questões referentes a estes temas precisam ser encaminhadas por meio de PLs, motivo pelo

qual mantêm certa expressividade e variam relativamente pouco, ainda que a agenda sofra modificações. No caso específico, eles alternaram entre 24% e 30%.

Se as matérias administrativas perderam espaço na produção legislativa, cresceram continuamente as referentes à categoria “outros” (de sete no 1º ano, elas passaram a oito no 2º, 11 no 3º e 20 no 4º). Se no 1º elas responderam por 5,2% e estavam em último lugar, encerraram o período com 32,8% e em primeiro.

Quando se lê as mensagens separadamente, fica mais fácil observar quais as iniciativas “outras” que ganharam destaque ao longo do mandato. No ano de abertura, o primeiro projeto apresentado ao Legislativo desta categoria instituiu a Zona Portuária (Lei nº 4.715). Foram encaminhados, ainda: o que definia a área de aplicação de limitações administrativas diferenciadas para a edificação do Complexo Judiciário de Pelotas (Lei nº 4.756), o que criou o Fundo para a Sustentabilidade do Espaço Municipal (Lei nº 4.753), bem como o que dispunha sobre a sinalização indicativa de vias e logradouros públicos (Lei nº 4.797).

No 2º ano, o Prefeito encaminhou, em fevereiro, o projeto que criou o Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural da Cidade de Pelotas (Lei nº 4.792). Em agosto, propôs a regulamentação da Zona de Comércio Central (Lei nº 4.857) e, no final do ano, aquele que foi, seguramente, o projeto de maior impacto do período, o que instituía o II Plano Diretor do município (Lei nº 4.881). No 3º ano, deu andamento às discussões referentes ao novo Plano Diretor e propôs: a extinção de alguns distritos, a criação de novos, e o estabelecimento da taxa de licenciamento ambiental. No 4º ano, buscou regulamentar as edificações na Zona de Comércio Central de Pelotas, regularizar loteamentos implantados em áreas de domínio do município e dispor sobre infrações urbanísticas e de posturas, ao estabelecer penalidades e regular o processo administrativo correlato.

Descontadas as iniciativas econômicas e orçamentárias – que são constantes – o governo parece ter passado de uma agenda centrada em questões administrativas, para produzir, ao fim do mandato, uma baseada em matérias relacionadas à preservação ambiental e ao planejamento urbano.

Este fato ratifica a perspectiva de que, ao longo de um mandato, a agenda vai sendo construída e reconstruída, conforme as necessidades e as possibilidades que se apresentam. Nesse sentido:

deve-se ter em mente também que a agenda governamental não é algo fixo e pré-determinado. Ela vai se formando ao longo do processo. Questões conjunturais, muitas vezes, forçam o Executivo a tomar iniciativas não previstas em sua agenda. Uma matéria considerada prioritária, em um determinado momento, poderá deixar de sê-la, em face de outras questões que possam ter surgido no decorrer do processo (DINIZ, 2005, p. 341).

Tabela 9 – Projetos de lei apresentados pelo governo de Bernardo/Fetter Júnior, classificados por matéria e discriminados por ano

Matéria	N				%			
	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano
Administrativa	28	19	11	25	30,1	25,0	14,9	28,4
Social	11	4	7	9	11,8	5,3	9,5	10,2
Econômica	21	25	18	22	22,6	32,9	24,3	25,0
Orçamentária	17	15	28	21	18,3	19,7	37,8	23,9
Outros	16	13	10	11	17,2	17,1	13,5	12,5
Total	93	76	74	88	100	100	100	100

A tab. 9 apresenta a produção legislativa do governo de Bernardo/Fetter Júnior. No 1º ano, como no caso do anterior, a agenda ficou concentrada em temas administrativos (30,1% ou 28 mensagens). Os econômicos (22,6%) e os orçamentários (18,3%) vinham logo a seguir. Em conjunto, os três responderam por 71% da produção. As mensagens restantes possuíam 17,2% (“outros”) e 11,8% (social).

O cenário se modificou no 2º ano: as matérias econômicas ocuparam o primeiro lugar na agenda, com quase um terço dos projetos propostos (25), seguidas pelas administrativas (25%) e pelas orçamentárias (19,7%). A soma dessas três atingiu um patamar maior do que no ano anterior (77,6%). Os “outros” somaram 17,1% e, assim como no anterior, os sociais ficaram em último lugar, com 5,3%. Se o posicionamento não se alterou, a participação percentual sim, pois eles caíram em mais da metade do período anterior (eram 11,8% em 2005).

No 3º, a preocupação concentrou-se na área orçamentária, tendo sido apresentadas 28 iniciativas, correspondentes a 37,8%. Os assuntos econômicos ficaram em segundo lugar, com 24,3%. Os administrativos ocuparam a terceira posição, com 11 projetos (14,9%). No conjunto, essas categorias somaram praticamente o mesmo índice do período anterior (77%). As da categoria “outros” ficaram em quarto lugar, mais uma vez, com 13,5% e as sociais, em último, com 9,5%.

No ano derradeiro da gestão, o chefe do Executivo construiu uma agenda mais equilibrada. Ainda que, como no 1º ano, tenha voltado a priorizar os temas administrativos (28,4%), estes foram acompanhados de muito perto pelos econômicos e pelos orçamentários (25% e 23,9%, respectivamente). Essas categorias agrupadas totalizaram 77,3%, praticamente o mesmo índice dos dois anos anteriores. Os assuntos pertinentes às questões “outras” e sociais foram responsáveis por 12,5% e 10,2% do total de projetos apresentados.

Outra alternativa que se pode utilizar para perceber de que forma se desenvolveu a agenda de cada chefe do Executivo, é hierarquizar as categorias, independentemente dos percentuais apresentados, como realiza o quadro 7.

P	Marroni				Bernardo/Fetter Júnior			
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1º	Adm.	Adm.	Adm.	Outros	Adm.	Econ.	Orçam.	Adm.
2º	Orçam.	Orçam.	Econ.	Adm.	Econ.	Adm.	Econ.	Econ.
3º	Econ.	Econ.	Orçam.	Orçam.	Orçam.	Orçam.	Adm.	Orçam.
4º	Social	Social	Social	Social	Outros	Outros	Outros	Outros
5º	Outros	Outros	Outros	Econ.	Social	Social	Social	Social

Quadro 7 – Hierarquização dos projetos de lei apresentados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, classificados quanto à matéria

Observa-se que as prioridades não se alteraram nos três primeiros anos do governo de Marroni: os temas administrativos figuraram em primeiro lugar, os orçamentários e os econômicos dividiram o segundo e o terceiro posto. Apenas no último ano de mandato houve uma mudança significativa, isto é, os assuntos classificados como “outros”, que até então haviam ocupado a última colocação, passaram a liderar, enquanto os econômicos caíram para o quinto e derradeiro lugar. Apesar disso, os projetos de cunho administrativo e orçamentário não recuaram tanto assim e passaram a figurar em segundo e terceiro lugares, respectivamente. Dito de outra forma: a agenda se alterou no ano final do mandato, tendo passado da centralidade dos assuntos administrativos para “outros”.

No governo de Bernardo/Fetter Júnior, a agenda alternou-se entre a prioridade a questões administrativas, econômicas e orçamentárias, sendo que todas ocuparam o primeiro lugar em ao menos uma oportunidade. Igualmente, manteve-se constante no que diz respeito a “outros” e social, que ocuparam sempre

a quarta e a quinta colocação. Ela, então, pode ser dividida em dois campos: projetos de ordem administrativa, econômica e orçamentária sempre estiveram nos primeiros lugares (apesar de variações de posição entre eles) e os sociais e “outros” sempre ocuparam os últimos postos.

2.2 Classificação dos projetos quanto à abrangência

2.2.1 Distribuição conforme o governo

Na sequência, apresentam-se os dados relativos à classificação dos projetos de lei quanto ao impacto previsto sobre aqueles que serão diretamente afetados pela medida, o que tem sido denominado de generalização (RICCI, 2003), nível de agregação (AMORIM NETO e SANTOS, 2003) ou, como a pesquisa preferiu, abrangência.

Tabela 10 – Projetos de lei apresentados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, classificados quanto à abrangência

Abrang.	N			%		
	Marroni	Bernardo/ Fetter Jr.	Total	Marroni	Bernardo/ Fetter Jr.	Total
Geral	91	88	179	24,3	26,6	25,4
Parcial	284	243	527	75,7	73,4	74,6
Total	375	331	706	100	100	100

A agenda de projetos apresentados pelos dois governos foi muito semelhante, pois a variação dos percentuais não chegou a 10%. Em ambos, como seria de se esperar, os de abrangência parcial – aqueles que envolvem indivíduos, setores, bairros ou regiões do município – dominam aproximadamente 75% da agenda, enquanto os de amplitude geral responderam por 25%. O governo de Marroni teve menos iniciativas gerais do que o de Bernardo/Fetter Júnior (24,3% a 26,6%) e, obviamente, mais parciais (75,7% a 73,4%).

Os dados apresentados por Felisbino (2003, p. 190), relativos ao município de Mogi Mirim (SP), na legislatura 1997-2000, apesar de estabelecidos a partir de outro critério (relevância), são bastante próximos a esses: aqueles considerados de baixa predominaram, com 45,8%; os de média equivaleram a 26,6% e os de alta, 27,6%. Ruggiero Júnior (2005, p. 127), ao contrário, observou o predomínio da alta relevância nas iniciativas do Prefeito de Araraquara (SP)⁹: elas chegaram a 47,3% no período 1997-1999 e a 73% no período 2001-2003. Na passagem de um governo para outro, os projetos de baixa variaram de 26,9% para 8% e os de média, de 25,7% para 19%.¹⁰

2.2.2 Distribuição ao longo dos governos

Ao serem analisados por ano do mandato, verifica-se que, em termos absolutos, os projetos de abrangência parcial perderam espaço a cada período no governo de Marroni: eram 106 no 1º, 68 no 2º, 67 no 3º e 43 no último. Nem por isso, os de abrangência geral cresceram continuamente, pois, como visto anteriormente, a produção legislativa como um todo se modificou. A quantidade desse tipo foi a mesma no 1º e no 3º ano (28), e muito semelhante no 2º e no 4º (17 e 18, respectivamente).

Tabela 11 – Projetos de lei apresentados pelo governo de Marroni, classificados quanto à abrangência e discriminados por ano

Abrang.	N				%			
	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano
Geral	28	17	28	18	20,9	20,0	29,5	29,5
Parcial	106	68	67	43	79,1	80,0	70,5	70,5
Total	134	85	95	61	100	100	100	100

⁹ - Como informado no capítulo 3, o autor denominou o critério como relevância, mas hierarquizou os projetos por aquilo que se identifica como abrangência.

¹⁰ - De modo semelhante a Ruggiero Júnior, Amorim Neto e Santos (2003) encontraram 66,5% projetos nacionais (equivalente aos gerais desta pesquisa), aprovados pelo Câmara dos Deputados, entre 1985 e 1999. A diferença decorre de uma série de fatores, a principal delas é que os autores abordaram a produção legislativa de iniciativa dos deputados federais, questão diretamente relacionada ao predomínio da agenda do Executivo, enquanto aqui se observa a iniciativa legislativa do próprio Executivo, no caso, o municipal.

Se os dados forem observados em termos relativos, o quadro se modifica. Nos dois primeiros anos do governo, os projetos gerais ficaram na ordem de 20-21%. Na segunda metade, eles cresceram em participação e chegaram a cerca de 30%. Enfim, o governo de Marroni ampliou o caráter da abrangência de sua agenda.

Tabela 12 – Projetos de lei apresentados pelo governo de Bernardo/Fetter Júnior, classificados quanto à abrangência e discriminados por ano

Abrang.	N				%			
	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano
Geral	36	13	22	17	38,7	17,1	29,7	19,3
Parcial	57	63	52	71	61,3	82,9	70,3	80,7
Total	93	76	74	88	100	100	100	100

A agenda do governo de Bernardo/Fetter Júnior se manifestou de forma diferente, como mostra a tab. 12. Tanto em termos absolutos quanto relativos, os projetos de abrangência geral foram mais expressivos nos anos ímpares (1º e 3º) e caíram nos anos pares (2º e 4º), indicativo de uma trajetória alternada. Se no ano de abertura eles respondiam por 38,7% do total – índice mais elevado do quadriênio –, passaram a 17,1% no 2º, cresceram para 29,7% no 3º e, finalmente, recuaram a 19,3% no último.

Na comparação entre as duas gestões, a de Marroni apresentou maior participação de projetos gerais do que a de Bernardo/Fetter Júnior em todos os anos, com exceção do 1º (20,9% a 38,7%). Esta informação – associada ao fato de que, no conjunto, houve proporcionalmente mais iniciativas desse tipo no de Bernardo/Fetter Júnior (26,6% a 24,3%) – torna evidente que a relação projetos gerais/parciais variou mais intensamente ao longo deste governo. O mais alto e o mais baixo índice de participação dos projetos gerais foram registrados no de Bernardo/Fetter Júnior: 38,7% e 17,1%, variação de 126%. No caso de Marroni, a escala foi de 20% a 29,5%, uma variação de cerca de 50%.

2.3 Cruzamento entre os critérios matéria e abrangência

Tabela 13 – Matéria dos projetos de lei apresentados pelo Poder Executivo de Pelotas no período 2001-2008, discriminados por abrangência

Abrang.	N					%				
	Adm	Soc	Econ	Orç	Out	Adm	Soc	Econ	Orç	Out
Geral	12	25	62	25	55	4,5	32,9	47,3	18,1	57,3
Parcial	253	51	69	113	41	95,5	67,1	52,7	81,9	42,7
Total	265	76	131	138	96	100	100	100	100	100

A tabela mostra que houve mais iniciativas de abrangência parcial em todas as categorias, com exceção da área “outros”, em que prevaleceram projetos de abrangência geral (57,3%), o que parece bastante razoável, dado o caráter mais amplo e difuso dessas medidas. Isso não significa dizer que em todas as restantes haja igual predomínio de parciais, pois na área econômica a maioria é escassa (52,7% a 47,3%), a ponto de se poder falar em equivalência entre os dois tipos. Em contrapartida, há uma ampla associação entre a abrangência parcial e os assuntos administrativos e orçamentários (95,5% e 81,9%, respectivamente).

Tabela 14 – Matéria a que se referem os projetos de lei apresentados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, discriminados por abrangência e por ano, em números absolutos

Abrang.	Marroni					Bernardo/Fetter Júnior				
	Adm	Soc	Econ	Orç	Out	Adm	Soc	Econ	Orç	Out
Geral	9	16	27	11	28	3	9	35	14	27
Parcial	173	29	18	46	18	80	22	51	67	23
Total	182	45	45	57	46	83	31	86	81	50

Tabela 15 – Matéria a que se referem os projetos de lei apresentados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, discriminados por abrangência e por ano, em percentuais

[illegible]

Na comparação entre os governos, repete-se a tendência identificada anteriormente, sendo que os índices apresentados são bastante semelhantes: houve a preponderância de projetos de abrangência geral na categoria “outros” (60,9% no de Marroni e 54% no de Bernardo/Fetter Júnior), bem como os de amplitude parcial nas categorias administrativa (95,1% e 96,4%, respectivamente), social (64,4% e 71%) e orçamentária (80,7% e 82,7%). A única diferença aparece na área econômica no governo de Marroni, pois predominaram as iniciativas gerais (60%), o que não ocorreu no de Bernardo/Fetter Júnior (41%), assim como no período como um todo.

3 Os Resultados obtidos pelas agendas

Para que seja possível analisar com mais procedência quais as prioridades na agenda de cada um dos governos, analisa-se, a partir de agora, o resultado da produção dos projetos de lei do Poder Executivo de Pelotas.

3.1 Distribuição conforme o governo

Tabela 16 – Resultados obtidos pelos projetos de lei apresentados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior

Situação	N			%		
	Marroni	Bernardo/ Fetter Jr.	Total	Marroni	Bernardo/ Fetter Jr.	Total
Aprovados	335	303	638	89,3	91,6	90,4
Rejeitados	7	8	15	1,9	2,4	2,1
Retirados	33	9	42	8,8	2,7	5,9
Arquivados	-	11	11	-	3,3	1,6
Total	375	331	706	100	100	100

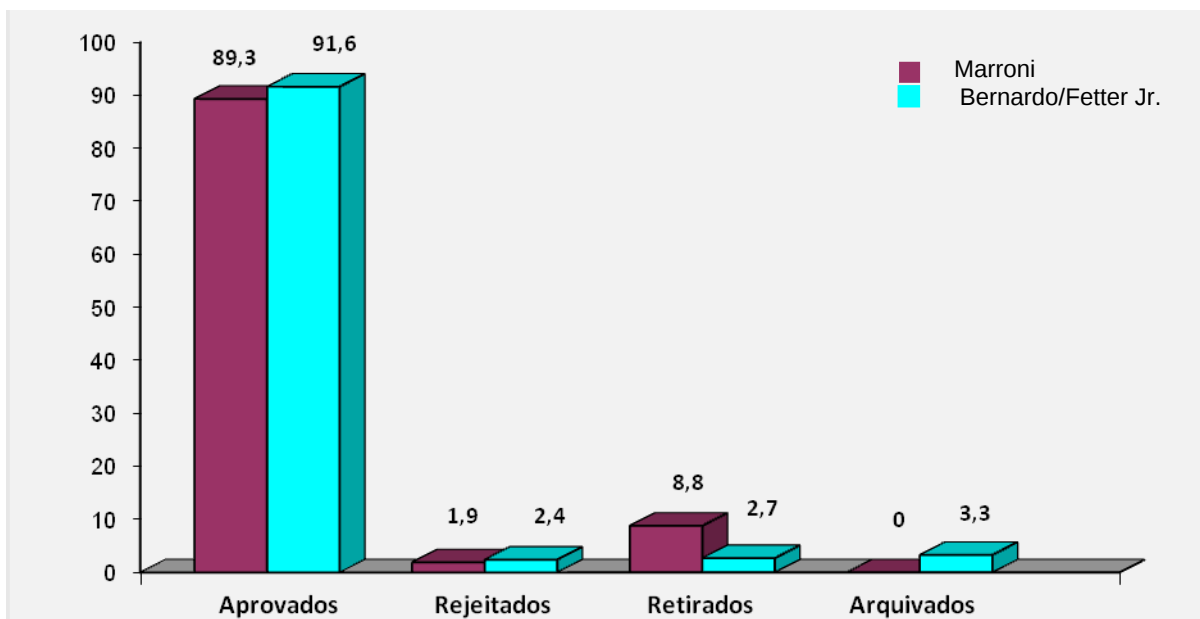


Gráfico 3 – Resultados obtidos pelos projetos de lei apresentados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior

A diferença entre os dois governos é pequena ao serem comparados conforme o sucesso obtido pelas iniciativas que encaminharam à Câmara. No conjunto, 90,4% dos projetos foram aprovados, sendo 91,6% no caso de Bernardo/Fetter Júnior e 89,3% no de Marroni (diferença de 2,6% entre eles). Ou seja, a cada dez projetos, ambos tiveram pelo menos nove validados pelo Legislativo. A grandeza desses percentuais aponta para um aproveitamento eficiente do Prefeito de Pelotas, no entanto, um questionamento se impõe: a partir de qual parâmetro se pode sustentar tal afirmação?

O primeiro referencial vem de Saiegh (2009, p. 136), ao afirmar que a avaliação da taxa de sucesso legislativo dos chefes do Executivo não pode ser concebida de forma isolada das condições sob as quais eles operam. Ao trabalhar com um modelo analítico baseado na incerteza, aplicado a distintas composições legislativas de diferentes países (número e tamanho de partidos), no período 1948-2000, o autor afirma que, para ser considerado bem sucedido, um Primeiro-Ministro do tipo Westminster deve conseguir a aprovação de quase todas suas propostas, enquanto um Presidente que opera em regime de separação de poderes com um legislativo altamente fragmentado – caso em questão – deve aprovar 2/3 de seus projetos.

O segundo indício é proveniente de dados empíricos coletados pela bibliografia. A taxa média relativa a 39 países analisados por Saiegh (2009) foi de 74,2% de sucesso. Montero e Saéz (2009), ao apreciarem 103 períodos legislativos de 12 países latino-americanos (sem incluir o Brasil), identificaram índice sempre superior a 50% (com exceção do Equador), mas em apenas um país ele supera os 80% (México, com 95,4%).

Em uma de suas obras a respeito de poder de agenda na democracia brasileira, Figueiredo e Limongi (2006) apontaram que, no período compreendido entre 1989 e 2000, o Presidente teve índice de sucesso médio de 72,7%, sendo a menor taxa a do governo Collor (65,6%) e a maior, a do primeiro mandato do governo FHC (76,4%). Vilarouca (2007) analisou os dois mandatos de FHC e o primeiro de Lula, tendo observado que houve sucesso de 85% do Executivo em matérias econômicas. No entanto, segundo o autor:

tal desempenho contrasta fortemente com aquele apresentado na área social, onde os indicadores da taxa de sucesso são menos da metade da apresentada na área econômica. [...] Na agenda social podemos creditar ao desinteresse do Executivo este menor desempenho, frente a agenda considerada mais premente, a econômica. As leis sociais simplesmente não vão a frente, não são patrocinadas pelo Executivo. [...] Em termos de desempenho legislativo do Executivo por área temática: leis econômicas > leis administrativas > leis sociais (VILAROUCA, 2007, p. 23).

No plano estadual, Abrucio, Teixeira e Costa (2001) observaram que o governador de São Paulo conseguiu aprovar 75% de suas iniciativas, no período 1995-1998, mas ressaltaram que a maioria dos outros 25% se referia a projetos que ainda não haviam sido apreciados pelos deputados. Anastasia (2001), que versou sobre Minas Gerais, no período 1995-1998, identificou sucesso de 86,2%, e Domingues (2001), que tratou do Espírito Santo no mesmo período, 86,6%.

Em escala municipal, Fiorilo (2006) verificou taxa de 74,7% em São Paulo, entre 2001 e 2004, e Jofre Netto (2003, p. 431), 82% entre 1983 e 2000, em dois municípios do interior paulista (Taubaté e Tremembé). Silva (2007, p. 115) trouxe dados relativos a Porto Alegre, no período 2005-2006 (governo Fogaça), os quais apontaram para aprovação de 66% a 69%.

Enfim, segundo os parâmetros estabelecidos, pode-se dizer que, no período 2001-2008, os dois governos pelotenses apresentaram poder de agenda. Pode-se ir ainda mais longe e indicar que os índices de aprovação dos projetos dos prefeitos

corresponderam, não só ao padrão esperado de um chefe do Executivo bem sucedido, como também atingiram um patamar superior de sucesso, especialmente quando comparado aos presidentes brasileiros.¹¹

Outra maneira de observar o desempenho dos governos é centrar-se nas rejeições. E os dados mostram, mais uma vez, equilíbrio entre as duas gestões e raros fracassos: a de Marroni teve rejeitado 1,9% de seus projetos e a de Bernardo/Fetter Júnior, 2,4%. Em números absolutos, a igualdade é quase total: um teve sete derrotas e o outro, oito.

Se for aplicada a categoria aproveitamento – isto é, se do índice de vitórias for subtraído o de derrotas (quadro 8) –, também não há variações importantes entre as gestões: a de Marroni apresentou 87,4 e a de Bernardo/Fetter Júnior, 89,2.

Governo	Marroni	Bernardo/Fetter Júnior
Aproveitamento	87,4	89,2
Recuo	8,8	6,0

Quadro 8 – Aproveitamento e recuos obtidos pelos projetos de lei apresentados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior

Por outro lado, não se pode deixar de considerar que há uma disputa de forças na discussão de cada projeto e que o resultado do processo legislativo depende dos interesses políticos que estão em jogo. Assim, surgem mensagens que, por algum motivo, o Executivo não conseguiu colocar ou desistiu de colocar na pauta de votação, ou seja, que foram retiradas e arquivadas, as quais também servem de indicador sobre a dinâmica da relação entre Executivo e Legislativo. Isso

¹¹ - Há estudos que apontaram para taxas de sucesso ainda mais elevadas. Três deles abrangeram o Executivo estadual: (1) o de Marengo dos Santos (1993), cuja análise sobre o Rio Grande do Sul, em 1991, registrou 94,1%; (2) o de Grohmann (2001 e 2006), que também tratou do Rio Grande do Sul, mas em uma série temporal mais ampla (1995-1998 e 1999-2001), período em que a taxa ficou em 97,8% e 99,1%, respectivamente; (3) o de Tomio (2006), relativo ao processo legislativo em Santa Catarina, entre 1995 e 2004, que indicou aprovação de 93% das PLs iniciadas pelo Executivo, sem existirem diferenças importantes conforme o governo (os índices variam de 91% a 94%). Outros três versaram sobre o Executivo municipal: (1) o de Felisbino (2003), cujas informações relativas a Mogi Mirim (SP), entre 1997-2000, indicaram 98,3%; (2) o de Ruggiero Júnior (2005), que analisou Araraquara (SP), nos anos de 1997-1999 e de 2001-2003, quando a aprovação foi de 98,8% a 99,6%; (3) o de Caetano (2005), voltado ao caso de São Paulo, entre 2001 e 2004, no qual houve 100%. Ressalve-se que nestes trabalhos são apresentadas apenas as categorias polares: projeto aprovado ou rejeitado, o que colabora para índices mais elevados se comparados à metodologia utilizada nesta pesquisa. Se fosse adotado tal modelo, os índices aqui identificados subiriam para 97,7% no geral, 98% no governo de Marroni e para 97,4% no de Bernardo/Fetter Júnior.

porque estes projetos constavam na agenda de governo e, em um dado momento, ele abdicou da intenção de levá-los à votação ou não conseguiu fazê-lo. Seguindo a indicação de Amilton Figueiredo (2005, p. 12),

esta ação antecipada ocorre após sondagem feita pela base do Governo na Câmara, representada pelo líder. Este observa se há margem de negociação, o que ocorre, em alguns casos, por meio de emendas e substituições [...]. Na impossibilidade de conseguir vencer a resistência ao projeto, a ação antecipada surge com o objetivo de minimizar o desgaste perante a opinião pública ou, então, evitar que a esse desgaste seja somada uma derrota em plenário. [...] Podemos considerar que os recuos constituem situações de 'não-vitória', ou seja, projetos em que o Governo não atingiu o seu objetivo.

Com a aplicação da categoria recuo – que soma as mensagens retiradas e arquivadas – os índices continuam semelhantes: 8,8% para o de Marroni e 6% para o de Bernardo/Fetter Júnior. As diferenças aparecem somente quando se observa que o primeiro retirou todas as iniciativas não votadas, enquanto o segundo alternou entre as opções arquivamento (11 ou 3,3%) e retirada (nove ou 2,7%).

Se as informações gerais sobre o resultado obtido pelos projetos revelaram o predomínio do Executivo, mas não permitiram identificar diferenças importantes entre os dois governos, torna-se necessário distingui-las a partir de novos critérios, o que será desenvolvido a partir da próxima seção.

3.2 Análise conforme a modalidade de aprovação

O primeiro desses esforços procura analisar os projetos quanto ao modo de aprovação, ou seja, se ela se deu com ou sem emendas e por unanimidade ou por maioria.

3.2.1 Existência ou não de emenda

Antes de qualquer apreciação, é preciso investigar o que a emenda significa no processo legislativo. Como destacou Amilton Figueiredo (Idem, p. 9): *“em tese, um projeto aprovado sem emendas obteve grau de concordância mais alto de parte dos vereadores, enquanto a aprovação com emendas implica algum tipo de modificação no formato originalmente definido e proposto pelo Governo”*.

Na mesma linha, Ruggiero Júnior (2005) indicou que, em sua essência, ela é um meio de aperfeiçoamento do projeto, especialmente quando há a expectativa de que tanto o Executivo quanto o Legislativo pensem no interesse público e visem, por este meio, produzir normas legais que qualifiquem a vida coletiva. A emenda seria uma contribuição ao projeto, uma valorização da iniciativa de criar uma regra relativa àquele tema e atuaria, no mínimo, como mais um elemento do diálogo entre os legisladores e, no caso específico, deles com o proponente, o Executivo.

O próprio autor reconheceu, no entanto, que outros fatores podem levar à apresentação de emenda, tais como: prejudicar o projeto ao descaracterizá-lo, impedir que ele seja aprovado ou adiar a votação. Há emendas que surgem com a intenção de atender aos interesses do Executivo ou de algum(ns) vereador(es) em relação ao teor do projeto, sejam eles meramente pessoais ou do setor ou região que o parlamentar busca representar, e, desse modo, vencer resistências e viabilizar que seja aprovado. Assim, como argumentou Amilton Figueiredo (2005, p. 10):

as emendas constituem importantes ferramentas para que sejam alcançados acordos e, conseqüentemente, a aprovação dos projetos. Elas tanto podem ser demandadas por um grupo de oposição efetivamente constituído, como por apenas um vereador com forte influência no processo legislativo. Em muitos casos, o governo envia o projeto ao Legislativo com o que se pode chamar de 'margem de negociação', constituída pela flexibilização necessária à negociação entre os poderes. Fruto dessa dinâmica, muitas das emendas, embora demandadas pela oposição, acabam sendo propostas e incorporadas pelo próprio governo, como parte do acordo que consolida a aprovação do projeto.

O fato de uma iniciativa do Executivo ter sido aprovada com emenda indica que ela foi alterada pelo Legislativo. Por outro lado, por si só, não implica a garantia da existência de conflito ou de cooperação entre os dois poderes. Afirmar o efetivo impacto da emenda sobre o projeto exigiria analisar cada uma delas ou, então, tomar a existência ou não de veto do Executivo como indicativo da desconformidade deste em relação às alterações realizadas pela Câmara. Sobre esta questão, Grohmann (2006, p. 330) anotou que

[...] o exame das emendas aos projetos revela-se supérfluo porque se o projeto do Executivo foi emendado e este não vetou, a emenda faz parte de seu arco de preferências (pode ser que a própria emenda tenha sido negociada). Caso a emenda não faça parte das preferências do Executivo o veto sobre ela será inevitável. Então, a quantidade de projetos vetados é significativa do montante de projetos decididos pela Assembleia que foram

rejeitados pelo Executivo. O simples incremento do uso do veto serve como indicador da polarização.¹²

Por conta dessas questões, a informação que o trabalho vai levar mais em conta é o fato de o projeto ter sido aprovado sem emendas, ou seja, com a concordância integral do Legislativo em relação ao texto enviado pelo Executivo.¹³ As tabelas a seguir, apresentam os dados relativos a esta problemática.

Tabela 17 – Projetos de lei aprovados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, quanto à existência de emenda

Emenda	N			%		
	Marroni	Bernardo/ Fetter Jr.	Total	Marroni	Bernardo/ Fetter Jr.	Total
Sem	287	243	530	85,7	80,2	83,1
Com	48	60	108	14,3	19,8	16,9
Total	335	303	638	100	100	100

De acordo com os resultados apresentados pela tab. 17, percebe-se que o governo de Marroni teve mais projetos aprovados sem emenda (85,7%) em comparação ao de Bernardo/Fetter Júnior (80,2%). Pode-se fazer outra leitura dos mesmos dados: mais mensagens apresentadas pelo de Bernardo/Fetter Júnior receberam emendas (60 e 48, respectivamente).

¹² - Caetano (2005, p. 111) seguiu esta perspectiva e tomou o veto total aos projetos do próprio Executivo como indício de que a emenda apresentada pelo Legislativo alterou a preferência do proponente. O autor encontrou apenas um veto total sobre 218 iniciativas aprovadas (0,5%), logo observou que os vereadores realizam pouca ou quase nenhuma alteração nas propostas encaminhadas pelo Prefeito. Ressalva-se que vetos parciais foram tomados pelo autor como concordância do Executivo, razão pela qual não foram incluídos.

¹³ - Reconhece-se que isso não significa concordância plena, pois a emenda pode ter sido apresentada, embora não tenha conseguido ser aprovada. Para identificar essa dinâmica, também seria preciso considerar a tramitação dos projetos e ponderar as preferências e as intenções tanto do Executivo quanto de quem a apresentou – elementos nem sempre anunciados e, portanto, muitas vezes de difícil percepção. De qualquer modo, o fato de o Executivo ter neutralizado a intervenção e mantido o texto original já é um indicativo do apoio legislativo que ele possui ou conseguiu articular.

Tabela 18 – Projetos de lei aprovados pelo Executivo de Pelotas, quanto à existência de emenda, conforme a matéria, em números absolutos e em percentuais

Emen.	N					%				
	Adm.	Soc.	Eco.	Orç.	Out.	Adm.	Soc.	Eco.	Orç.	Out.
Sem	194	58	91	122	65	82,2	86,6	75,2	89,1	84,4
Com	42	9	30	15	12	17,8	13,4	24,8	10,9	15,6
Total	236	67	121	137	77	100	100	100	100	100

A tab. 18 indica que, em todas as categorias, é muito elevado o índice de projetos aprovados sem emendas. Além do fato de o patamar mais alto ser atingido na matéria orçamentária (89,1%), verifica-se que a Câmara produziu mais modificações em iniciativas de ordem econômica (24,8% de aprovações com emenda), o que a distingue das demais, pois todas estão na faixa de menos de 18%.

Tabela 19 – Projetos de lei aprovados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, quanto à existência de emenda, conforme a matéria, em números absolutos

Emen.	Administ.		Social		Econômica		Orçamentária		Outros	
	Mar	B/F	Mar	B/F	Mar	B/F	Mar	B/F	Mar	B/F
Sem	135	59	37	21	33	58	51	71	31	34
Com	29	13	4	5	5	25	5	10	5	7
Total	164	72	41	26	38	83	56	81	36	41

Tabela 20 – Projetos de lei aprovados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, quanto à existência de emenda, conforme a matéria, em percentuais

Emen.	Administ.		Social		Econômica		Orçamentária		Outros	
	Mar	B/F	Mar	B/F	Mar	B/F	Mar	B/F	Mar	B/F
Sem	82,3	81,9	90,2	80,8	86,8	69,9	91,1	87,7	86,1	82,9
Com	17,7	18,1	9,8	19,2	13,2	30,1	8,9	12,3	13,9	17,1
Total	164	72	41	26	38	83	56	81	36	41

Na análise por governo (tab. 19 e 20), observa-se que não há variações importantes entre os índices de aprovação com emendas nas matérias administrativas, orçamentária e “outros”. O mesmo não ocorreu na área social, quando o de Marroni teve 90,2% de aprovações sem emenda e o de Bernardo/Fetter Júnior, 80,8%. No entanto, a grande distinção se deu em iniciativas econômicas: enquanto o primeiro teve 86,8%, o segundo não chegou a 70%. Desse modo, os

índices do governo de Marroni variaram cerca de 10% (82,3% no setor administrativo e 91,1% no orçamentário) e os de Bernardo/Fetter Júnior atingiram 25% (69,9% na área econômica e 87,7% na orçamentária).

Tabela 21 – Projetos de lei aprovados pelo Executivo de Pelotas, quanto à existência de emenda, conforme a abrangência, em números absolutos e em percentuais

Emenda	N		%	
	Geral	Parcial	Geral	Parcial
Sem	108	422	70,6	87,0
Com	45	63	29,4	13,0
Total	153	485	100	100

Os dados indicam que os projetos do Executivo de interesse geral são mais propensos a receber emenda do que os de interesse parcial (29,4% a 13%). O fato parece coerente, pois é razoável supor que projetos dessa ordem sejam mais polêmicos e que, por conta disso, os vereadores tenham mais interesse em procurar alterar tais medidas.

Tabela 22 – Projetos de lei aprovados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, quanto à existência de emenda, conforme a abrangência, em números absolutos e em percentuais

Emenda	N				%			
	Geral		Parcial		Geral		Parcial	
	Mar	B/F	Mar	B/F	Mar	B/F	Mar	B/F
Sem	58	50	229	193	77,3	64,1	88,1	85,8
Com	17	28	31	32	22,7	35,9	11,9	14,2
Total	75	78	260	225	100	100	100	100

Na comparação entre os governos, vê-se que há equilíbrio entre os dois nos projetos de abrangência parcial (não emendados da ordem de 85%-88%), o que não se repetiu no caso dos de abrangência geral: o de Marroni teve 22,7% dos projetos emendados e o de Bernardo/Fetter Júnior, 35,9%.

Como afirmado anteriormente, o dado objetivo é que, comparativamente, os vereadores alteraram mais vezes, em termos absolutos e relativos, as propostas enviadas pela administração de Bernardo/Fetter Júnior, especialmente aquelas de

ordem econômica e de abrangência geral. Por que o fizeram? É possível pensar que um enfrentou mais resistências e, por isso, mais mensagens por ele encaminhadas receberam emenda. Na mesma medida, que este negociou de modo mais intenso com o Legislativo e se mostrou mais sensível a sugestões ou, então, que teve uma base de apoio menos consistente, a ponto de não conseguir barrar tantas vezes as tentativas de alteração promovidas pelos vereadores. Enfim, por si só, os números não permitem identificar o que eles efetivamente significam ou o processo político que está por trás deles ou a partir do qual surgiram.

Tabela 23 – Projetos de lei aprovados pelo governo de Marroni, quanto à existência de emenda

Emenda	N				%			
	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano
Sem	109	64	72	42	87,2	81,0	87,8	85,7
Com	16	15	10	7	12,8	19,0	12,2	14,3
Total	125	79	82	49	100	100	100	100

A tabela acima apresenta a distribuição de projetos aprovados com ou sem emenda, ao longo do governo de Marroni. A existência de mensagens emendadas nunca ultrapassou 19%, tendo variado de 12,2% (no 3º ano) a 19% (no 2º). Aliás, o 2º período é o que apresentou comportamento diferente, pois todos os demais ficaram na faixa de 12% a 14%. Dito de outra forma: a gestão de Marroni sempre obteve alta taxa de aprovação para os seus projetos tal como eles foram apresentados, tendo alcançando o maior índice no 3º ano (87,8%).¹⁴

Tabela 24 – Projetos de lei aprovados pelo governo de Bernardo/Fetter Júnior, quanto à existência de emenda

Emenda	N				%			
	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano
Sem	59	49	59	76	69,4	72,1	89,4	90,5
Com	26	19	7	8	30,6	27,9	10,6	9,5
Total	85	68	66	84	100	100	100	100

¹⁴ - Como será apontado na sequência do texto (seção 3.3), é preciso relativizar esta afirmação por conta dos projetos que o próprio Executivo retifica, isto é, aquele em que ele modificou a versão originalmente protocolada.

Na tab. 24 observa-se que o índice de aprovação dos projetos do governo de Bernardo/Fetter Júnior sem emendas cresceu ao longo do mandato, tendo passado de 69,4% no 1º ano a 72,1% no 2º, a 89,4% no 3º e chegando a 90,5% no último. Pode-se dividir a administração em dois momentos: nos períodos iniciais, a aprovação sem mudança ficou na ordem de 69%-72% e saltou para 89%-90% nos dois derradeiros. Em termos de número absoluto de mensagens, no entanto, o salto ocorreu apenas no 4º ano (76), pois nos demais ficou na ordem de 48-59 não emendadas.

A comparação entre os percentuais apresentados a cada ano do mandato mostra que o governo de Marroni teve menos projetos emendados nos dois primeiros anos do que o de Bernardo/Fetter Júnior, o que se inverteu nos dois seguintes. No entanto, a diferença a favor do de Marroni é bem mais intensa do que quando ele foi superado, como mostra o gráfico 4.

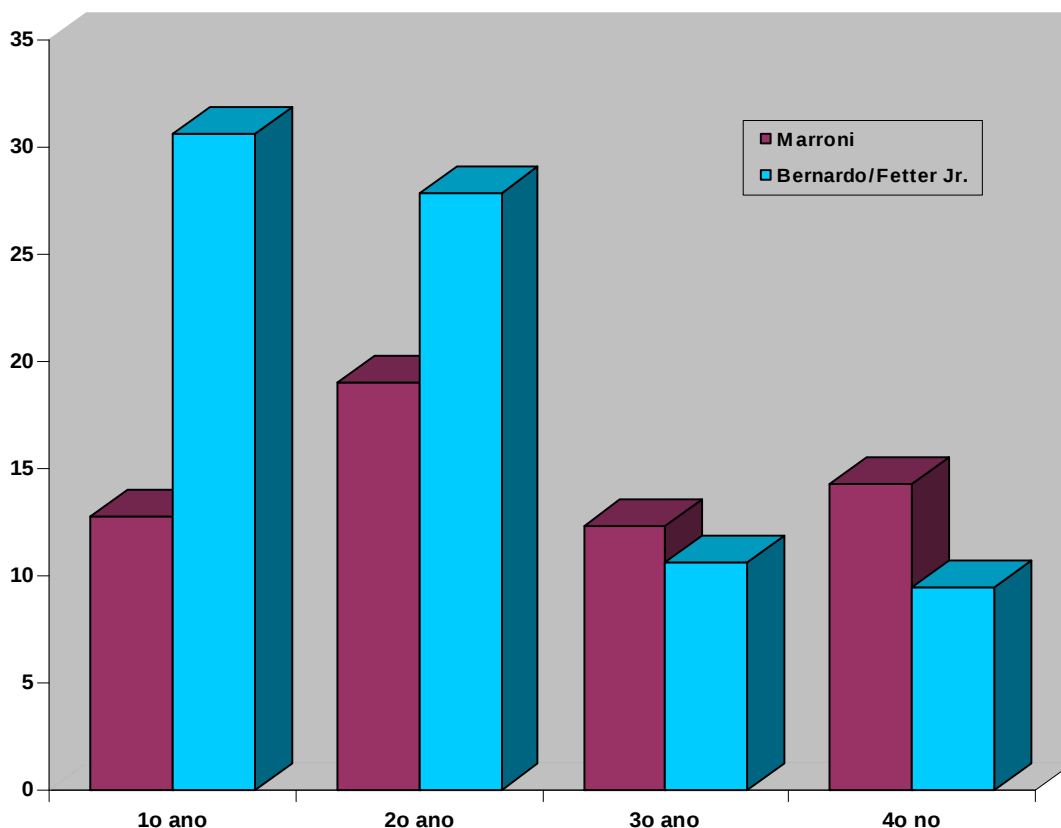


Gráfico 4 – Projetos de lei aprovados com emenda nos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior

Posição	Marroni	Bernardo/Fetter Júnior
1º	3º ano	4º ano
2º	1º ano	3º ano
3º	4º ano	2º ano
4º	2º ano	1º ano

Quadro 9 – Hierarquização do período dos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, conforme o índice de projetos de lei aprovados sem emenda

Na comparação entre a hierarquização do índice de aprovação sem emendas e o ano de governo, verifica-se que jamais houve correspondência entre as duas administrações. O máximo que se pode dizer é que, nos dois casos, o melhor desempenho ocorreu na segunda metade do mandato.

3.2.2 Unanimidade ou maioria

De acordo com o Regimento Interno da Câmara Municipal, tal como apontado no capítulo 3, a aprovação por unanimidade acontece sempre que, garantido o quórum mínimo de votação, o projeto recebeu o apoio de todos os presentes que manifestaram uma opinião. Logo, a unanimidade indica que a mensagem não recebeu voto contrário, embora não necessariamente se refira à totalidade dos vereadores, pois não estão incluídas as abstenções e as ausências. Essa peculiaridade faz com que tais informações tenham de ser analisadas com cuidado e alguma reserva.

Tabela 25 – Projetos de lei dos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, quanto ao modo de aprovação

Aprovação	N			%		
	Marroni	Bernardo /Fetter Jr.	Total	Marroni	Bernardo /Fetter Jr.	Total
Unanimidade	285	267	552	85,1	88,1	86,5
Maioria	50	36	86	14,9	11,9	13,5
Total	335	303	638	100	100	100

Conforme a tab. 25, 86,5% dos projetos do Executivo aprovados no período 2001-2008 o foram por unanimidade (552 em 638). Não há variação importante entre os dois governos: apesar de o de Marroni ter tido mais aprovações desse tipo (285 a 267), o percentual foi maior no de Bernardo/Fetter Júnior (88,1% a 85,1%).

Desse modo, em menos de 15% das votações vencidas pelo Executivo a contrariedade se manifestou via voto. Dito de outro modo: na ampla maioria dos casos, não se consegue encontrar a oposição por meio da observação das votações no plenário. Sobre este aspecto, Resem (2002, p. 9), ao analisar as relações Executivo-Legislativo no 1º ano do governo de Marroni, afirmou que

verificou-se uma dissociação entre a dialética política apresentada pela imprensa e os resultados dos processos de deliberação da Câmara de Vereadores, ou seja, há muita discussão e reclamação, especialmente por parte da oposição, e concordância com as iniciativas da administração pública, quando do momento de formalização do voto.

Nessa perspectiva, como a oposição existe do ponto de visto político-partidário na Câmara Municipal, tanto no caso de uma gestão quanto no da outra, pode-se dizer que adotou outra estratégia para manifestar a discordância ou, então, surgiu em alguns projetos específicos, não tão expressivos em termos quantitativos, embora o pudessem ser em termos políticos. A continuidade do capítulo pretende aprofundar esta questão.

Tabela 26 – Projetos de lei do Executivo de Pelotas, quanto ao modo de aprovação, conforme a matéria, em números absolutos e em percentuais

Aprov.	N					%				
	Adm.	Soc.	Eco.	Orç.	Out.	Adm.	Soc.	Eco.	Orç.	Out.
Unan.	193	63	89	133	76	81,8	94,0	73,6	97,1	98,7
Maioria	43	4	32	4	1	18,2	16,0	26,4	2,9	1,3
Total	236	67	121	137	77	100	100	100	100	100

A tab. 26 indica que em todas as categorias é muito elevado o índice de projetos aprovados por unanimidade, mas a variação é importante entre elas: enquanto as matérias de ordem social, orçamentária e “outros” figuram acima de 94%, as administrativas em torno de 82% e as econômicas, de 74%.

Tabela 27 – Projetos de lei dos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, quanto ao modo de aprovação, conforme a matéria, em números absolutos

Aprov.	Administ.		Social		Econômica		Orçamentária		Outros	
	Mar	B/F	Mar	B/F	Mar	B/F	Mar	B/F	Mar	B/F
Unan.	131	62	40	23	26	63	52	81	36	40
Maioria	33	10	1	3	12	20	4	-	-	1
Total	164	72	41	26	38	83	56	81	36	41

Tabela 28 – Projetos de lei dos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, quanto ao modo de aprovação, conforme a matéria, em percentuais

Aprov.	Administ.		Social		Econômica		Orçamentária		Outros	
	Mar	B/F	Mar	B/F	Mar	B/F	Mar	B/F	Mar	B/F
Unan.	80	86,1	97,6	88,5	68,4	75,9	92,9	100	100	97,6
Maioria	20	13,9	2,4	11,5	31,6	24,1	7,1	-	-	2,4
Total	164	72	41	26	38	83	56	81	36	41

Na análise por governo (tab. 27 e 28), observa-se que há variações entre eles dignas de registro em todas as categorias, com exceção de “outros” em que obtiveram 100% (o de Marroni) e 97,6% (o de Bernardo/Fetter Júnior). O governo de Bernardo/Fetter Júnior obteve índices mais elevados de aprovação por unanimidade nas áreas administrativas (86,1% a 80%) e econômicas (75,9% a 68,4%), o que se inverteu nos setores orçamentários (100% a 92,9%) e sociais (97,6% a 88,5%), em que o de Marroni predominou.

Registre-se que, ao contrário do que foi identificado na existência ou não de emendas, quem apresentou mais variação entre as matérias foi o governo de Marroni (46% a 32%). Por fim, indica-se que ambos tiveram mais aprovações por maioria no setor econômico e mais por unanimidade nos “outros”.

Tabela 29 – Projetos de lei do Executivo de Pelotas, quanto ao modo de aprovação, conforme a abrangência, em números absolutos e em percentuais

Aprovaç.	N		%	
	Geral	Parcial	Geral	Parcial
Unanim.	137	415	89,5	85,6
Maioria	16	70	10,5	14,4
Total	153	485	100	100

Embora não haja uma diferença significativa entre os dados, observa-se que os projetos do Executivo de interesse parcial obtiveram um percentual menos intenso de aprovação por unanimidade do que os de abrangência geral (85,6% a 89,5%). Esta informação contraria a registrada anteriormente, relativa à existência ou não de emendas.

Tabela 30 – Projetos de lei dos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, quanto ao modo de aprovação, conforme a abrangência, em números absolutos e em percentuais

Aprovaç.	N				%			
	Geral		Parcial		Geral		Parcial	
	Mar	B/F	Mar	B/F	M	B/F	Mar	B/F
Unanim.	66	71	219	196	88,0	91,0	84,2	87,1
Maioria	9	7	41	29	12,0	9,0	15,8	12,9
Total	75	78	260	225	100	100	100	100

Na comparação entre os governos, vê-se que há equilíbrio entre ambos independentemente da abrangência do projeto, sendo que, nos dois casos, os índices mais elevados são os de Bernardo/Fetter Júnior (91% a 88% nos gerais e 87,1% a 84,2% nos parciais).

Tabela 31 – Projetos de lei do governo de Marroni, quanto ao modo de aprovação, conforme o ano

Votação	N				%			
	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano
Unanimidade	119	57	61	48	95,2	72,2	74,4	98,0
Maioria	6	22	21	1	4,8	27,8	25,6	2,0
Total	125	79	82	49	100	100	100	100

A tab. 31 apresenta o modo de aprovação dos projetos de lei durante o governo de Marroni. Basicamente, houve dois cenários: no 1º e no 4º ano, a unanimidade foi significativamente mais elevada do que no 2º e no 3º (95,2%-98% a 72,2%-74,4%). Mas é preciso lembrar que, em termos absolutos, há diferenças importantes entre o 1º (119 projetos aprovados por unanimidade e seis por maioria) e o último (48 e um, respectivamente).

Tabela 32 – Projetos de lei do governo de Bernardo/Fetter Júnior, quanto ao modo de aprovação, conforme o ano

Votação	N				%			
	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano
Unanimidade	79	67	59	62	92,9	98,5	89,4	73,8
Maioria	6	1	7	22	7,1	1,5	10,6	26,2
Total	85	68	66	84	100	100	100	100

A tabela acima demonstra como os projetos aprovados durante a administração de Bernardo/Fetter Júnior também podem ser reunidos em dois grupos, conforme este critério. No entanto, a ordenação não é a mesma: nos três primeiros anos os índices giraram em torno de 89% a 98,5%, enquanto no último, caiu para 73,8%.

No 2º ano de mandato, o de Bernardo/Fetter Júnior praticamente não encontrou oposição declarada em votos: das 68 proposições aprovadas, apenas uma o foi por maioria, ou seja, 98,5% dos projetos transformaram-se em lei com a concordância unânime dos parlamentares. O último foi o que teve o menor índice de unanimidade: foram 62 projetos, correspondentes a 73,8% do total de aprovados, o segundo menor índice dentre os oito anos analisados.

Posição	Marroni	Bernardo/Fetter Júnior
1º	4º ano	2º ano
2º	1º ano	1º ano
3º	2º ano	3º ano
4º	3º ano	4º ano

Quadro 10 – Hierarquização do período dos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, conforme o índice de projetos de lei aprovados por unanimidade

Na comparação entre a hierarquização do índice de aprovação por unanimidade e o ano de governo, nota-se que só há correspondência entre as duas administrações na posição ocupada pelo ano inicial (2º lugar). No 4º ano, o desempenho dos dois governos é inverso: o de Marroni atingiu seu índice mais elevado neste período e o de Bernardo/Fetter Júnior, o pior. Ressalva-se, ainda, que o 3º não ocupou as posições de destaque nos dois governos (terceiro e quarto lugar, respectivamente).

3.2.3 A Combinação dos dois critérios

A partir de agora, combinam-se os dois critérios e analisa-se como o Legislativo se posicionou ao aprovar os projetos (se por unanimidade ou por maioria, se com ou sem emenda).

Tabela 33 – Projetos de lei aprovados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, quanto à existência de emenda e a votação recebida

Situação	N			%		
	Marroni	Bernardo /Fetter Jr.	Total	Marroni	Bernardo /Fetter Jr.	Total
Unanim. sem	249	214	463	74,3	70,6	72,6
Maioria sem	38	29	67	11,3	9,6	10,5
Unanim. com	36	53	89	10,8	17,5	13,9
Maioria com	12	7	19	3,6	2,3	3,0
Total	335	303	638	100	100	100

No caso dos dois governos preponderaram as iniciativas que foram aprovadas pela totalidade dos vereadores presentes à sessão que manifestaram o voto e sem qualquer modificação no texto original (74,3% no caso de Marroni, 70,6%, no de Bernardo/Fetter Júnior). Esta situação é aquela que se considera, em tese, a mais vantajosa, pois implica a prevalência integral da vontade do Executivo.

No que tange a aprovações por maioria, mas sem emendas, também há equilíbrio: o índice foi de 11,3% na primeira administração e de 9,6% na segunda. Tal seria a segunda combinação mais vantajosa, pois não houve mudanças de parte do Legislativo, apesar de ao menos um vereador ter manifestado discordância, o que não impediu a aprovação da medida. A soma das duas situações “mais desejáveis” indica a preponderância do governo de Marroni (85,6%) em comparação ao de Bernardo/Fetter Júnior (80,2%).

A aprovação por unanimidade com emenda figura como a terceira combinação mais desejável a um governo, visto que pode ser interpretada de dois modos fundamentais: a existência da emenda permitiu a unanimidade, o que indica que o governo afiançou a mudança no projeto ou, então, que a oposição, insatisfeita com o teor da mensagem, apesar da incorporação de emenda, não participou da votação e “permitiu” a unanimidade. Nesse quesito há diferenças mais significativas

entre os dois governos: o de Marroni teve 10,8% desses casos e o de Bernardo/Fetter Júnior, 17,5%, ou seja, um índice mais de 70% superior.

Finalmente, existe equilíbrio na pior combinação¹⁵, a aprovação por maioria e com emenda, ou seja, aquela em que, apesar de terem ocorrido alterações no projeto original, não foi possível obter a unanimidade, muito provavelmente porque a oposição ou algum(ns) vereador(es) quis(eram) marcar a contrariedade ao projeto. Enquanto o de Marroni teve índices de 3,6%, o de Bernardo/Fetter Júnior, 2,3%.

Tabela 34 – Projetos de lei aprovados pelo Executivo de Pelotas, quanto à existência de emenda e ao modo de votação, conforme a matéria, em números absolutos e em percentuais

Situação	N					%				
	Adm	Soc.	Eco.	Orç.	Out.	Adm	Soc.	Eco.	Orç.	Out.
Unanim. sem	162	54	64	118	65	68,6	80,6	52,9	86,2	84,4
Maioria sem	32	4	27	4	-	13,6	6,0	22,3	2,9	-
Unanim. com	31	9	24	14	11	13,1	13,4	19,8	10,2	14,3
Maioria com	11	-	6	1	1	4,7	-	5,0	0,7	1,3
Total	236	67	121	137	77	100	100	100	100	100

No que tange à melhor combinação e quando os projetos são analisados por categoria surgem três padrões: as matérias sociais, orçamentárias e “outras” foram aprovadas por unanimidade e sem emendas em mais de 80% dos casos, enquanto as administrativas apresentaram um patamar da ordem de 69% e as econômicas apareceram com 53%. Se a “segunda melhor combinação” for somada à primeira, as diferenças se diluem e todas ficam na ordem de 82%-88%, com exceção das iniciativas econômicas que permanecem em um patamar inferior (75%).

¹⁵ - Obviamente, pior em relação às combinações analisadas, pois há situações piores: um projeto pode não ser aprovado (retirado ou arquivado) ou rejeitado por parte do Legislativo.

Tabela 35 – Projetos de lei aprovados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, quanto à existência de emenda e ao modo de votação, conforme a matéria, em números absolutos

Situação	Administ.		Social		Econômica		Orçamen.		Outros	
	Mar	B/F	Mar	B/F	Mar	B/F	Mar	B/F	Mar	B/F
Unanim. sem	111	51	36	18	23	41	48	70	31	34
Maioria sem	24	8	1	3	10	17	3	1	-	-
Unanim. com	20	11	4	5	3	21	4	10	5	6
Maioria com	9	2	-	-	2	4	1	-	-	1
Total	164	72	41	26	38	83	56	81	36	41

Tabela 36 – Projetos de lei aprovados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, quanto à existência de emenda e ao modo de votação, conforme a matéria, em percentuais

Situação	Administ.		Social		Econômica		Orçamen.		Outros	
	Mar	B/F	Mar	B/F	Mar	B/F	Mar	B/F	Mar	B/F
Unanim. sem	67,7	70,8	87,8	69,3	60,5	49,4	85,7	86,5	86,1	83,0
Maioria sem	14,6	11,1	2,4	11,5	26,3	20,5	5,4	1,2	-	-
Unanim. com	12,2	15,3	9,8	19,2	7,9	25,3	7,1	12,3	13,9	14,6
Maioria com	5,5	2,8	-	-	5,3	4,8	1,8	-	-	2,4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Na análise por governo, observa-se que eles tiveram desempenho muito semelhante nas categorias administrativa, orçamentária e “outros”, mas há diferenças no modo como foram aprovadas as matérias sociais e econômicas. O de Marroni aprovou por unanimidade e sem emendas 87,8% das iniciativas de ordem social, enquanto o de Bernardo/Fetter Júnior, 69,3%. No campo econômico, a relação é de 60,5% a 49,4%. Se a combinação “aprovação por maioria e sem emenda” for acrescida, a diferença entre os dois governos na área social diminui (90,2% a 80,8%) e se torna ainda mais aguda no campo dos projetos econômicos (86,8% a 69,9%).

Tabela 37 – Projetos de lei aprovados pelo Executivo de Pelotas, quanto à existência de emenda e ao modo de votação, conforme a abrangência, em números absolutos e em percentuais

Situação	N		%	
	Geral	Parcial	Geral	Parcial
Unanim. sem	100	363	65,4	74,8
Maioria sem	9	58	5,9	12,0
Unanim. com	38	51	24,8	10,5
Maioria com	6	13	3,9	2,7
Total	153	485	100	100

Os dados indicam que os projetos do Executivo de interesse geral são menos aprovados por unanimidade e sem emenda do que os de abrangência parcial (65,4% a 74,8%), a combinação mais desejável. Tal registro parece procedente, tendo em vista a própria amplitude dos projetos. Eles também recebem mais emendas e são aprovados por unanimidade (24,8% a 10,5%), bem como são menos aprovados sem emendas, mas por maioria (5,9% a 12%).

Tabela 38 – Projetos de lei aprovados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, quanto à existência de emenda ao modo de votação, conforme a matéria, em números absolutos e em percentuais

Situação	N				%			
	Geral		Parcial		Geral		Parcial	
	Mar	B/F	Mar	B/F	M	B/F	Mar	B/F
Unanim. sem	53	47	196	167	70,7	60,2	75,4	74,3
Maioria sem	5	4	33	25	6,7	5,1	12,7	11,1
Unanim. com	13	25	23	28	17,3	32,1	8,8	12,4
Maioria com	4	2	8	5	5,3	2,6	3,1	2,2
Total	75	78	260	225	100	100	100	100

Na comparação entre os governos, vê-se que há equilíbrio entre eles nos projetos de abrangência parcial, o que não se repete nos gerais, pois o de Marroni aprova 70,7% por unanimidade e sem emendas, enquanto o de Bernardo/Fetter Júnior, 60,2%. Essa diferença é compensada no fato de o segundo aprovar por unanimidade, mas com emenda, praticamente o dobro de iniciativas em comparação ao primeiro (32,1% a 17,3%).

Tabela 39 – Projetos de lei do governo de Marroni, quanto à existência de emenda e a votação recebida, conforme o ano

Situação	N				%			
	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano
Unanim. sem	105	47	55	42	84,0	59,5	67,1	85,7
Maioria sem	4	17	17	-	3,2	21,5	20,7	-
Unanim. Com	14	10	6	6	11,2	12,7	7,3	12,3
Maioria com	2	5	4	1	1,6	6,3	4,9	2,0
Total	125	79	82	49	100	100	100	100

Os dados do governo de Marroni demonstram que foi no primeiro e no último ano de mandato que ele obteve os mais expressivos índices na melhor combinação (projetos aprovados por unanimidade e sem emenda): 84% e 85,7%, respectivamente. No 2º e no 3º, tal combinação obteve índices bem menores, se comparados aos anteriores: 59,5% e 67,1%. Contudo, nesses mesmos anos, houve um crescimento significativo de projetos aprovados sem emenda e por maioria – a segunda melhor combinação – os quais atingiram 21,5% e 20,7%. Portanto, a soma das duas situações “mais desejáveis” indica equilíbrio entre os quatro períodos: 87,2% no 1º ano, 81% no 2º, 87,8% no 3º e 85,7% no 4º.

Tabela 40 – Projetos de lei do governo de Bernardo/Fetter Júnior, quanto à existência de emenda e a votação recebida, conforme o ano

Situação	N				%			
	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano
Unanim. sem	57	49	52	56	67,0	72,0	78,8	66,7
Maioria sem	2	-	7	20	2,4	-	10,6	23,8
Unanim. com	22	18	7	6	25,9	26,5	10,6	7,1
Maioria com	4	1	-	2	4,7	1,5	-	2,4
Total	85	68	66	84	100	100	100	100

No governo de Bernardo/Fetter Júnior, os índices de aprovação por unanimidade e sem emenda variaram menos do que na gestão anterior: foi de 66,7% (no último ano) a 78,8% (no 3º). As aprovações por maioria e sem emenda, no entanto, variaram drasticamente: não houve no 2º ano e chegaram a 23,8% no 4º.

A soma das duas alternativas “mais desejáveis” apresentou crescimento ao longo do governo: era 69,4% no 1º, foi para 72% no 2º, atingiu 89,4% no 3º e, finalmente, 90,5% no 4º. Na mesma medida, podem-se distinguir dois momentos: a primeira metade, com índices entre 69%-72% e a segunda, com aproveitamento de 89%-90%. Ressalva-se, ainda, que a alternativa aprovada por unanimidade e com emenda variou em sentido contrário, tendo ficado na ordem de 25%-27% nos dois primeiros anos e recuado para próximo a 10% nos dois seguintes.

A combinação maioria com emenda, teoricamente a menos desejável dentre as quatro possíveis para mensagens aprovadas, foi sempre reduzida, tendo atingido o maior patamar no 1º ano (4,7%) e chegando a nenhuma ocorrência no 3º.

Tabela 41 – Projetos de lei dos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, quanto à existência de emenda e a votação recebida, em relação ao total de mensagens apresentadas

Situação	N			%		
	Marroni	Bernardo /Fetter Jr.	Total	Marroni	Bernardo /Fetter Jr.	Total
Unan. sem	249	214	463	66,4	64,7	65,6
Majoria sem	38	29	67	10,1	8,8	9,5
Aprovado com	48	60	108	12,8	18,1	15,3
Não aprovado	40	28	68	10,7	8,5	9,6
Total	375	331	706	100	100	100

Se estes dados forem observados em relação ao conjunto de projetos apresentados, e não sobre os aprovados, verifica-se de modo ainda mais contundente a preponderância legislativa do Poder Executivo de Pelotas. De 2001 a 2008, o Prefeito aprovou praticamente 2/3 das mensagens encaminhadas por unanimidade e sem que os vereadores tenham procurado ou conseguido promover qualquer alteração no texto. Novamente, a variação entre os governos não é significativa: o de Marroni atingiu 66,4% e o de Bernardo/Fetter Júnior, 64,7%.

O êxito é ainda mais expressivo (75%), se for considerada a ausência de mudança no texto, independentemente de ter ocorrido adesão unânime ou da maioria, isto é, a manutenção da versão que o próprio Executivo estabeleceu. Nesse caso, a gestão de Marroni chegou a 76,5% e a de Bernardo/Fetter Júnior a 73,5%.

Enfim, em todos os períodos observados resta aproximadamente um quarto (25%) dos projetos que foram aprovados com emenda ou não chegaram a ser aprovados pelo Legislativo (rejeitados, retirados ou arquivados).

3.3 Os Projetos retificados

As seções anteriores trazem um juízo que precisa ser discutido com mais atenção. Por um lado, o fato de o Legislativo não promover nenhuma alteração no texto do projeto é um indicador da preponderância do Executivo, pois foi preservada a vontade manifesta dele. Por outro, não se pode esquecer que o próprio Executivo pode ter modificado a versão original, com vistas a: corrigir problemas de redação, ampliar ou restringir as medidas já contidas ou, então, adequar o texto a aquilo que os vereadores estão dispostos a aceitar, em um processo dinâmico de negociação

entre as partes. Nesses casos, o proponente retificou o projeto, que foi aprovado pelo Legislativo sem a necessidade de alterações, visto que elas já haviam sido realizadas. Com mais explicitação: não sofreram mudanças porque, em alguma medida, elas já ocorreram.

Este é o foco desta seção: verificar os resultados obtidos pelos projetos que foram retificados pelo Executivo. Na mesma medida, ao tomar este caminho, procura aprofundar a comparação entre os dois governos.

Foram identificadas 65 mensagens nessa situação, as quais podem ou não gerar um novo protocolo de ingresso, tal como foi indicado no capítulo anterior. Desse total, 30 ocorreram no governo de Marroni e 35 no de Bernardo/Fetter Júnior. Como nove dessas mereceram duas correções, houve um total de 74 retificações. A tabela a seguir indica o resultado atingido por esses projetos.¹⁶

Tabela 42 – Resultados obtidos na Câmara de Vereadores pelos projetos de lei retificados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior

Matéria	N			%		
	Marroni	Bernardo/ Fetter Jr.	Total	Marroni	Bernardo/ Fetter Jr.	Total
Aprovado	22	32	54	73,3	91,4	83,1
Rejeitado	3	-	3	10,0	-	4,6
Retirado	5	1	6	16,7	2,9	9,2
Arquivado	-	2	2	-	5,7	3,1
Total	30	35	65	100	100	100

Depois de retificada, a ampla maioria das mensagens foi aprovada (83,1%), embora em patamar inferior ao próprio índice de aprovação, que é de 90,4%. O índice é de 73,3% para o de Marroni e de 91,4% para o governo de Bernardo/Fetter Júnior. Há, portanto – e ao contrário de grande parte dos indicadores anteriores –, sensíveis diferenças entre as duas gestões, o que explica o índice menor em comparação à aprovação em geral: o sucesso da segunda é quase 25% maior do que o da primeira. Enfim: o governo de Marroni conseguiu aprovar menos os projetos retificados.

¹⁶ - O resultado obtido por esses projetos já foi contabilizado nas tabelas anteriores, especialmente a 16, pois sofrer retificação é uma peculiaridade da tramitação e o resultado indica como esta terminou.

Além disso, das 10 iniciativas que não foram aprovadas, ele concentrou oito, dentre as quais as três que foram derrotadas e cinco das seis que acabaram por ser retiradas. O de Bernardo/Fetter Júnior, que teve um desses projetos retirado, lidera no quesito arquivamento – o que é óbvio, pois o outro não permitiu que nenhuma fosse arquivada.

Tabela 43 – Resultados pelos projetos de lei que foram retificados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, discriminados por ano¹⁷

Resultado	Marroni				Bernardo/Fetter Júnior			
	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano
Aprovado	7	6	5	4*	12*	7	5*	8*
Rejeitado	1*	1*	1	-	-	-	-	-
Retirado	-	-	2	3	1	-	-	-
Arquivado	-	-	-	-	-	-	2	-
Total	8	7	8	7	13	7	7	8

* projetos retificados duas vezes (128/01, 89/02, 34/04, 31/05, 36/05, 35/07, 44/08, 46/08 e 99/08).

No 1º ano, o governo de Marroni retificou oito projetos, os quais foram todos aprovados, com exceção da mensagem 128/01, que, embora tenha sido corrigida duas vezes, acabou rejeitada. O cenário se repetiu, no 2º: foram sete retificados, com seis vitórias¹⁸ e uma derrota. No 3º também houve oito retificações, das quais cinco foram aprovadas, duas retiradas e uma rejeitada. No período final, repetiram-se sete projetos corrigidos (e nove retificações), dos quais quatro foram aprovados e três retirados.¹⁹

No caso da administração de Bernardo/Fetter Júnior, 13 mensagens foram retificadas no 1º ano, das quais 12 acabaram aprovadas e uma retirada. No 2º e no 3º foram retificadas sete a cada período. Todas foram aprovadas, excetuando duas do 3º, que foram arquivadas. No último foram feitas nove correções em sete

¹⁷ - Em relação a essas informações, prevalece o que foi explicado na nota anterior. No entanto, explica-se que as relativas ao conjunto dos projetos por ano serão apresentadas na seção 3.4.

¹⁸ - Uma dessas mensagens, a 53/02, “estabelece normas para a realização de serviços a particulares na área rural com equipamentos rodoviários do Município”. Ela foi retificada apenas no ano seguinte, por intermédio da mensagem 66/03, quando foi acrescentado que o intuito da realização desses serviços “era o de estimular e fortalecer a agricultura de base familiar”. O Legislativo a aprovou por unanimidade e ela se tornou a Lei nº 5.000/03.

¹⁹ - Os projetos retirados ou rejeitados do governo de Marroni serão destacados no capítulo 6.

projetos, ou seja, duas mensagens foram modificadas duas vezes.²⁰ Dessas, todas foram aprovadas.

3.4 Os Resultados ao longo do período dos governos

Nessa seção, serão analisados os resultados obtidos pelos projetos encaminhados pelo Prefeito ao longo de cada período do mandato. Inicialmente, o foco recai sobre o governo de Marroni e, logo depois, sobre o de Bernardo/Fetter Júnior. Por fim, há a comparação entre as variações de desempenho dos dois.

Tabela 44 – Resultados obtidos pelos projetos de lei apresentados pelo governo de Marroni, discriminados por ano

Situação	N				%			
	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano
Aprovado	125	79	82	49	93,3	92,9	86,3	80,3
Rejeitado	1	4	2	-	0,7	4,7	2,1	-
Retirado	8	2	11	12	6,0	2,4	11,6	19,7
Arquivado	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	134	85	95	61	100	100	100	100

O 1º ano da administração de Marroni, além de ter sido aquele em que mais projetos foram enviados à Câmara, registrou o mais elevado índice de aprovação (93,3%). Na mesma medida, o último foi, não só o de menor produção, como também aquele em que houve menos sucesso (80,3%). O índice caiu a cada ano do mandato e se os 93,3% do 1º forem transformados em 100, o governo chegou ao 4º com 86,1, ou seja, reduziu em quase 15% a taxa de aprovação.

O índice de derrotas, entretanto, não se comportou da mesma forma. O período com mais rejeições foi o 2º, com quatro, equivalente a 4,7% da produção daquele ano e a 57,1% das sete sofridas pelo governo. As derrotas concentraram-se nos anos não polares (2º e 3º), que totalizaram 85,7%, pois houve duas no 3º (2,1%

²⁰ - Tratam-se das mensagens: 44/08, que criava vagas em cargos previstos no Anexo I da Lei nº 3.338/90 e no Quadro I da Lei nº 3.378/91 e cargos de provimento em comissão, que se tornou a 51/08 e, depois, a 54/08; e a 46/08, cujo conteúdo dispunha sobre o débito do município de Pelotas com o Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Pelotas (Prevpel) e estabelecia regras para o pagamento, retificada pela 49/08 e esta, por sua vez, pela 52/08.

da produção daquele ano). No período derradeiro, não houve rejeição de mensagens e no 1º, uma (0,7% da produção daquele ano). Os dados da tab. 44 também mostram que, após a elevação no número de derrotas registradas no 2º ano, o governo passou a retirar mais projetos para evitar eventuais rejeições. De 2,4% do total naquela oportunidade (oito mensagens), as retiradas passaram a 11,6% no 3º ano (11 iniciativas) e atingiram quase 20% no último (12 projetos).

Tabela 45 – Resultados obtidos pelos projetos de lei apresentado pelo governo de Bernardo/Fetter Júnior, discriminados por ano

Situação	N				%			
	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano
Aprovado	85	68	66	84	91,3	89,5	89,1	95,5
Rejeitado	6	1	1	-	6,5	1,3	1,4	-
Retirado	1	5	2	1	1,1	6,6	2,7	1,1
Arquivado	1	2	5	3	1,1	2,6	6,8	3,4
Total	93	76	74	88	100	100	100	100

O governo de Bernardo/Fetter Júnior obteve o mais alto índice de vitórias no 4º e último ano (95,5%), mas, em termos relativos, a taxa variou apenas 7% ao longo da gestão: o 1º período registrou 91,3% e os outros dois, 89%.

O índice de derrotas, entretanto, comportou-se de modo distinto: ele foi zero no ano derradeiro e mais elevado no 1º (6,5%), o que corresponde a 75% do total das rejeições. Nos dois anos centrais, o comportamento foi muito semelhante: uma rejeição, equivalente a 1,3%-1,4%. Verifica-se, também, que o governo preferiu mais intensamente deixar que seus projetos fossem arquivados do que retirá-los: no 1º ano houve igualdade (uma mensagem em cada situação), predomínio das retiradas no 2º (cinco a dois ou 6,6% a 2,6%) e vantagem dos arquivamentos nos dois seguintes (cinco e dois ou 6,8% a 2,7%, e três a um ou 3,4% e 1,1%).

Tabela 46 – Resultados obtidos pelos projetos apresentados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, discriminados por ano, em percentuais

Resultado	Marroni				Bernardo/Fetter Júnior			
	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano
Aprovado	93,3	92,9	86,3	80,3	91,4	89,5	89,2	95,5
Rejeitado	0,7	4,7	2,1	-	6,4	1,3	1,4	-
Retirado	6,0	2,4	11,6	19,7	1,1	6,6	2,7	1,1
Arquivado	-	-	-	-	1,1	2,6	6,7	3,4
Total	(134)	(85)	(95)	(61)	(93)	(76)	(74)	(88)

A tabela acima permite comparar com mais facilidade o resultado obtido pelos chefes do Executivo em cada ano de suas administrações. O de Bernardo/Fetter Júnior obteve a maior taxa de aprovação dos oito anos analisados (95,5%, no último), enquanto o de Marroni apresentou o menor índice (80,3% também no último ano). Desse modo, não se confirma integralmente em Pelotas a associação entre o decurso da legislatura parlamentar e a redução na taxa de aprovação, apresentada por Tomio (2006) para o caso de Santa Catarina, entre 1995 e 2004. Ou melhor, isto se confirma para o governo de Marroni, mas não para o de Bernardo/Fetter Júnior.

Igualmente, a mais elevada taxa de derrota foi registrada pela gestão de Bernardo/Fetter Júnior (6,4% no 1º) e a menor ocorreu no último período de ambos, quando elas não ocorreram. Os segundos índices mais elevados de aprovação e de derrotas são de Marroni, respectivamente no 1º (93,3%) e no 2º ano (4,7%).

O conjunto desses dados traz evidências acerca da diferença de resultados obtidos por cada um ao longo do mandato, embora os índices gerais sejam muito semelhantes. Depois de um início com elevado aproveitamento, o governo de Marroni enfrentou dificuldades no 2º ano (mais derrotas) e, a partir daí, evitou as possíveis rejeições com a retirada de projetos, a tal ponto de atingir, no 4º, nenhuma derrota, mas também o menor índice de vitórias e o maior de retiradas. O de Bernardo/Fetter Júnior, ao inverso, sofreu várias derrotas no 1º ano e, a partir do 2º, adotou estratégia semelhante a da administração anterior, ou seja, evitou rejeições por meio da retirada ou do arquivamento de projetos, o que foi coroado no último, quando ocorreu o maior número de vitórias e nenhuma derrota.

Período	Aproveitamento		Recuos	
	Marroni	Bernardo/Fetter Jr.	Marroni	Bernardo/Fetter Jr.
1º ano	92,6	85,0	6,0	2,2
2º ano	88,2	88,2	2,4	8,8
3º ano	84,2	87,8	11,6	9,4
4º ano	80,3	95,5	19,7	4,5

Quadro 11 – Aproveitamento e recuos obtidos pelos projetos de lei apresentados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, discriminados por período

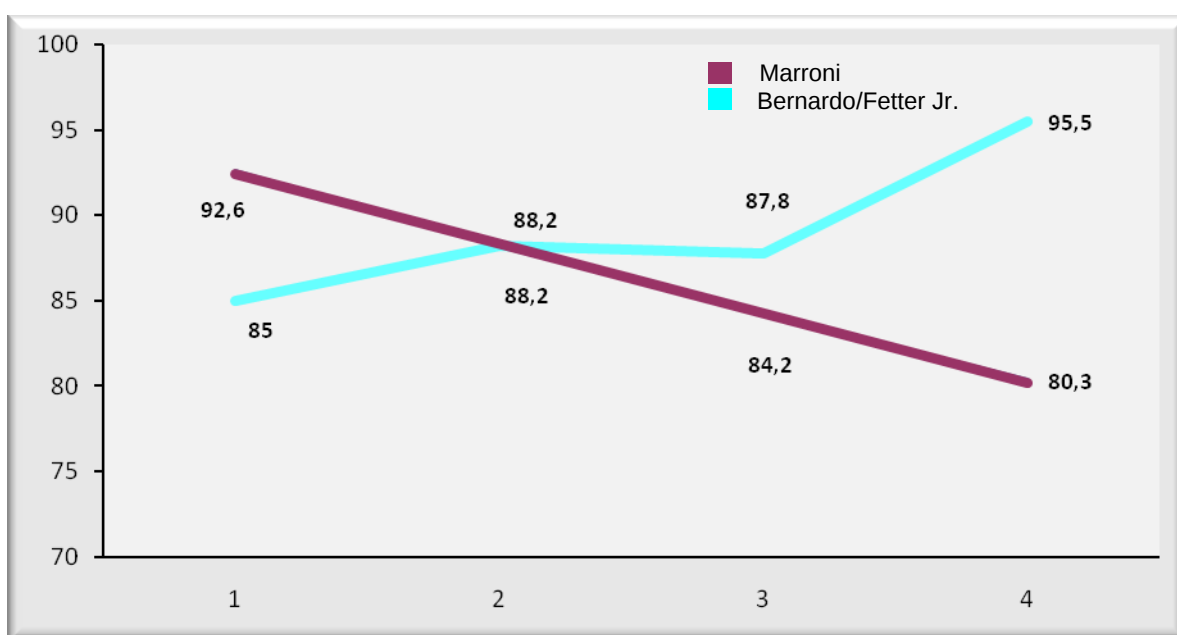


Gráfico 5 – Aproveitamento apresentado nos projetos de lei pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior

Esta diferença fica ainda mais evidente com a categoria aproveitamento. Como mostra o gráfico 5, a curva do governo de Marroni é descendente, enquanto a do de Bernardo/Fetter Júnior, ascendente. Apesar dessa distinção, não se pode negar que ambos predominam, embora as trajetórias desses sucessos se apresentem de modo diferente ao longo dos mandatos.²¹

²¹ - Os resultados eleitorais (Marroni não se reelegeu e Fetter Júnior, sim) estão longe de poderem ser explicados em razão desta diferença, no entanto, ela pode ser tomada como indicador de um governo que perdeu progressivamente a capacidade de vencer resistências na Câmara (embora ainda fosse amplamente vitorioso) e outro que ampliou o índice de sucesso.

Se os índices de projetos retirados e arquivados forem somados para indicar não vitórias ou recuos, tal como aparecem no quadro 11, observa-se que a administração de Marroni ampliou a participação dessa categoria ao longo do mandato, com variação no 2º ano, de modo que o índice registrado no último ano é mais de três vezes superior ao do 1º. Ao inverso, o de Bernardo/Fetter Júnior caiu nos anos polares (2,2% e 4,5%) e cresceu nos centrais (8,8% e 9,4%).

Enfatiza-se que esses recuos não são sinônimos de derrotas, pois alguns dos projetos retirados ou arquivados podem ser reapresentados e, na nova tramitação, conseguirem a aprovação. Isso ocorreu, por exemplo, com o governo de Marroni em quatro dos 33 projetos retirados, como sintetiza o quadro 12.²²

Retirado	Reapres.	Ementa	Lei
91/01	17/02	Dispõe sobre a constituição do Conselho Municipal de Habitação, criação do Fundo Municipal a ele vinculado	4.822
21/02	40/03	Dispõe sobre o reajuste de vencimentos e salário no âmbito da administração direta e indireta do Município	4.945
58/02	09/03	Dá nova redação ao art. 7º da Lei 4.680/01, criando a função de Coordenador Geral e Coordenador Adjunto dos agentes de trânsito e transporte	4.931
92/03	15/04	Estrutura o novo Plano de Empregos e Salários, altera do Regimento Interno, o Estatuto Social da Coinpel	5.034

Quadro 12 – Projetos de lei retirados pelo governo de Marroni, que foram reapresentados e aprovados pelo Legislativo

É importante frisar que alguns dos projetos retirados ou arquivados que foram reapresentados não conseguiram aprovação. Eles foram novamente retirados ou arquivados, bem como rejeitados pelo Legislativo. Desse modo, pode-se dizer que os recuos implicam, por si só, que o governo não conseguiu aprovar aquilo que pretendia, no prazo escolhido e do modo como estabeleceu. O desdobramento e o significado efetivo do recuo só podem ser identificados por meio da análise da tramitação de cada projeto em particular, ou seja, saber se aquela medida não mais retornou à Câmara e o governo veio a desistir dela ou se foi reapresentada e transformou-se em vitória, derrota ou novo recuo, o que será realizado no próximo capítulo.

²² - No governo de Bernardo/Fetter Júnior há um caso identificado: a mensagem 58/08, que foi reapresentada e sancionada no ano seguinte (Lei nº 5.639), já no segundo mandato de Fetter Júnior.

4 Relação entre características e resultados das agendas legislativas

Esta seção apresenta o cruzamento entre os diferentes critérios a partir dos quais os projetos de lei foram distinguidos (matéria, abrangência e resultado), com a intenção de identificar de modo mais preciso como se deu a produção legislativa do Executivo de Pelotas, no período 2001-2008.

4.1 Cruzamento entre matéria e resultado obtido pelos projetos

As tabelas que se seguem procuram combinar o resultado obtido pelos projetos, conforme a matéria. A intenção é verificar se há alguma relação entre esses dois critérios de classificação que possam ajudar a perceber eventuais distinções entre os dois governos. Sabe-se que, dado os elevados índices de aprovação que ambos obtiveram (cerca de 90%), não só os produtos desses cruzamentos devem ser muito semelhantes como também bastante desequilibrados no que tange a iniciativas aprovadas, de um lado, e rejeitadas e não aprovadas, de outro. Nesse sentido, se existirem, as diferenças devem ser sutis e se manifestarem na comparação atenta entre os índices apresentados pelas duas administrações.

4.1.1 Distribuição conforme cada governo

Tabela 47 – Resultados obtidos pelos projetos de lei apresentados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, conforme a matéria, em números absolutos

Result.	Administ.		Social		Econômica		Orçamentária		Outros	
	Mar	B/F	Mar	B/F	Mar	B/F	Mar	B/F	Mar	B/F
Aprov.	163	72	41	26	39	83	56	81	36	41
Rejeit.	3	3	-	1	4	-	-	-	-	4
Recuo	16	8	4	4	2	3	1	-	10	5
Total	182	83	45	31	45	86	57	81	46	50

Tabela 48 – Resultados obtidos pelos projetos de lei apresentados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, conforme a matéria, em percentuais

Result.	Administ.		Social		Econômica		Orçamentária		Outros	
	Mar	B/F	Mar	B/F	Mar	B/F	Mar	B/F	Mar	B/F
Aprov.	89,6	86,7	91,1	83,9	86,7	96,5	98,2	100	78,3	82,0
Rejeit.	1,6	3,6	-	3,2	8,9	-	-	-	-	8,0
Recuo	8,8	9,6	8,9	12,9	4,4	3,5	1,8	-	21,7	10,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

As tabelas acima evidenciam o elevado índice de projetos aprovados, independentemente da área – sempre acima de 78%, sendo que não há variações intensas entre os dois governos nos assuntos administrativo, orçamentário e “outros”. Para ambos, a taxa mais elevada de sucesso ocorreu em matéria orçamentária: foram aprovadas todas as medidas da gestão de Bernardo/Fetter Júnior e 98,2% da de Marroni (houve apenas uma matéria retirada).

Em compensação, o desempenho menos destacado ocorreu no setor “outros”, cujos índices variaram de 78% a 82%, o que não implicou mais rejeições, e sim o recuo mais intenso, notadamente no governo de Marroni (21,7% das medidas não foram votadas pelo plenário). Pode-se registrar desempenhos distintos – embora com diferença de cerca de 10% – nas matérias social e econômica. Na primeira, o governo de Marroni se destacou (91,1% a 83,9%) e, na outra, o de Bernardo/Fetter Júnior (96,5% a 86,7%).

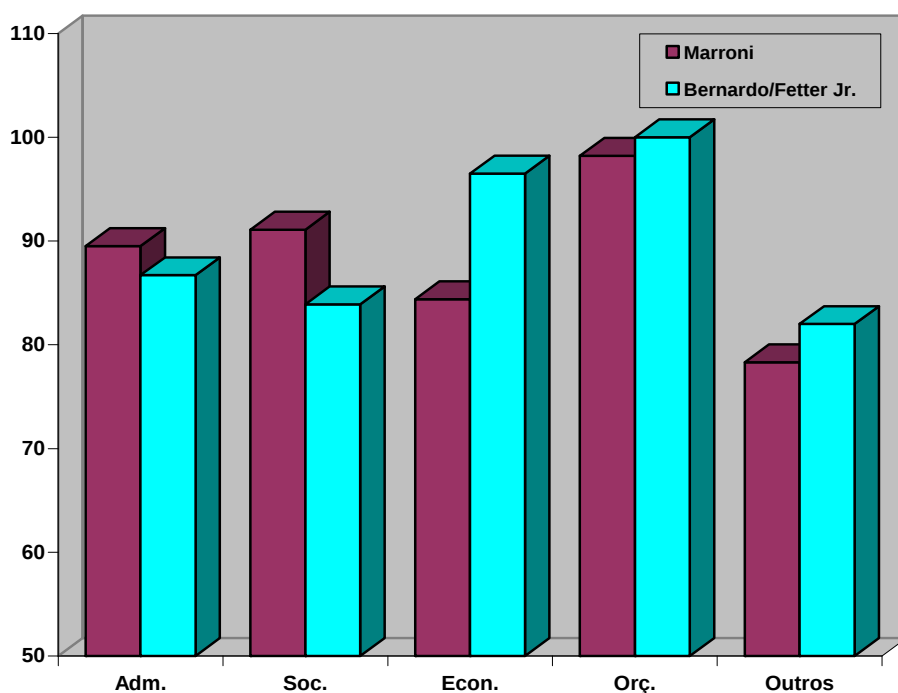


Gráfico 6 – Projetos de lei aprovados nos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, conforme a matéria

No que tange a rejeições, as de Marroni ficaram concentradas nas matérias administrativas (42,9%) e econômicas (57,1%). Logo, ele não teve nenhum projeto rejeitado em temas sociais, orçamentários e “outros”. A gestão de Bernardo/Fetter Júnior, no entanto, sofreu metade de suas derrotas em matérias “outras”.

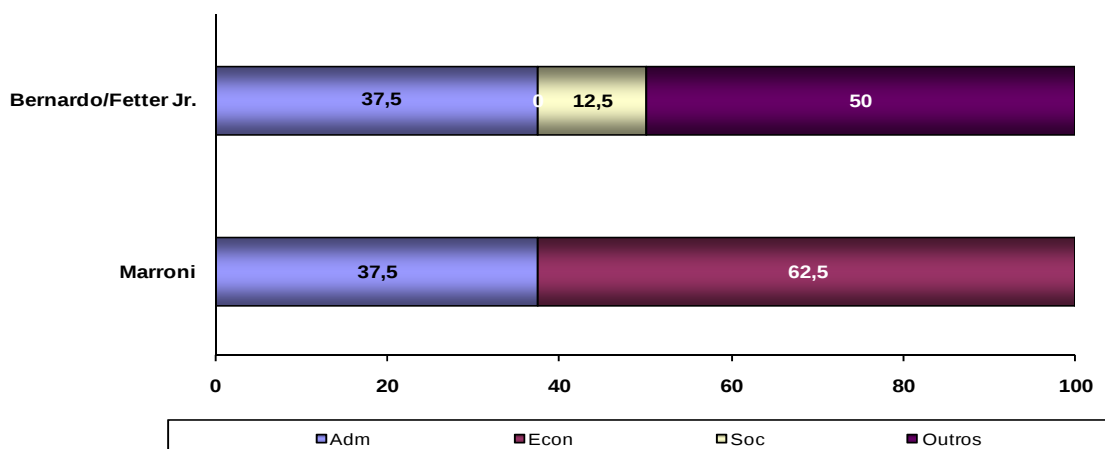


Gráfico 7 – Distribuição dos projetos de lei rejeitados dos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, conforme a matéria

4.1.2 Distribuição ao longo dos governos

Tabela 49 – Resultados obtidos pelos projetos de lei apresentados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, conforme a matéria e discriminado por ano, em números absolutos

M	Resultado	Marroni				Bernardo/Fetter Júnior			
		1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano
Admin.	Aprovado	72	45	36	10	26	14	7	25
	Rejeitado	-	2	1	-	1	1	1	-
	Recuo	5	2	6	3	1	4	3	-
	Total	77	49	43	13	28	19	11	25
Social	Aprovado	13	8	10	10	10	2	6	8
	Rejeitado	-	-	-	-	1	-	-	-
	Recuo	2	-	1	1	-	2	1	1
	Total	15	8	11	11	11	4	7	9
Econ.	Aprovado	15	6	14	4	21	25	15	22
	Rejeitado	1	2	1	-	-	-	-	-
	Recuo	1	-	1	-	-	-	3	-
	Total	17	8	16	4	21	25	18	22
Orçam.	Aprovado	18	12	13	13	17	15	28	21
	Rejeitado	-	-	-	-	-	-	-	-
	Recuo	-	-	1	-	-	-	-	-
	Total	18	12	14	13	17	15	28	21
Outros	Aprovado	7	8	9	12	11	12	10	8
	Rejeitado	-	-	-	-	4	-	-	-
	Recuo	-	-	2	8	1	1	-	3
	Total	7	8	11	20	16	13	10	11

Tabela 50 – Resultados obtidos pelos projetos de lei apresentados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, conforme a matéria e discriminado por ano, em percentuais

M	Result.	Marroni				Bernardo/Fetter Júnior			
		1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano
Admin.	Aprovado	93,5	91,8	83,7	76,9	92,8	73,6	63,6	100
	Rejeitado	-	4,1	2,3	-	3,6	5,3	9,1	-
	Recuo	6,5	4,1	14,0	23,1	3,6	21,1	27,3	-
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Social	Aprovado	86,7	100	90,9	90,9	90,9	50,0	85,7	88,9
	Rejeitado	-	-	-	-	9,1	-	-	-
	Recuo	13,3	-	9,1	9,1	-	50,0	14,3	11,1
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Econ.	Aprovado	88,2	66,7	87,5	100	100	100	83,3	100
	Rejeitado	5,9	33,3	6,25	-	-	-	-	-
	Recuo	5,9	-	6,25	-	-	-	16,7	-
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Orçam.	Aprovado	100	100	92,9	100	100	100	100	100
	Rejeitado	-	-	-	-	-	-	-	-
	Recuo	-	-	7,1	-	-	-	-	-
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Outros	Aprovado	100	100	81,8	60	68,8	92,3	100	72,7
	Rejeitado	-	-	-	-	25,0	-	-	-
	Recuo	-	-	18,2	40	6,3	7,7	-	27,3
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Os dados constantes nas tab. 49 e 50 não acrescentam muitas informações em relação às já identificadas, apenas consolidam determinadas tendências. Ao longo do mandato, o governo de Marroni obteve os resultados mais elevados nas áreas orçamentária e social, nas quais o índice menos expressivo de aprovação foi 86,7% (1º ano no social). Nas matérias administrativa e “outros”, no entanto, o percentual de vitória caiu ano a ano, a ponto de atingir 60% no 4º em “outros” (o menor aproveitamento dentre todos).

Nos setores orçamentário e econômico, a gestão de Bernardo/Fetter Júnior conseguiu aprovar praticamente todos os projetos, em todos os anos do mandato (houve apenas três recuos). No administrativo e no social, no entanto, apresentou alto aproveitamento no 1º ano, queda no 2º e no 3º, e crescimento no 4º. Na categoria “outros”, o desempenho foi o inverso: reduzido no 1º, crescente no meio do mandato e novamente reduzido no último. A destacar, por fim, o desempenho na área social no 2º, quando apenas 50% das iniciativas foram aprovadas (duas em quatro).

4.2 Cruzamento entre abrangência e resultado obtido pelos projetos

Como no cruzamento anterior, este combina a abrangência e o resultado obtido pelos projetos de lei para identificar eventuais diferenças entre os governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior. A validade das informações vai enfrentar as mesmas condicionantes: os resultados alcançados pelas duas gestões são elevados e muito semelhantes, o que desequilibra as grandezas e dificulta ainda mais a identificação das diferenças entre elas.

4.2.1 Distribuição conforme cada governo

Tabela 51 – Resultado obtido pelos projetos de lei apresentados pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, conforme a abrangência

Resultado	N				%			
	Geral		Parcial		Geral		Parcial	
	Mar	B/F	Mar	B/F	M	B/F	Mar	B/F
Aprovado	75	78	260	225	82,4	88,6	91,5	92,5
Rejeitado	3	2	4	6	3,3	2,3	1,4	2,5
Recuo	13	8	20	12	14,3	9,1	7,1	5,0
Total	91	88	284	243	100	100	100	100

Ao relacionar-se a aprovação dos projetos de lei de abrangência parcial, observa-se que não há diferenças marcantes entre os governos: elas atingiram 91,5% no de Marroni e 92,5% no de Bernardo/Fetter Júnior. No entanto, quando se trata dos de abrangência geral, a distinção entre as duas gestões é um pouco mais marcada: 82,4% para a primeira e 88,6% para a segunda.

A razão para esses resultados aparece nos quesitos recuos (14,3% no primeiro e 9,1% no segundo) e rejeições (3,3% e 2,3%, respectivamente). No total, o governo de Marroni teve sete insucessos e o de Bernardo/Fetter Júnior oito, mas nos de abrangência geral, o primeiro apresentou três derrotas e o segundo, duas. Apesar da proximidade entre os números absolutos, deve-se evidenciar que o primeiro sofreu mais rejeições em projetos de abrangência geral do que o outro, cujas derrotas se concentraram mais naqueles que não envolviam o conjunto da população, e sim indivíduos, um ou mais bairros ou setores do município. Essas informações são apresentadas de modo mais claro a seguir.

Resultado	Geral		Parcial	
	Marroni	Bernardo/ Fetter Jr.	Marroni	Bernardo/ Fetter Jr.
Aprovado	22,4	25,7	77,6	74,3
Rejeitado	42,9	25,0	57,1	75,0
Recuo	39,4	40,0	60,6	60,0

Quadro 13 – Participação dos projetos de lei, classificados conforme a abrangência, nos resultados obtidos pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior

O quadro 13 mostra que a relação entre a abrangência dos projetos aprovados e aqueles em que houve recuo é bastante semelhante nos dois governos: cerca de 75% dos aprovados e 60% dos recuos envolviam aqueles de abrangência parcial. No caso de iniciativas rejeitadas, no entanto, a diferença é marcante: 42,9% das derrotas do de Marroni ocorreram nas iniciativas de abrangência geral, enquanto no caso da administração de Bernardo/Fetter Júnior, o índice foi de 25%.

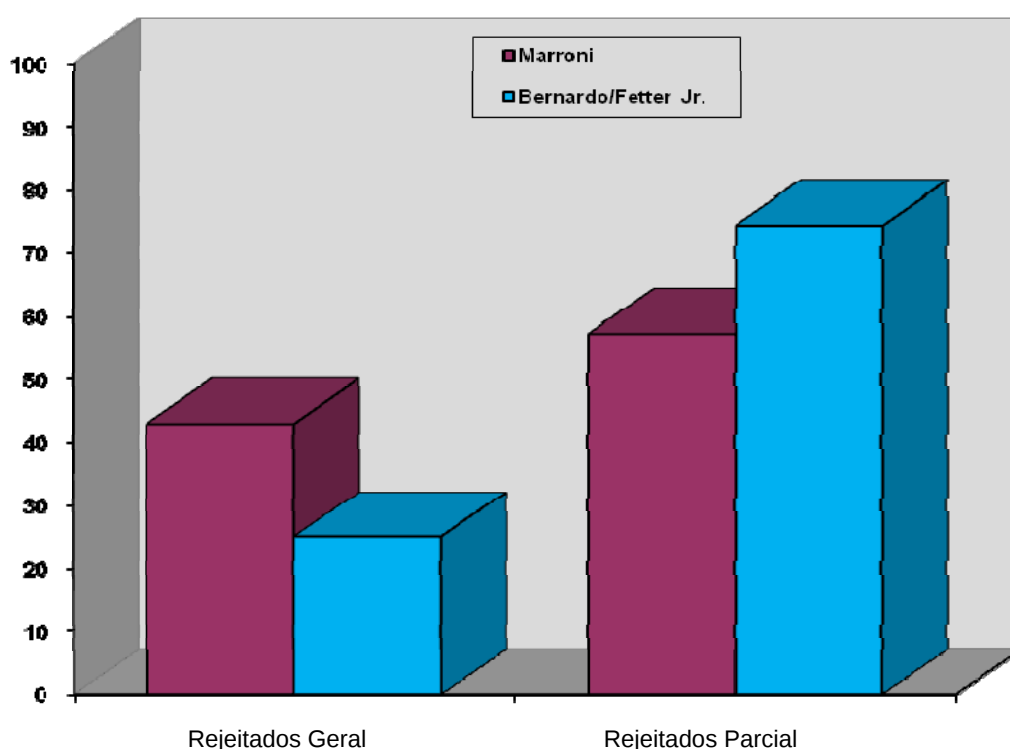


Gráfico 8 – Projetos de lei rejeitados nos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior, conforme a abrangência

4.2.2 Distribuição ao longo dos governos

Tabela 52 – Resultados obtidos pelos projetos de lei apresentados pelo governo de Marroni, conforme a abrangência e discriminado por ano, em números absolutos

Resultado	Geral				Parcial			
	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano
Aprovado	25	16	24	10	100	63	58	39
Rejeitado	1	1	1	-	-	3	1	-
Recuo	2	-	3	8	6	2	8	4
Total	28	17	28	18	106	68	67	43

Tabela 53 – Resultados obtidos pelos projetos de lei apresentados pelo governo de Marroni, conforme a abrangência e discriminado por ano, em números percentuais

Resultado	Geral				Parcial			
	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano
Aprovado	89,3	94,1	85,7	55,6	94,3	92,6	86,6	90,7
Rejeitado	3,6	5,9	3,6	-	-	4,4	1,5	-
Recuo	7,1	-	10,7	44,4	5,6	3,0	11,9	9,3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Duas informações devem ser destacadas nestas tabelas. A primeira é que o índice de projetos de abrangência geral caiu significativamente no último ano do governo de Marroni (de acima de 85% para 55,6%), pois os recuos se ampliaram (de não mais do que 10% para 44%). O mesmo não ocorreu no caso dos projetos de abrangência parcial. A segunda é que o percentual de iniciativas de abrangência geral rejeitadas atingiu o mais alto patamar no 2º ano (5,9%). Ressalva-se que, em termos absolutos, trata-se de uma rejeição, quando, no mesmo período, houve três derrotas no âmbito das iniciativas parciais (equivalentes a 4,4%).

Tabela 54 – Resultados obtidos pelos projetos de lei apresentados pelo governo de Bernardo/Fetter Júnior, conforme a abrangência e discriminado por ano, em números absolutos

Resultado	Geral				Parcial			
	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano
Aprovado	33	13	18	14	52	55	48	70
Rejeitado	2	-	-	-	4	1	1	-
Recuo	1	-	4	3	1	7	3	1
Total	36	13	22	17	57	63	52	71

Tabela 55 – Resultados obtidos pelos projetos de lei apresentados pelo governo de Bernardo/Fetter Júnior, conforme a abrangência e discriminado por ano, em percentuais

Resultado	Geral				Parcial			
	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano
Aprovado	91,7	100	81,8	82,4	91,2	87,3	92,3	98,6
Rejeitado	5,6	-	-	-	7,0	1,6	1,9	-
Recuo	2,8	-	18,2	17,6	1,8	11,1	5,7	1,4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

No caso do governo de Bernardo/Fetter Júnior, as variações dentre os índices de aprovação não são tão drásticas quanto no de Marroni, independentemente da abrangência dos projetos: o patamar mais baixo foi 81,8%. Pode-se destacar, entretanto, que nos dois últimos anos do mandato, as mensagens de abrangência geral tiveram um aproveitamento menos destacado do que nos períodos anteriores, tendo passado de 90%-100% para 81%-82%. Este comportamento é a contrapartida da ampliação dos recuos ocorrida no mesmo período (de zero-2,8% para 17%-18%).

No campo das derrotas também não há variação importante entre os projetos conforme a abrangência. A diferença maior ocorreu nos dois tipos de mensagens entre o 1º ano e os demais, quando os índices atingiram 5,6% e 7%, e depois caíram a zero ou próximo a zero (1,6% a 1,9%).

4.3 Cruzamento entre matéria, abrangência e resultado obtido pelos projetos

Esta seção traz os dados relativos ao cruzamento dos três critérios de classificação dos projetos de lei utilizados no trabalho, ou seja, relaciona as iniciativas por resultado alcançado, matéria e abrangência.

Tabela 56 – Projetos de leis apresentado pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior classificados conforme a matéria, a abrangência e o resultado, em números absolutos

Mat.	Aprovado		Marroni		Rejeitado		Recuo		Aprovado		Bernardo/Fetter Jr.		Rejeitado		Recuo	
			Ger.	Par.							Ger.	Par.				
Adm	7	156	-	3	2	14	3	69	-	3	-	8	1	3	3	1
Soc.	13	28	-	-	3	1	7	19	1	-	1	3	3	-	3	-
Eco.	23	16	3	1	1	1	32	51	-	-	3	-	-	-	-	-
Orç.	11	45	-	-	-	1	14	67	-	-	-	-	-	-	-	-
Out.	21	15	-	-	7	3	22	19	1	3	4	1	1	3	4	1
Subt	75	260	3	4	13	20	78	225	2	6	8	12	2	6	8	12
Total	335		7		33		303		8		20					

Tabela 57 – Projetos de leis apresentado pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior classificados conforme a matéria, a abrangência e o resultado, em percentuais

Mat.	Aprovado		Marroni		Rejeitado		Recuo		Aprovado		Bernardo/Fetter Jr.		Rejeitado		Recuo	
			Ger.	Par.							Ger.	Par.				
Adm	2,1	46,5	-	42,9	6,1	42,5	1,0	22,8	-	37,5	-	40	12,5	-	5	15
Soc.	3,9	8,3	-	-	9,1	3,0	2,3	6,3	12,5	-	5	15	-	-	15	-
Eco.	6,9	4,8	42,9	14,3	3,0	3,0	10,6	16,7	-	-	15	-	-	-	-	-
Orç.	3,3	13,4	-	-	-	3,0	4,6	22,1	-	-	-	-	-	-	-	-
Out.	6,3	4,5	-	-	21,2	9,1	7,3	6,3	12,5	37,5	20	5	12,5	37,5	40	60
Subt	22,5	77,5	42,9	57,2	40,4	60,6	25,8	74,2	25	75	40	60	25	75	40	60
Total	100		100,1		100		100		100		100		100		100	

Como já foi apontado, há disparidades importantes entre as grandezas por conta do elevado índice de mensagens aprovadas. Entretanto, exatamente por esta peculiaridade, os dados mais representativos não se referem às vitórias obtidas pelos governos, e sim às derrotas e, em menor grau, aos recuos. Nesse campo, as informações constantes nas tab. 56 e 57 permitem apreender com mais clareza a diferença entre os dois governos analisados.

No que tange aos recuos, a relação conforme a abrangência dos projetos é muito semelhante entre os dois (40% nos gerais e 60% nos parciais), assim como há quase igualdade no fato de 40% deles ocorrerem nos administrativos de abrangência parcial e cerca de 20% nos “outros” de amplitude geral.

Ainda assim, deve-se ponderar que, em termos absolutos, o governo de Marroni recuou bem mais do que o de Bernardo/Fetter Júnior (33 a 20). Esta diferença (65%) é significativa e está bem acima do patamar de 13% a mais de iniciativas que ele apresentou.

Destaca-se, também, que os recuos de Marroni ocorreram em todas as matérias e em ambas as abrangências, com exceção do setor orçamentário de amplitude geral. No caso de Bernardo/Fetter Júnior, no entanto, a distribuição é menos equânime e não há o registro nos projetos administrativos e nos orçamentários de abrangência geral, nos econômicos e nos orçamentários de amplitude parcial.

Tabela 58 – Projetos de leis dos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior que foram retirados ou arquivados (recuo), conforme a matéria e a abrangência, discriminado por ano, em percentuais

Mat/Abr.	Marroni				Bernardo/Fetter Júnior			
	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano
Adm. Geral	3,0	-	-	3,0	-	-	-	-
Soc. Geral	3,0	-	3,0	3,0	-	-	5,0	-
Eco. Geral	-	-	3,0	-	-	-	15,0	-
Outr. Geral	-	-	3,0	18,2	5,0	-	-	15,0
Adm. Parcial	12,1	6,1	18,2	6,1	5,0	20,0	15,0	-
Soc. Parcial	3,0	-	-	-	-	10,0	-	5,0
Eco. Parcial	3,0	-	-	-	-	-	-	-
Orç. Parcial	-	-	3,0	-	-	-	-	-
Out. Parcial	-	-	3,0	6,1	-	5,0	-	-
Total	24,1	6,1	33,2	36,4	10,0	35,0	35,0	20,0

A tab. 58 permite verificar que 69,6% dos recuos do governo de Marroni ocorreram na metade final do mandato, tendo se concentrado em dois tipos de projetos: “outros” de abrangência geral no 4º ano e administrativo parcial no 3º (ambos com 18,2% do total de recuos cada ou seis ocorrências). Também se podem destacar os recuos ocorridos no 1º ano, em iniciativas de ordem administrativa de abrangência parcial (12,1% ou quatro casos).

No caso da gestão de Bernardo/Fetter Júnior, eles estão concentrados no 2º e 3º ano do mandato, os quais somaram 70% dos casos. O principal destaque está nos projetos administrativos de amplitude parcial no 2º, que atingiram 20% do total (quatro ocorrências). Segue-se uma série, no qual todos atingem 15% (três

ocorrências): econômico e “outros” de abrangência geral e administrativos de amplitude parcial.

Tabela 59 – Projetos de leis dos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior rejeitados, conforme a matéria, a abrangência, discriminado por ano, em percentuais

Mat./Abrang.	Marroni			Bernardo/Fetter Júnior		
	1º ano	2º ano	3º ano	1º ano	2º ano	3º ano
Eco. Geral	14,3	14,3	14,3	-	-	-
Eco Parcial	-	14,3	-	-	-	-
Soc. Geral	-	-	-	12,5	-	-
Outr. Geral	-	-	-	12,5	-	-
Out. Parcial	-	-	-	37,5	-	-
Adm. Parcial	-	28,6	14,3	12,5	12,5	12,5
Total	14,3	57,2	28,6	75,0	12,5	12,5

As rejeições dos projetos encaminhados pela gestão de Marroni concentraram-se no setor econômico (quatro ou 57,1%), especialmente nos de abrangência geral, os quais são responsáveis por 42,9% do total (três em sete sofridas). No caso da de Bernardo/Fetter Júnior, ocorreram oito rejeições, mas elas se concentraram em iniciativas de amplitude parcial (seis de oito, 75%), nas áreas administrativas e “outros” (três cada ou 37,5% do total de derrotas).

A tab. 59 explicita ainda mais as peculiaridades que cercaram as derrotas. No caso de Marroni, elas estiveram concentradas em projetos econômicos de abrangência geral e parcial no 2º ano de governo, e nas iniciativas administrativas de amplitude parcial também no 2º.

No caso de Bernardo/Fetter Júnior, as rejeições concentraram-se no 1º ano (75%), especialmente em projetos “outros” de amplitude parcial, responsáveis por 37,5% do total (três ocorrências), sendo que as demais estão espalhadas por: social e “outros” geral no 1º, administrativo parcial no 1º, no 2º e no 3º, cada um com 12,5% (uma ocorrência).

5 Fechamento

Este capítulo procurou analisar, de modo agregado e a partir de uma abordagem quantitativa, a produção legislativa dos dois governos pesquisados. No período 2001-2008 foram encaminhadas 706 mensagens originais à Casa Legislativa, sendo a produção legislativa de Marroni superior a de Bernardo/Fetter Júnior em termos quantitativos, ainda que esta tenha sido mais bem distribuída do que aquela ao longo do mandato.

No que tange à distribuição das agendas por matéria, no conjunto das duas administrações há o predomínio do setor administrativo (37,5%), seguido à distância pelo orçamentário (19,5%) e o econômico (18,6%). As contribuições bibliográficas consultadas, referentes ao governo federal e a diversos governos estaduais e municipais, confirmam esta tendência do predomínio dos temas administrativos.

A do governo de Marroni ficou concentrada em propostas referentes a temas administrativos, os quais somaram 48,5% do total de iniciativas. Já o governo de Bernardo/Fetter Júnior teve uma agenda mais equilibrada, na qual se destacaram as áreas econômica (26%), administrativa (25,1%) e orçamentária (24,4%). Na análise pela quantidade de projetos que cada governo apresentou por tema, o de Marroni contribuiu mais para o total de iniciativas administrativas e sociais, enquanto o de Bernardo/Fetter Júnior, para as econômicas, orçamentárias e “outros”.

Ao serem comparadas as duas agendas no que tange à abrangência dos projetos enviados pelo Prefeito, percebe-se que, com exceção do 1º ano, em todos os demais, Marroni apresentou um número maior de projetos gerais do que Bernardo/Fetter Júnior. Cabe destacar que o mais alto e o mais baixo índice de participação dos projetos gerais foram registrados na administração de Bernardo/Fetter Júnior.

O total dessa produção obteve um resultado altamente satisfatório (90,4% dos projetos foram aprovados), inclusive quando comparado aos índices de aprovação obtidos pelos presidentes brasileiros, o que indica a dominância do Executivo, isto é, que os dois governos pelotenses apresentaram poder de agenda. A maior taxa de aprovação desses oito anos ocorreu em 2008, último ano de Bernardo/Fetter Júnior (95,5%) e o inverso aconteceu com Marroni, que em 2004 - ano derradeiro de sua administração - apresentou o menor índice (80,3%).

Marroni teve menos projetos aprovados no câmputo geral, mas teve um maior número de mensagens aprovadas sem emenda, isto é, sem sofrer modificação por parte do Legislativo, tanto nos de abrangência geral como nos de abrangência parcial. Porém, deve-se ressaltar que o índice de aprovação dos projetos do governo de Bernardo/Fetter Júnior sem emendas cresceu ao longo do mandato, tendo passado de 69,4% no 1º ano a 90,5% no último.

Ao analisar-se os projetos quanto ao modo de aprovação, observa-se que, apesar de Marroni ter tido um número maior de proposições aprovadas por unanimidade, o maior percentual coube à administração de Bernardo/Fetter Júnior. Ainda assim, naqueles projetos em que prevaleceu a vontade integral do Executivo (aprovação por unanimidade e sem emendas), situação considerada a mais vantajosa, o governo de Marroni obteve um melhor desempenho, isto é, aprovou por unanimidade e sem emendas 88% das iniciativas de ordem social, enquanto o de Bernardo/Fetter Júnior, 69%. No campo econômico, a relação é de 60% a 49% e nas categorias administrativa, orçamentária e “outros”, tiveram desempenho muito semelhante.

Já foi mencionado que o alto índice de projetos aprovados condiciona as demais grandezas. Por conta disso, os recuos realizados por cada administração e, principalmente, as derrotas sofridas, assumem um papel importante nesta análise. Desse modo, destaca-se que houve um número bem maior de recuos no governo de Marroni (70% ocorreram na metade final do mandato) e que estes aconteceram em todas as matérias e em ambas as abrangências, principalmente em projetos “outros” de abrangência geral e administrativos de amplitude parcial. Percebe-se, pois, que Marroni começou a encontrar dificuldades a partir do 2º ano de governo (maior número de derrotas) e, por conta disso, passou a utilizar-se - com maior frequência - da prerrogativa de retirar os projetos já encaminhados e protocolados na Câmara, com o intuito de evitar possíveis derrotas. Em 2004, último ano de mandato, nenhum projeto foi rejeitado, no entanto, foi o período em que registrou o maior número de retiradas e obteve o menor índice de vitórias. Já os recuos de Bernardo/Fetter Júnior aconteceram principalmente em projetos administrativos de amplitude parcial, no 2º e 3º ano de administração.

Outro fato que merece destaque é a forma como a agenda de Marroni modificou-se ao longo do mandato, de acordo com as necessidades e as dificuldades que foi encontrando, isto é, os projetos centrados em questões

administrativas do início da gestão perderam força e o chefe do Executivo passou a priorizar na sua agenda temas relativos à preservação ambiental e ao planejamento urbano.

Em relação às derrotas, a taxa mais elevada ocorreu no 1º ano da gestão de Bernardo/Fetter Júnior (6,4%), fazendo com que o Prefeito adotasse estratégia semelhante a da administração anterior, ou seja, solicitasse a retirada ou o arquivamento de projetos, para evitar rejeições. A estratégia mostrou-se eficaz, pois em 2008, último ano de governo, Bernardo/Fetter Júnior obteve o maior número de vitórias e, assim como seu antecessor, não teve nenhum projeto rejeitado pelos parlamentares.

Na sequência, pretende-se avançar mais nesta questão, ao apontar quais projetos são esses que o Executivo não conseguiu aprovar, tendo-se em mente que há uma disputa de forças na discussão de cada projeto e que o resultado do processo legislativo depende dos interesses políticos que estão em jogo.

Capítulo 6

Os Projetos não aprovados

O presente capítulo pretende abordar com mais detalhamento aqueles projetos encaminhados pelos dois governos analisados que não foram aprovados. O mote são as críticas relativas à validade dos indicadores relativos ao elevado sucesso atingido pelos chefes do Executivo, especialmente por causa da chamada “antecipação de reações”, as quais já foram apresentadas no capítulo 1, quando da revisão das principais contribuições sobre o tema das relações Executivo-Legislativo no sistema político brasileiro.

Em outros termos, o alto índice de aprovação obtido pelos chefes do Executivo – tal como os constatados em Pelotas e apresentados no capítulo precedente – poderia derivar do fato de encaminharem à votação todos aqueles projetos que efetivamente poderiam ser aprovados, pois teriam alto nível de consenso, e evitar todos aqueles que correriam o risco de serem rejeitados. As derrotas derivariam, possivelmente, daquelas medidas das quais não teriam como fugir, caso de medidas orçamentárias ou de contratação de pessoal.

Os projetos enviados poderiam não refletir a agenda “verdadeira” do Executivo, pois, prevendo as dificuldades, este poderia deixar de enviar algumas propostas legislativas. Desse modo, mais do que a taxa de sucesso, a discussão mais produtiva seria aquela que transcorresse em torno do binômio agenda pretendida/agenda aprovada.¹

¹ - Como apontado no capítulo 1, a dificuldade teórica e metodológica reside em como identificar a “agenda pretendida” de um governo.

Quem avança nesta problemática é Diniz (2005), ao ponderar que, de fato, vitórias e derrotas podem (e em grande medida devem) ser relativizadas, pois a agenda governamental se modifica – medidas prioritárias em um determinado momento perdem destaque, enquanto outras ganham importância –, assim como muitas iniciativas são utilizadas como instrumento de negociação.

Segundo a autora, a questão primordial é saber se o governo conseguiu aprovar aqueles projetos que efetivamente queria aprovar, ou seja, não importa que o governo tenha perdido, se isto ocorreu quando não faria muita diferença perder e, eventualmente, até pode ter feito parte de um processo de negociação, o essencial é saber se venceu, quando ambicionava e/ou precisava vencer. Esta questão pode ser medida por outras informações, como se pretende investigar a seguir, as quais incluem a identificação de quais são os projetos em questão.

1 Governo de Marroni

No total, a gestão de Marroni não aprovou 40 projetos (sete foram rejeitados e 33 retirados). O mais correto, no entanto, seria dizer que as iniciativas não foram aprovadas no tempo estabelecido pelo próprio Executivo, ou seja, quando ele as encaminhou ao Legislativo, pois seis dessas medidas foram posteriormente aprovadas: quatro que haviam sido retiradas, como indicou o quadro 12 do capítulo anterior, além de duas rejeitadas, como será apontado a seguir.

No 1º ano, houve oito proposições retiradas (6% da produção do ano e 24,1% da categoria). Dessas, cinco diziam respeito a temas administrativos, dos quais quatro de abrangência parcial: uma relativa à concessão de gratificação natalina aos conselheiros tutelares (mensagem 141/01) e três à contratação emergencial de pessoal (mensagens 20, 123 e 135/01). Teve-se, ainda, uma de abrangência geral, a que dispunha sobre a constituição do Conselho Municipal de Habitação e criação do Fundo Municipal a ele vinculado (mensagem 91/01).² As três restantes, eram: uma de matéria econômica de abrangência parcial (revogava duas leis que davam benefícios fiscais a novas empresas – mensagem 29/01) e outras duas, de matéria social: uma de abrangência geral (revogava disposições de uma lei

² - Como indicado no quadro 12, ela foi reapresentada e aprovada no ano seguinte (Lei nº 4.822).

relativa à ligação gratuita de água e esgoto – mensagem 27/01) e outra parcial (dispunha sobre a obrigatoriedade da manutenção de cobrador no serviço de transporte coletivo – mensagem 97/01).

Sobre este projeto, pondera-se que ele foi encaminhado pelo Executivo para evidenciar que não haveria a supressão desses trabalhadores, quando fosse implantado o sistema de catracas eletrônicas – previsto na reforma do sistema de transporte coletivo que a Prefeitura pretendia realizar, na qual estava incluída a licitação para concessão das linhas urbanas. A catraca eletrônica suscitou polêmica à época e encontrou resistência no Sindicato dos Trabalhadores nos Transportes Rodoviários de Pelotas, que a via como uma ameaça aos empregos dos cobradores, razão pela qual capitaneou campanha que redundou no envio de um PL de iniciativa popular por meio do qual pretendia barrar a novidade.

Em meio a esta celeuma, a Prefeitura enviou a mensagem 97/01. No entanto, ela não foi considerada pelo Legislativo e acabou retirada, pois foi aprovado o PL de iniciativa popular. O Executivo vetou esta proposição e o Legislativo derrubou o veto, mas a vigência da lei foi sustada por uma decisão judicial reivindicada pela Prefeitura. Apesar de ter conseguido barrar a proposição contrária à catraca eletrônica, o Executivo perdeu esta batalha, principalmente na opinião pública, e não conseguiu implantar nem esta e nem as demais medidas da reforma do sistema de transporte coletivo.

No governo de Bernardo/Fetter Júnior a catraca eletrônica foi implantada sem reclamações na opinião pública, polêmicas na Câmara, resistência da categoria dos rodoviários, bem como sem extinguir a função dos cobradores, que continuam a trabalhar no transporte coletivo de Pelotas.³

³ - Mais detalhes, ver: Resem (2002).

Mens.	Mat.	Abran.	Ementa
091/01	Adm.	Geral	Dispõe sobre a constituição do Conselho Municipal de Habitação.
020/01	Adm.	Parcial	Autoriza a contratação, em caráter emergencial, de um engenheiro mecânico
123/01	Adm.	Parcial	Autoriza o Executivo a contratar, em caráter emergencial 15 agentes fiscais e oito operários para atuarem junto à Secretaria Municipal de Planejamento Urbano.
135/01	Adm.	Parcial	Autoriza o Executivo a contratar, em caráter emergencial, um administrador e um agente administrativo para atuarem junto ao Conselho Municipal de Saúde.
141/01	Adm.	Parcial	Dispõe sobre o pagamento de gratificação natalina a todos os servidores públicos municipais e conselheiros tutelares.
027/01	Social	Geral	Revoga as disposições da Lei nº 3.655/93 (efetuar gratuitamente ligação de água e esgoto).
029/01	Econ.	Parcial	Revoga as leis nº 4.004/95 e 4.443/99 (benefício fiscais à instalação de novas empresas).
097/01	Social	Parcial	Dispõe sobre a obrigatoriedade de manter cobrador no serviço de transporte coletivo.
058/02	Adm.	Parcial	Acrescenta parág. único ao art. 7º da Lei nº 4.680/01, cria a função de coordenador adjunto dos agentes de trânsito e transporte.
021/02	Adm.	Parcial	Reajusta linearmente em duas parcelas os vencimentos dos servidores públicos municipais da administração direta e indireta.
008/03	Adm.	Parcial	Cria o §4º, no art. 2º, da Lei nº 4.325/98, criando pro labore a ser pago aos membros das JARI – Junta de Recursos de Infrações.
012/03	Adm.	Parcial	Autoriza o Sanep a contratar, por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, cinco técnicos químicos para atuarem nos laboratórios nas ETAs Santa Bárbara, Sinott e Moreira.
032/03	Adm.	Parcial	Revoga o capítulo XI e acrescenta dispositivos à Lei nº 3.008/86, que dispõe sobre o regime jurídico dos funcionários públicos do município.
033/03	Adm.	Parcial	Dispõe sobre a contratação administrativa por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.
083/03	Adm.	Parcial	Dispõe sobre a contratação administrativa, por tempo determinado, de 180 agentes comunitários de Saúde.
092/03	Adm.	Parcial	Estrutura o novo Plano de Empregos e Salários, altera o Regimento Interno, o Estatuto Social da Coinpel.
057/03	Social	Geral	Dispõe sobre a instalação, construção e funcionamento dos Cemitérios, altera a composição da Comissão de Serviços Funerários instituída pela Lei nº 4.652/01.
064/03	Econ.	Geral	Institui a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública e estabelece a Responsabilidade Tributária para a sua arrecadação e pagamento.
038/03	Orç.	Parcial	Abre crédito adicional especial no orçamento do Município.
019/03	Outros	Parcial	Altera afetação de imóvel.
041/03	Outros	Geral	Disciplina o registro e o licenciamento dos veículos de tração animal, de acordo com o Código de Trânsito Brasileiro.
066/04	Adm.	Geral	Institui o Conselho Municipal do Programa Bolsa Família.
013/04	Adm.	Parcial	Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores da Administração Direta e Autárquica do município.
014/04	Adm.	Parcial	Dispõe sobre o plano de carreira dos servidores detentores de cargos na administração direta do município e dos servidores detentores de cargos e empregos no magistério público municipal, institui funções comissionadas técnicas.
001/04	Social	Geral	Autoriza o Poder Executivo a adquirir imóvel para construção de Unidade de Saúde.
004/04	Outros	Geral	Dispõe sobre o zoneamento do município de Pelotas, descreve a localização e o regime de usos e índices urbanísticos.
005/04	Outros	Geral	Revoga as leis nº 2.893/85, 2.913/85 e 3.090/87 e dispositivos da Lei nº 2.565/80 (II Plano Diretor de Pelotas) (regulamenta as edificações na zona de comércio central de Pelotas).
008/04	Outros	Geral	Altera a tabela 1 do anexo da Lei nº 2.565/80, II Plano Diretor de Pelotas, a qual versa sobre a classificação das indústrias e atividades.
064/04	Outros	Geral	Altera o art. 43, § 1º, I e art. 43, § 4º da Lei nº 2.565/80. II Plano Diretor de Pelotas.
061/04	Outros	Geral	Dispõe sobre infrações urbanísticas e de posturas, estabelece penalidades e regula o processo administrativo correlato.
063/04	Outros	Geral	Dispõe sobre a ordenação do aparato publicitário no município.
007/04	Outros	Parcial	Dispõe sobre a regularização de obras e atividades que tenham sido concluídas ou iniciadas até 31 de dezembro de 2001.
058/04	Outros	Parcial	Regula a instalação de redes aéreas destinadas à infra-estrutura e a serviços de qualquer tipo na Zona de Comércio Central do município.

Quadro 14 – Projetos de lei apresentados pelo governo de Marroni que foram retirados

No 2º ano, foram retirados dois projetos, ambos administrativos de abrangência parcial: o que propunha reajustar linearmente em duas parcelas os vencimentos dos servidores públicos municipais da administração direta e indireta (mensagem 21/02) e o que criava a função de coordenador adjunto dos agentes de trânsito e transporte (mensagem 58/02).

No 3º, foram 11 os projetos retirados (11,7% das iniciativas do ano e 33,2% do total). Seis deles eram administrativos de âmbito parcial: três autorizavam contratações emergenciais (mensagens 12 e 33 e 83/03), um criava *pro labore* a ser pago aos membros da Junta de Recursos de Infrações (JARI) (mensagem 08/03); um revogava um capítulo da lei relativa ao Regime Jurídico dos funcionários públicos (mensagem 32/03) e outro estruturava o Plano de Empregos e Salário da Companhia de Informática de Pelotas (Coinpel), uma empresa pública (mensagem 92/03). Dois tratavam de matéria “outros”, dos quais um parcial, (alterava afetação de imóvel, mensagem 19/03) e outro geral (disciplinava o registro e o licenciamento dos veículos de tração animal, mensagem 041/03). Um projeto era social de amplitude geral e dispunha sobre a instalação, a construção e o funcionamento dos cemitérios (mensagem 057/03), bem como outro abria crédito adicional do orçamento municipal, sendo de abrangência parcial (mensagem 38/03).

No entanto, o mais importante desses projetos se referia à taxa de iluminação pública (mensagem 64/03), que, como será indicado a seguir, havia sido retificado duas vezes e, mesmo assim, rejeitado no ano anterior. Antes de ser retirado, o governo o retificou em uma oportunidade, como também já foi explicitado. Reapresentado ainda no mesmo período, sofreu nova retificação e, novamente, foi rejeitado.

O último ano de governo de Marroni foi o que teve o maior número de projetos retirados (12), quase 20% da produção do período e 36,5% do total da categoria. Um dos fatores que colaborou para este cenário foi que sete dessas mensagens – das quais seis classificadas como “outros” de abrangência geral e uma parcial – versavam sobre a alteração do Plano Diretor (04, 05, 07, 08, 61, 63 e 64/04) e encontraram resistência em setores específicos da sociedade (empresários da construção civil, por exemplo), com grande capacidade de pressão sobre a Câmara e o próprio governo. Por conta disso, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) não deu parecer sobre os projetos e a administração solicitou a retirada em dezembro de 2004, às vésperas do término do mandato, quando já havia perdido a

eleição e não apresentava condições políticas para lutar pela aprovação. Houve mais um projetos “outros” de abrangência parcial, o qual regulava a instalação de redes aéreas destinadas à infra-estrutura e a serviços na Zona de Comércio Central (mensagem 58/04).

Destaca-se, ainda, três projetos administrativos, um geral (instituiu o Conselho Municipal do Programa Bolsa Família, mensagem 66/04) e dois parciais, relativos ao Regime Jurídico e ao Plano de Carreira dos servidores públicos municipais (mensagens 13 e 14/04).⁴ Por fim, foi retirado um projeto social de amplitude geral, cujo objetivo era autorizar o Executivo a adquirir um imóvel para construir uma Unidade de Saúde (mensagem 01/04).

Men.	Mat.	Abran.	Ementa
128/01	Econ.	Geral	Introduz alterações no Código Tributário Municipal, Lei nº 2.758/82, relativa ao IPTU
026/02	Adm.	Parcial	Institui o Sistema de Controle Interno no âmbito da Administração Municipal
044/02	Adm.	Parcial	Autoriza o Poder Executivo a contratar, por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, dois engenheiros de segurança, três médicos do trabalho e quatro supervisores de segurança do trabalho para atuarem no Departamento Médico de Pessoal da Secretaria Municipal de Administração
047/02	Econ.	Parcial	Altera a redação do art. 3º da Lei nº 4.775/01 (dispõe sobre pagamento de taxa de inscrição para concursos públicos para admissão de pessoal na administração pública municipal)
094/02	Econ.	Geral	Institui no município de Pelotas a Contribuição para Custeio da Iluminação Pública prevista no artigo 149-A da Constituição Federal
106/03	Econ.	Geral	Institui a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (CIP) e estabelece a Responsabilidade Tributária para a sua arrecadação e pagamento
015/03	Adm.	Parcial	Autoriza o Executivo a contratar e a recontratar, por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, oito advogados para atuar junto à Procuradoria Geral do Município

Quadro 15 – Projetos de lei apresentados pelo governo de Marroni que foram rejeitados pelo Legislativo

No que tange aos projetos rejeitados da gestão de Marroni, ocorreu apenas um caso no 1º ano, uma iniciativa econômica de âmbito geral que ficou conhecida como o “IPTU progressivo”, referente a alterações no Código Tributário Municipal (mensagem 128/01). Pondera-se que, antes de ser rejeitada, a medida foi retificada duas vezes pelo governo.

⁴ - Antes de serem retirados, os dois projetos foram retificados pelo governo, com vistas a atender a reivindicações do Sindicato dos Municípios de Pelotas (Simp). Apesar disso, o Sindicato firmou posição contrária, o que inviabilizou que as medidas fossem aprovadas pela Câmara. Diante da resistência, e para evitar a rejeição, o governo solicitou que elas lhe fossem devolvidas.

Esta mensagem foi encaminhada pelo Executivo em 28 de novembro de 2001, a qual apresentava o novo sistema de cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano. A proposta criava novas alíquotas: ao invés de uma única de 1% do valor venal do imóvel ou do terreno até então em vigor, seriam introduzidas faixas que variavam de 0,2% a 1%. O governo queria adotar a redução progressiva das alíquotas, conforme uma série de requisitos da área em que o imóvel se localizava, da infra-estrutura disponibilizada pela Prefeitura ou da condição socioeconômica do proprietário. O projeto também modificava as categorias que poderiam receber isenção: aposentados e pensionistas que ganhassem até dois salários mínimos estariam incluídos no rol dos isentos. Do ponto de vista da administração pública, uma das expectativas em relação ao projeto era a diminuição do calote sofrido anualmente, pois, de acordo com os números apresentados pela Secretaria de Finanças, em 2000, a inadimplência ficara em torno de 70%.

Aparentemente, todas essas medidas beneficiariam o conjunto da população que teria a perspectiva de ver o IPTU reduzido ou de obter a isenção. No entanto, o projeto também envolvia a atualização do valor venal dos imóveis ou dos terrenos, e a verificação de eventuais ampliações da área construída e não comunicadas ao poder público, o que não ocorria no município há muitos anos e era chamado de “atualização da planta de valores”. Foi o que bastou para que a medida suscitasse grande polêmica, não só na Câmara, como na imprensa e na opinião pública, sob a alegação de que o projeto trazia embutido o aumento de impostos.

O interesse sobre o assunto e a repercussão junto à população podem ser medidos pelo fato de a questão ter sido tema da cobertura do principal jornal local, o Diário Popular, em nove edições sucessivas, sendo que ocupou a capa em cinco dessas oportunidades. A ênfase era de que se tratava de um projeto estratégico para a administração municipal e qualquer decisão tomada pelos vereadores teria ampla repercussão na comunidade. De um lado, com a aprovação, permitiria que a Prefeitura implantasse sua nova proposta tributária, com isenções, reduções e atualização da planta de valores, e ganhasse fôlego financeiro para novos investimentos. De outro, com a rejeição, determinaria a continuidade da lei em vigor, o que implicaria um reajuste linear de 10% no pagamento em 2002.

Nessa discussão, os vereadores da situação argumentavam a importância do projeto porque ele seria uma medida de justiça social, pois “quem tem mais, paga mais”, como se depreende da seguinte manifestação:

Luiz Carlos Mattozo (Comunicação de Líder) – Um projeto que acena com um aumento de arrecadação de dois milhões de reais num Orçamento de 164 milhões de reais, é um projeto simplório do ponto de vista financeiro, do ponto de vista orçamentário. O que representa isso de acréscimo de recursos no Governo do Município, nos cofres públicos municipais? Nada! Do ponto de vista orçamentário. Agora, do ponto de vista social, ao isentar aposentados, ao isentar os imóveis tombados, ao isentar os imóveis listados pelo patrimônio cultural, ao reduzir as alíquotas do imposto predial, ao permitir que mais imóveis, que hoje estão fechados... [...] Acho que só isso, Sr. Presidente e Srs. Vereadores, justifica a necessidade de um projeto como esse. É um projeto que tem sim um profundo valor social para o município de Pelotas. Esse é o dilema que temos e é a isso que devemos responder. Ou taxamos, cobramos as grandes áreas, as grandes fortunas pelo valor patrimonial que elas têm e permitimos que mais gente possa pagar IPTU, permitimos que os aposentados possam ser isentos do pagamento do IPTU. Ou permitimos que a classe baixa, a população assalariada continue financiando o baixo IPTU da Baronesa, dos Las Acácias, da beira da praia do Laranjal, da Marina Ilha Verde, da Dom Joaquim.⁵ Esse é o dilema que temos e é a isso que esta Casa efetivamente precisa responder (CÂMARA MUNICIPAL DE PELOTAS. Ata da Sessão 222. 11 dez. 2001, p. 19).

Já os de oposição, concordavam com os termos do projeto, mas desejavam um tempo maior para que ele pudesse ser amplamente discutido com a sociedade, como se depreende da intervenção do mais atuante dos vereadores de oposição:

Gilberto Cunha (Comunicação de Líder) – Começamos a discutir um tributo, que afeta diretamente a nossa população nas duas últimas semanas. Nas duas últimas semanas queremos que toda a população entenda, que mais uma vez uma caixa fechada é importante para a nossa cidade. Queremos, mais uma vez, passar uma coisa que os Srs. Vereadores talvez nem tenham analisado enfaticamente, que é o projeto, muito menos a sociedade que vai assimilá-lo mais uma vez, um aumento tributário. Queiram ou não, entendam ou não, não é só o projeto que é uma caixa preta, o IPTU que vai chegar na sua casa também. Hoje ninguém sabe quem será aumentado e quem não. Alguns fatos se consegue, “a outros não se consegue” (sic). [...] Não somos contra, não! O projeto em seus artigos nos parece até bem. As alíquotas, separadas e escalonadas, nos parecem até bem! O nosso grande problema é a planta de valores. Vão configurar o aumento? Não é na alíquota, repito, é na planta de valores que parece que a coisa não está bem estudada, parece que a coisa não está bem participativa. Então, o que queremos é que o participativo de um governo participativo, que usa essa palavra a qualquer momento, que torne essa palavra não apenas uma mera expressão, mas que use essa palavra na prática, na realidade. Que venham debater com a comunidade! Que venham discutir com as entidades, comunidade, associações de bairros, conselhos ou até o próprio contribuinte individualmente. Por que não fazer isso? Porque não interessa, a mudança foi financeira. Temos é que gerar um aumento do tributo, não importa a quem vá atingir e a que momento vá atingir. Interessa-nos o aumento do tributo. [...] Então, Sr. Presidente e Srs. Vereadores, esse é o meu posicionamento com relação ao IPTU. Estou aberto sim a discutir durante todo o ano que vem, para que venhamos a montar um IPTU justo e que venhamos a saber quais são as suas

⁵ - O vereador citou setores da cidade identificados como zonas nobres, onde há condomínios ou empreendimentos de padrão mais elevado.

interferências junto a comunidade. Da forma como foi feito, duas últimas semanas, não tem condições de nós fazermos (Idem, p. 19-20).

A declaração do vereador trazia implícita a derrota do governo, pois a ideia de discutir durante o ano seguinte significava a impossibilidade de o projeto ser aprovado em 2001 e, por isso, inviabilizava que a medida passasse a vigorar em 2002.⁶ Ao mesmo tempo, deixava claro que, apesar dos recursos retóricos de um lado ou de outro, a questão em discussão era essa: aprovar a medida no prazo requerido pelo governo e garantir que ela entrasse em vigor imediatamente (no mês seguinte) ou postergar por, pelo menos, mais um ano o novo IPTU.

Dois dias depois, na sessão ordinária de 13 de dezembro de 2001, os vereadores receberam a visita do Vice-Prefeito e Secretário de Governo, Mário Filho (PSB), que foi defender o projeto. Inicialmente ele destacou a importância do Legislativo para o governo:

Mário Filho – Gostaria de dizer que solicitei espaço nesta tribuna pelo respeito que temos por esta Casa e tenho procurado demonstrar em cada um dos meus atos e pelo convívio quase cotidiano com os Vereadores. É a primeira vez na história desse Município que o Poder Executivo coloca o Vice-prefeito, uma autoridade constituída também no processo eleitoral junto com o Prefeito para fazer a interlocução e a discussão com a Câmara de Vereadores, pelo respeito que temos por este legislativo. Nunca na história desta cidade uma Prefeitura, uma administração foi tão correta no repasse dos valores para a Câmara, pelo respeito que temos pelo Poder Legislativo. Nunca atrasamos um pedido de informação, nunca atrasamos um dia o repasse dos duodécimos da Câmara, todas as dificuldades financeiras que o Executivo enfrentou nas outras administrações nós enfrentamos, mas preservamos a relação com o Poder Legislativo, honrando cada um dos compromissos com esta Casa, pelo respeito que temos por cada um dos Vereadores. E devido a esse respeito é que solicitei a esta Casa para fazer uso da tribuna, porque acho que a nossa cidade vive um momento extremamente importante (CÂMARA MUNICIPAL DE PELOTAS. Ata da Sessão 224. 13 dez. 2001, p. 1-2).

Logo depois, passou a comentar as qualidades do novo projeto e a pedir o apoio dos vereadores, inclusive os da oposição:

Está nesta Casa um grande projeto, não um projeto para onerar, para castigar ou um projeto com fúria arrecadatória. Está nesta Casa um projeto para construir justiça tributária e fiscal. Os Srs. Vereadores, se não se moverem por paixões ideológicas e partidárias, movam-se por compromisso com o resgate da cidadania para esta cidade... Todos sabem, todos foram cobrados e os que chegaram agora na Casa devem ter escutado da população sua expectativa pelas transformações, para mudar a cidade. A

⁶ - A Constituição Federal (art. 150, III, b) exige que uma medida dessa ordem só possa entrar em vigor no ano seguinte àquele em que foi aprovada.

cidade precisa arrecadar. Ela tem dois instrumentos para arrecadar: ou ter fúria arrecadatória - era a expectativa - ou construir uma justiça tributária, redistribuir para que mais gente pague. O projeto pensa assim, não quer que 45% do valor lançado seja pago. Preferimos que o valor lançado seja menor, que 60 mil imóveis recebam desconto, mas que a maioria pague e a cidade tenha condições de investir. Queremos que os inquilinos, aqueles que não têm casa, paguem a maior conta, como acontecia. Um por cento era a alíquota para quem tinha mais de um imóvel e para quem não tinha imóvel algum. Porque quem tinha mais de um imóvel alugava o seu imóvel, e aquele que não tinha imóvel, pagava a alíquota de 1%. [...] A Administração precisa muito do voto dos Srs. Vereadores, e para mim não é pejorativo pedir o voto da oposição. Estou aqui pedindo pelo respeito que tenho pela Casa e pelos Srs. Vereadores. Mas muito mais do que a Administração, quem precisa do voto dos Srs. Vereadores são esses inquilinos que hoje pagam, as pessoas que atacam os Srs. Vereadores, como presenciei ontem, como vi hoje, dentro desta Casa, uma pessoa dizendo que o valor do IPTU de sua casa é de R\$ 205,00 e sua aposentadoria é de R\$ 230,00 (Idem, p. 3).

No entanto, o apelo não foi suficiente. Na sessão de 14 de dezembro de 2001 – uma das mais longas do ano, com início às 9h5min e término por volta da meia-noite – foi rejeitado o desejo do Governo Municipal em atualizar a planta de valores do IPTU, para vigorar a partir de janeiro de 2002. Por maioria, os vereadores – com discursos fortes e ânimos acirrados – rejeitaram nove dos 11 artigos do projeto que tramitava na Câmara.

Apesar da rejeição em primeira discussão, o governo não se dava por vencido e acreditava ser possível reverter a situação. Em entrevista, o Prefeito Fernando Marroni ratificou a conotação política da rejeição: *"ele se transformou na pauta política deste grupo de 11 vereadores. Os vereadores precisam se sensibilizar para os prejuízos que a cidade terá com a rejeição do projeto"*, afirma. *"A nossa cidade precisa colocar um ponto final nesta questão do IPTU. Não é aumento de arrecadação. É redistribuição de impostos"*, finalizou (DIÁRIO POPULAR. 20 dez. 2001).

As discussões se seguiram no interior da Casa Legislativa. No dia 21 de dezembro, em sessão extraordinária, os parlamentares pelotenses reuniram-se para discutir em segunda e terceira votações o projeto. No entanto, os trabalhos foram encerrados e uma nova sessão extraordinária foi convocada para o dia 26 de dezembro.

A definição da questão ocorreu nessa sessão. Na primeira parte, houve manifestação de alguns representantes da sociedade civil: os presidentes da Associação do Bairro Santa Terezinha (Manoel)⁷, do Sindicato dos Empregados do Comércio de Pelotas (José Luiz Porto Ferreira⁸, também representante da Força Sindical), o coordenador do Orçamento Participativo (José Carril), um representante da CUT (José Genes), um líder estudantil (Flávio Souza⁹), além do Secretário de Finanças do município (Marcos Bósio).

A participação desses representantes foi proposta pelo Vereador Eduardo Abreu (PSB), tendo sido aprovada por unanimidade. Todos os manifestantes foram favoráveis à proposta do governo, o que torna óbvio que a intenção era a de aumentar a pressão sobre os vereadores e reverter a tendência dos votos, desfavorável ao Executivo.¹⁰ A única exceção foi Flávio Souza, contrário à proposta do governo, cuja intervenção foi recheada de acusações aos procedimentos dos membros do PT.

Na segunda parte, coube aos vereadores se manifestarem. A grande maioria dos que falaram eram favorável ao projeto¹¹: repetiram os argumentos anteriormente elencados e criticavam os colegas que, no entender deles, sob o argumento de não aumentar impostos para a população em geral, na verdade queriam proteger os grandes proprietários do município, que seriam os principais atingidos pelo “IPTU progressivo”. Dentre os contrários, apenas dois vereadores (Ademar Ornel, do PFL, e Gilberto Cunha, do PSDB) aceitaram o debate, encararam a plateia que era claramente favorável ao projeto e procuraram sustentar as razões pelas quais não votariam a favor da medida.

⁷ - A ata da Câmara não indica o sobrenome do manifestante (CÂMARA MUNICIPAL DE PELOTAS. Ata da Sessão 234. 26 dez. 2001).

⁸ - Como indicado na Introdução, ele concorreu a Prefeito nas eleições de 2004 pelo PMN.

⁹ - Alguns anos depois, foi candidato a deputado estadual (2006) e a vereador (2008), nas duas oportunidades pelo PFL-DEM, sem obter sucesso. Em 2010, é candidato a deputado federal, agora pelo PDT.

¹⁰ - A reforçar essa pressão oriunda de organizações de trabalhadores, foram encaminhadas moções de apoio ao projeto por parte de: CUT Regional, sindicatos da Alimentação, dos Bancários, do Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul (CPERS/Sindicato), das Domésticas, da Saúde, dos Correios, dos Derivados de Petróleo, dos Metalúrgicos; da Associação dos Docentes da Universidade Federal de Pelotas (ADUFPe), da Associação dos Servidores da Universidade Federal de Pelotas (ASUFPe), do Movimento dos Trabalhadores Desempregados e do Movimento dos Trabalhadores da Agricultura. Os próprios funcionários da Secretaria de Finanças (municípios concursados, e não cargos de confiança) se manifestaram a favor do projeto (CÂMARA MUNICIPAL DE PELOTAS. Ata da Sessão 234. 26 dez. 2001).

¹¹ - Manifestaram-se: Lair de Matos, Ivan Duarte, Jacira Porto e Miriam Marroni, todos do PT; Eduardo Abreu, Michel Halal e Mattozo, todos do PSB; Otávio Soares e Adelar Bayer, ambos do PL (Idem).

Encerrada as intervenções, encaminhou-se a votação. Como era de se esperar, o resultado da primeira votação foi mantido e o governo derrotado por 11 votos a 10.¹² No dia seguinte, o Diário Popular apresentou com destaque na capa, a seguinte matéria:

Exatamente às 22h03min da noite de ontem, o governo da Frente Popular, em Pelotas, sentiu o sabor da primeira grande derrota imposta pela maioria oposicionista na Câmara. [...] A decisão prorroga em um ano, no mínimo, a tentativa da administração em colocar em prática um de seus projetos tidos como pilares para os próximos três anos do governo. O clima esteve tenso durante os debates e não faltaram, a exemplo das outras sessões, reuniões e tentativas de negociações. O vice-prefeito Mário Filho e o secretário de Finanças, Marcos Bósio, prestaram as informações solicitadas pelos vereadores. O prefeito Fernando Marroni lamentou a decisão tomada pela maioria dos vereadores. Segundo ele, a rejeição do projeto se deve a interesses políticos individuais, indo contra os interesses da comunidade. Argumentando que tudo foi feito para um acerto com a oposição, o secretário Marcos Bósio ratificou a disposição da administração em trabalhar para que o projeto do IPTU seja aprovado e aplicado a partir de 2003 (DIÁRIO POPULAR. 27 dez. 2001).

O comentário do Secretário Bósio se confirmou: a essência desse projeto de reforma do cálculo do IPTU foi aprovada em 2002, como a mensagem 78/02, sem grandes polêmicas (houve apenas a necessidade de retificar a original, a 74/02, a partir de acordo com os próprios vereadores), tendo sido sancionada como a Lei 4.878, de 29 nov. 2002. No entanto, fica evidente que o governo sofreu uma derrota política de peso nesse episódio, pois manifestou claramente a importância de aprovar o “IPTU progressivo” em 2001 para poder implantá-lo no ano seguinte, o que não conseguiu.

Apesar desse revés, no dia 30 de dezembro de 2001, em entrevista ao mesmo jornal, o Prefeito mostrou-se satisfeito com o primeiro ano da administração e procurou não demonstrar se a decisão havia abalado o projeto político do governo. Segundo ele, dos 19 pontos elencados no 2º turno da campanha de 2000, poucos faltavam ser colocados em prática. Conforme o jornal, quando questionado sobre que nota daria para sua administração, Marroni, rindo, respondeu:

não dou mais que dez porque não dá. Creio que, para o primeiro ano de um novo governo, uma nova filosofia de governo, conseguimos implantar uma nova dinâmica e potencializar a atividade da Prefeitura na comunidade,

¹² - Os 11 votos da oposição, foram dados por: Pedro Godinho, Adalim Medeiros e Jesus David, todos do PMDB; Júlio Honório e Ademar Ornel, ambos do PFL; Jones Maschio e Bete Rodrigues, ambos do PDT; Gilberto Cunha (PSDB); Idemar Barz (PTB); Mansul Macluf (PPB) e Dila Bandeira (PTdoB). A favor do governo, votaram: Ivan Duarte, Lair de Mattos, Miriam Marroni e Jacira Porto, todos do PT; Eduardo Abreu, Luiz Carlos Mattozo e Michel Halal, todos do PSB; Otávio Soares, Adelar Bayer e Ieda Barboza, todos do PL (Ibidem).

numa relação direta com a população. O Poder Público não pode estar isolado, encastelado. Este tempo passou em Pelotas (Idem. 30 dez. 2001).

E ao referir-se ao relacionamento com a Câmara após a recente rejeição, afirmou: *“o IPTU foi um episódio estático, onde os vereadores marcaram posição. Outros projetos foram aprovados sem problemas. Mantivemos e vamos manter, com a Câmara, uma relação de autonomia, de respeito e de boa convivência. Todos estão trabalhando pela cidade”* (Ibidem, idem).

No entanto, a previsão do Prefeito não se confirmou. O 2º ano de governo foi aquele em que teve mais projetos rejeitados, em um total de quatro. Dessas rejeições, três não tiveram maior repercussão popular, não geraram tantas discussões entre os vereadores nem envolviam questões vitais para o governo.

A primeira delas ocorreu na mensagem 026/02, administrativa e de abrangência parcial, que foi apresentada no dia 15 de maio, em regime de urgência, e instituiu o Sistema de Controle Interno no âmbito da Administração Municipal, ou seja, criava uma unidade subordinada diretamente ao chefe do Executivo, com poderes de realizar auditorias internas, controles e métodos. Os vereadores rejeitaram o projeto, mais de quatro meses depois, com base em um parecer jurídico que apontava irregularidades no processo de implantação (CÂMARA MUNICIPAL DE PELOTAS. Ata da Sessão 148. 24 set. 2002). No entanto, como indicado anteriormente, o projeto foi reenviado como a mensagem 87/02, ao final do ano, ocasião em que foi aprovado por unanimidade e sem emenda, tendo se tornado a Lei nº 4.890, de 2 jan. 2003. Na oportunidade, a principal voz da oposição declarou que:

Gilberto Cunha – [...] realmente houve um outro projeto na Casa, semelhante a este (não sei se era parecido com este), só que o outro projeto trazia no seu corpo que o controle interno se faria com pessoal (fui contra, como relator), com pessoal escolhido, cargos de confiança... Se não me engano, era isso. Agora mudou! Este projeto teve aprovação do relator, como sendo de acordo com a técnica legislativa, porque agora os que irão controlar internamente não são cargos de confiança, são pessoas que são do quadro efetivo de pessoal da Prefeitura, o que é uma grande diferença! (Idem. Ata da Sessão 224. 30 dez. 2002, p. 9).

A segunda (mensagem 044/02), também de ordem administrativa e de abrangência parcial foi encaminhada em regime de urgência no dia 1º de agosto e rejeitada 21 dias depois, a partir de parecer contrário da CCJ. Ela autorizava o Poder Executivo a contratar, por tempo determinado para atender necessidade temporária

de excepcional interesse público, servidores para atuar no Departamento Médico de Pessoal da Secretaria Municipal de Administração (Ibidem. Ata da Sessão 130. 22 ago. 2002).

O pano de fundo para a rejeição a este projeto era a contrariedade à contratação de funcionários sem concurso público para ocuparem cargos de confiança na administração, prática esta, que era duramente criticada pelo PT enquanto não estava no Governo. A oposição insistia em lembrar esta questão toda a vez que era encaminhado um novo projeto para contratação de funcionários ou prorrogação dos já contratados em caráter emergencial – o que ocorreu em quase 40 oportunidades, em 2001 –, além de enfatizar a necessidade da realização de concursos públicos para suprimimento de vagas.

Nesse sentido, depois de diversas aprovações de contratos emergenciais, em muitas dessas situações tendo sido constrangido pela necessidade iminente e o risco de paralisação de serviços essenciais prestados à população, a oposição rejeitou este pedido com vistas a fazer um alerta ao governo sobre a necessidade de substituir tais contratações por concursos públicos.

Também ocorreu a rejeição de uma mensagem econômica de abrangência parcial, a que dispunha sobre o pagamento de taxa de inscrição para concursos públicos para servidor do município (mensagem 47/02). Em 9 de agosto, o Executivo encaminhou este projeto em regime de urgência que alterava a redação do art. 3º, da Lei nº 4.775/01, para que fossem isentos da taxa de inscrição as pessoas que comprovassem insuficiência financeira. O projeto foi rejeitado em 19 de setembro, por maioria, pois os parlamentares temiam que a isenção trouxesse um enorme prejuízo aos cofres públicos, devido ao número elevado de desempregados existentes na região e que receberiam tal benefício. Além disso, justificavam que, por conta da isenção, os concursos públicos passariam a ser cada vez mais raros (Ibid. Ata da Sessão 147. 19 set. 2002).

Nenhum dessas rejeições teve tanta repercussão quanto a proposição de matéria econômica e de abrangência geral (mensagem 094/02)¹³ que instituiu no município a Contribuição para Custeio da Iluminação Pública (CIP), prevista no artigo 149-A da Constituição Federal, amparada em uma emenda constitucional

¹³ - Era a segunda retificação da mensagem original (89/02).

recentemente aprovada. A discussão em torno da medida foi matéria do Diário Popular cinco vezes, sendo que em duas delas mereceu chamada de capa.

A cobrança seria por faixa de consumo. Os consumidores residenciais que gastassem até 30 quilowatts-hora (kwh), o que representa uma conta de até R\$ 10,57, estariam isentos. Os demais arcariam com valores entre R\$ 1,00 e R\$ 10,00. A perspectiva era de uma arrecadação mensal entre 320 e 360 mil reais, recurso que seria utilizado especificamente para a manutenção e a ampliação do sistema.

O principal argumento do Executivo era que, com a ampliação das ruas com iluminação pública - obtida por meio da adoção no município do Programa Reluz¹⁴ - havia aumentado significativamente o valor que a Prefeitura passara a desembolsar mensalmente para pagar pela energia elétrica consumida, sem que houvesse uma previsão orçamentária para tal. Segundo o governo, este valor chegava a 350 mil reais. Enfim, a taxa seria uma contrapartida da população à melhoria do serviço público.

Outro argumento utilizado pelo Executivo era que a implantação da cobrança da Contribuição de Iluminação Pública contava com o apoio de instituições suprapartidárias, como a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e a Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS). A alegação era que foi graças à pressão de órgãos desta natureza que o Congresso aprovou a emenda constitucional que passou a permitir aos municípios cobrar pelo serviço, uma vez que dívidas referentes à iluminação pública vinham inviabilizando diversas administrações municipais.

Em mais uma longa sessão, que se encerrou quase às duas da madrugada do dia 31 de dezembro, o projeto que instituía a cobrança da Contribuição de Iluminação Pública, a partir de janeiro de 2003, foi rejeitado por 11 votos a 10 (Ibib.

¹⁴ - O Programa Nacional de Iluminação Pública Eficiente (ReLuz) foi lançado em junho de 2000 e, em 2002, foi prorrogado até 2010. É coordenado pelo Ministério de Minas e Energia, e desenvolvido pela Eletrobrás, através do PROCEL (Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica). Tem por objetivos: proporcionar a melhoria das condições de vida noturna e segurança dos cidadãos; promover o desenvolvimento de sistemas eficientes de iluminação pública; diminuir os gastos públicos dos municípios através da redução do consumo de energia elétrica; criar cultura de combate ao desperdício de energia elétrica. Ele prevê investimentos de R\$ 2 bilhões por parte da Eletrobrás, para tornar eficientes 5 milhões de pontos de iluminação pública, e instalar mais 1 milhão no país. O financiamento dos projetos é feito às concessionárias de energia elétrica - distribuidoras, transmissoras e geradoras - que, em articulação com as Prefeituras Municipais, executam os serviços. O valor do financiamento corresponde a até 75% do valor total do projeto. O restante constitui a contrapartida das concessionárias e das Prefeituras, que pode ser feita por meio de serviços próprios como: transporte, mão-de-obra, e outros serviços necessários à execução dos projetos (ELETROBRÁS, 2007; ELETROBRÁS-PROCEL, 2010).

Ata da Sessão 224. 30 dez. 2002).¹⁵ Este resultado colocou por terra as aspirações da administração de arrecadar R\$ 360 mil por mês para custear o novo sistema de iluminação e pagar as dívidas de governos anteriores.

A reportagem do Diário Popular registrou as diversas negociações entabuladas com vistas a viabilizar a aprovação da medida:

O vice-prefeito Mário Filho (PSB) passou o final da manhã e toda a tarde e entrou a madrugada no plenário da Câmara. Muitas reuniões foram realizadas e alternativas apresentadas. Duas delas por iniciativa da Prefeitura e uma proposta pelo vereador Idemar Barz (PTB). As três previam a redução nos valores a serem pagos pela população. A proposta que mais se aproximou da possibilidade de aprovação foi a que reduziu o valor da contribuição para as três primeiras faixas de pagamento, alcançando ainda 12 mil isentos. Com esta proposta, o Executivo perderia uma arrecadação de R\$ 95 mil por mês. Na outra proposta, a diminuição seria de R\$ 45 mil. A proposta do vereador Idemar Barz reduzia a estimativa de receita para quase dois terços (DIÁRIO POPULAR. 31 dez. 2002).

Ao longo dos debates públicos, foram muitas as intervenções de um e outro lado. Os vereadores da base do governo enfatizavam que a cidade estava iluminada, fruto do Programa Reluz e que, por conta disto, o índice de violência havia diminuído em 40%, conforme relatório apresentado pela Brigada Militar. Ou seja, argumentavam que a maior segurança para a população estava diretamente ligada à iluminação do município, aliás, o que era um dos objetivos do Programa.

Ivan Duarte – Essa verba, Vereadores, Vereador Gilberto Cunha, essa verba vai para um fundo carimbado e só pode ser utilizada nestes carimbos aqui, nestes itens não se pode pegar esse dinheiro e usar em outra coisa. Essa arrecadação vai para pagar os consumos, as dívidas anteriores e a manutenção e o Reluz e ponto final. Isso é que reza o projeto. Não adianta imaginar ou querer passar para alguém que a Prefeitura vá fazer caixa com esse dinheiro [...] (CÂMARA MUNICIPAL DE PELOTAS. Ata da Sessão 224. 30 dez. 2002, p. 14).

Os parlamentares oposicionistas, por sua parte, argumentavam que, mais uma vez, a população menos favorecida seria penalizada, já que as taxas de água e de IPTU já haviam sido majoradas, onerando as despesas dessas famílias. Destacavam, ainda, que em vários outros municípios, projetos semelhantes haviam

¹⁵ - Os vereadores votaram do mesmo modo como foi indicado à nota 12 e os blocos da situação e da oposição não se modificaram. A exceção é que Eduardo Abreu (PSB) não participou da sessão, tendo sido substituído pelo suplente Marcus Cunha, do mesmo partido. Pondera-se que Jones Maschio havia migrado do PDT para o PTB.

sido rejeitados, inclusive com o voto de vereadores do PT, em cidades que eram oposição à administração municipal.

Gilberto Cunha – [...] em dois anos nesta Casa não ingressou nenhum projeto de crescimento e desenvolvimento para a nossa cidade. Nenhum projeto aonde os impostos seriam gerados pelo fomento ao trabalho, ao desemprego. Isso não tem! Agora, tem sim, do senhor que já paga. Então isso é um absurdo. Deveriam ter vergonha de encaminhar um projeto como este a uma Câmara de Vereadores de uma cidade que se encontra na situação em que está Pelotas hoje em dia (Idem, p. 16).

No 3º ano, houve recusa da mensagem 15/03, encaminhada em 13 de fevereiro, de ordem administrativa e de amplitude parcial, a qual solicitava a prorrogação por mais três meses da contratação emergencial de oito advogados que atuavam na Procuradoria Jurídica do Município. Tal contratação havia sido aprovada no período anterior, o governo realizara o concurso, mas contestações às provas haviam atrasado a contratação dos aprovados.

Os argumentos da oposição contrários à solicitação continuavam os mesmos utilizados no ano anterior, quando da rejeição de um projeto de mesmo teor: era necessário realizar concursos públicos para suprimimento de vagas e afirmavam que os contratos emergenciais serviam para beneficiar os apadrinhados do Prefeito e dos vereadores da base governo.

Apesar disso, a votação terminou empatada e, como o que estava em apreciação era o parecer contrário da CCJ, prevaleceu esta rejeição, o que impedia a aprovação da medida. (Ibidem. Ata da Sessão 41. 27 mar. 2003).

A última derrota ocorreu com assim a mensagem 106/03, que nada mais era do que a reapresentação da taxa de iluminação pública. Inicialmente, ela fora protocolada em agosto como a mensagem 44/03, considerada inconstitucional no parecer apresentado à CCJ pelo relator Gilberto Cunha. Para evitar que a CCJ rejeitasse o projeto, o governo decidiu retificá-lo (mensagem 64/03) e iniciar uma ampla negociação com os vereadores da oposição. Porém, sem conseguir avanços e prevendo a rejeição, a líder do governo, Jacira Porto (PT), solicitou a retirada do projeto, em 21 de outubro. Na oportunidade, o Vice-Prefeito, que participava do processo de negociação com a Câmara, declarou:

Mário Filho – [...] faço uso da palavra para em nome do Governo dizer que pela primeira vez na história, pelo compromisso com a cidade, um governo tem a coragem de propor uma taxa em ano eleitoral, porque o maior projeto

não é o eleitoral, mas o maior projeto é o do futuro desta cidade. [...] Nós estamos retirando, não de pauta, mas estamos retirando o projeto em solidariedade aos nossos Vereadores, ao compromisso que eles tiveram com o Governo e ao compromisso que eles têm demonstrado com esta cidade. Fiz questão de falar para deixar registrado. Nenhum governo gosta de cobrar taxa, nenhum governo fatura em cima da cobrança de taxa. Agora, um governo responsável, que tem preocupação com o futuro desta cidade, propõe, mesmo que isso tenha um desgaste eleitoral [...] (Idem, Ata da Sessão 169. 21 out. 2003, p. 13).

A resposta a este discurso veio de imediato e, como de praxe, foi apresentada pelo Vereador Gilberto Cunha.

Gilberto Cunha - O que hoje ficou mostrado aqui é que realmente eles não têm coragem de enfrentar a população! A população está de parabéns porque ganhou no dia de hoje! Porque essa retirada é... Sabem o que deveria ter acontecido? O Executivo Municipal deveria ter tido a vergonha de não encaminhar esse projeto à Câmara de Vereadores! Deveria saber os anseios da população e não ter encaminhado! O que aconteceu aqui foi vergonhoso! Encaminharam! Tentaram manipular! Tentaram jogar! Fizeram manobras! E mesmo assim os Vereadores que são a favor da população disseram que iriam votar de acordo com os anseios da população. E com isso ficou a vergonha do Poder Executivo Municipal de ter que tirar esse projeto de pauta! Mas não faz mal! A vitória foi do povo pelotense! Aproveitando, já deixo aqui, já que o Vice-Prefeito está na Casa, a ideia de ele buscar impostos, em vez de buscar no bolso da população, buscar em novas indústrias, no crescimento das indústrias, no trabalho. Que ele vá buscar lá! Mas ele que não venha com o aumento (de dois em dois meses) da água, aumento do IPTU, aumento através da contribuição da iluminação pública (Idem, p. 15).

No entanto, no final do ano, em 23 de dezembro, ela foi novamente protocolada, dessa vez como a mensagem 101/03, que não trazia mudanças em relação à proposta retirada dois meses antes. Desta vez, o PL chegava a plenário munido de um trunfo: a presença do presidente da CEEE (Companhia Estadual de Energia Elétrica), Antônio Carlos Brites Jaques. Em entrevista ao Diário Popular, o Secretário de Finanças, Marcos Bósio, justificou:

fundamentalmente o que nos levou a reapresentar o projeto ainda este ano foi o compromisso com a CEEE e o apoio da companhia do Governo do Estado. A arrecadação representa para a Prefeitura, no primeiro ano da implantação da CIP, o saneamento da dívida de 2,5 milhões com a concessionária (administração direta). Se a proposta parecia partidária, 'petista' aos vereadores, hoje será defendida por quem representa uma instituição do Estado. Ganha pluralidade. A Prefeitura espera, neste contexto, facilitar as negociações com outros partidos (DIÁRIO POPULAR. 23 dez. 2003).

De um lado, o Executivo mantinha contatos, costurava apoios e apostava na aprovação. A versão que voltou ao Legislativo estabelecia que estariam isentos da cobrança tanto os moradores da zona rural quanto os consumidores até 50 Kwh. Cerca de 80% das moradias ficariam na faixa de consumo até 300 Kwh, em que o valor mensal a ser pago seria de R\$ 5,00. Até então, só para manter em dia a conta do mês e o parcelamento das dívidas acumuladas em administrações anteriores com a CEEE, o Executivo precisava dispor de uma cifra de R\$ 354 mil por mês.

De outro, opositores e entidades de classe se articulavam para barrar o novo tributo, em caso de ele receber o aval da maioria. O relator da CCJ, Gilberto Cunha (PSDB), reiterava ao término da defesa de inconstitucionalidade:

[...] o parecer será o mesmo de outubro, quando houve a retirada da pauta. O projeto de lei ter vinculado a CIP ao consumo de Kwh remete à bitributação, pois na mesma linha já é cobrado o ICMS. Não sei como tiveram coragem de reapresentá-lo. Eles vão perder de novo (Idem. 24 dez. 2003).

No entanto, o Diário Popular afirmava que o governo teria alguns recursos para tentar convencer os vereadores, entre eles, uma nova versão do projeto, e que a possibilidade de negociação existia:

O substitutivo que deve ingressar na Casa - mesmo que no dia da votação - facilitaria as negociações. O presidente do PMDB, Renato Paradedá, admite: conforme o nível das alterações na proposta, a bancada estudaria a possibilidade de mudar de posição. Sem mudanças, os três votos permanecem iguais: não. "É até uma descortesia do Executivo reencaminhar o projeto sem reformulá-lo", reclamou. A mesma lógica, de repensar o posicionamento, pode valer para outros partidos, como o PTB (Ibidem, idem).

A retificação do projeto foi, de fato, apresentada pelo governo na sessão do dia 30 de dezembro¹⁶, mas o Diário Popular resumiu a tramitação:

Durante a manhã - como já esperado - ingressou mensagem substitutiva na Câmara. Nada que alterasse posições. A redução de valores a serem pagos pela comunidade e a criação de um Conselho Gestor, para acompanhar a aplicação dos recursos arrecadados, não surtiram qualquer efeito.

¹⁶ - Esta retificação não foi constatada pela coleta de dados, nem havia sido apontada por Figueiredo (2005). Observada a referência a ela no Diário Popular e na ata da sessão 223 da Câmara Municipal, a mensagem foi exaustivamente procurada em uma nova consulta no Departamento de Atos Oficiais, novamente sem sucesso. Passou-se a cogitar, então, a hipótese de que tenha sido protocolada às pressas, sem ofício de encaminhamento previamente elaborado e, diante do insucesso, não houve o cuidado, de parte do governo, de formalizá-la junto ao setor. Todavia, o projeto foi identificado nos arquivos da Câmara Municipal pelo pesquisador Rafael Hetsper, a quem se agradece pela gentileza do acesso à informação.

Por volta das 16h30min, sem ambiente favorável, o Partido dos Trabalhadores (PT) fez uso de direito regimental e pediu a retirada - não definitiva - do projeto. O objetivo? Ganhar horas para alinhar apoios e provocar a desarticulação dos adversários, num dia marcado por expediente truncado: repetidos fecha e abre dos trabalhos. Mas não adiantou. Quando colocada em votação na CCJ, a CIP repetiu os outros resultados. Foi barrada por maioria (Ibid. 31 dez. 2003).

Dessa forma, o jornal noticiava como matéria de capa: *“Governo digere a terceira derrota da CIP”*, em referência à rejeição do ano anterior, à retirada ocorrida em outubro daquele ano, e à nova rejeição em plenário, em dezembro. O projeto havia sido derrotado na noite anterior, dessa vez pelo placar de 12x9¹⁷, sem sequer levar a discussão da proposta ao mérito. A tese de inconstitucionalidade prevaleceu (DIÁRIO POPULAR. 31 dez. 2003; CÂMARA MUNICIPAL DE PELOTAS. Ata da Sessão 223. 30 dez. 2003).

Depois desse novo dissabor, o governo de Marroni não voltou a apresentar a proposta da taxa de iluminação pública, a qual, nos dois anos em que tramitou na Câmara, foi duas vezes rejeitada, sendo que, antes desse resultado, sofreu quatro retificações (duas em 2002 e duas em 2003) e foi uma vez retirada (2003).

2 Governo de Bernardo/Fetter Júnior

Esta gestão não aprovou 28 projetos (oito foram rejeitados e 20 foram retirados e arquivados). Uma dessas medidas foi posteriormente aprovada, o que faria com que restassem 27 iniciativas não acatadas pelo Legislativo.

¹⁷ - O único voto que se alterou em relação às votações anteriormente discriminadas foi o da Pastora Ieda (PL), que se juntou aos 11 votos da oposição ao governo.

Men.	Mat.	Abran.	Ementa
004/05	Outros	Geral	Autoriza o município a aderir às disposições da Lei Complementar Estadual, que transformou a Aglomeração Urbana de Pelotas em Aglomeração Urbana do Sul, agregando-lhe novos municípios.
007/06	Adm.	Parcial	Altera a tabela de vencimentos e salários básicos dos Procuradores Municipais, autoriza a sua convocação para Regime Integral (RTI), revoga a Lei nº 4.059/96.
048/06	Adm.	Parcial	Altera dispositivos da Lei nº 5.231/06, readequando atividades de algumas unidades administrativas da Prefeitura.
049/06	Adm.	Parcial	Altera a Lei nº 5.231/06, dispondo sobre o quadro de cargos em comissões e/o funções gratificadas e as convocações em regime de Dedicação Exclusiva e Tempo Integral.
050/06	Adm.	Parcial	Altera dispositivos da Lei nº 5.231/06, flexibilizando o uso de cargos em comissões e/ou funções gratificadas.
072/06	Social	Parcial	Altera a redação do caput do Art. 3º, da Lei nº 1.624/67, que autoriza uma doação de área ao Instituto Espírita Lar de Jesus.
007/07 074/07	Adm.	Parcial	Institui o adicional Pró-Saúde para os servidores lotados na Secretaria Municipal de Saúde que atuem, especificamente, nas áreas da Estratégia de Saúde da Família – ESF e no Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU.
058/08	Outros	Geral	Dispõe sobre a veiculação de anúncios em aparato publicitário na paisagem, expostos em locais visíveis publicamente no município.

Quadro 16 – Projetos de lei apresentados pelo governo de Bernardo/Fetter Júnior que foram retirados do Legislativo

Durante o mandato, nove projetos foram retirados. No 1º ano, houve apenas um caso, classificado como “outros” de abrangência geral, que autorizava o município de Pelotas a aderir às disposições da Lei Complementar Estadual, que transformou a Aglomeração Urbana de Pelotas em Aglomeração Urbana do Sul, agregando-lhe novos municípios. Ele chegou a receber retificação, mas não a ser deliberado em plenário (mensagens 02 e 04/05).

O 2º ano foi marcado pelo maior número de projetos retirados de pauta (cinco): três diziam respeito a alterações na Lei nº 5.231/05, relativas à reestruturação administrativa da Prefeitura (mensagens 48, 49 e 50/06); outra alterava a tabela de vencimentos e salários básicos dos Procuradores Municipais e autorizava a convocação para Regime Integral (mensagem 07/06), sendo todos administrativos de amplitude parcial. A quinta retirada referia-se a uma medida social parcial, pois visava à alteração de uma lei de 1967, que autorizara a doação de área ao Instituto Espírita Lar de Jesus (mensagem 72/06).

No 3º, duas mensagens de igual teor foram retiradas, ambas administrativas e de abrangência parcial (mensagens 07 e 74/07), e que instituíam adicional Pró-Saúde para os servidores lotados na Secretaria Municipal de Saúde que atuem, especificamente, nas áreas da Estratégia de Saúde da Família (ESF) e no Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU).¹⁸

¹⁸ - Como será visto a seguir, ela ainda foi protocolada em uma terceira oportunidade no ano e, não tendo sido votada, foi arquivada pelo Legislativo.

No ano derradeiro, houve mais um caso, o do projeto que dispunha sobre a veiculação de anúncios em aparato publicitário na paisagem, expostos em locais visíveis publicamente no município (mensagem 58/08). Como já foi apontado, esta medida, classificada como “outros” de abrangência geral, foi reapresentada em 2009, ocasião em que foi aprovada pela Câmara e sancionada como a Lei nº 5.639.

Mens.	Matéria	Abran.	Ementa
089/05	Adm.	Parcial	Disciplina a prática de atos administrativos e a tramitação de processos administrativos no âmbito da Administração Pública Municipal.
002/06	Social	Parcial	Autoriza a Prefeitura Municipal a firmar convênio com o Estado, através da Secretaria da Justiça e Segurança.
005/06	Outros	Parcial	Autoriza o Executivo a realizar processo licitatório para a venda do imóvel situado à Av. Herbert Hadler, nº 1972, pertencente ao município de Pelotas, e dá outras providências.
079/07	Social	Geral	Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, no âmbito do município.
080/07	Econ.	Geral	Altera a redação da Lei nº 5.196/05, que disciplina a cobrança do IPTU.
081/07	Adm.	Parcial	Institui o adicional Pró-Saúde para os servidores lotados na Secretaria Municipal de Saúde que atuem, exclusivamente, nas áreas da Estratégia de Saúde da Família – ESF e no SAMU.
064/07	Econ.	Geral	Dispõe sobre o Programa “Incentivo à regularização de débito com o município” para pagamento de dívidas de origem tributária ou não, com isenção ou redução de juros e multa de mora.
065/07	Econ.	Geral	Altera a Lei nº 5.100/05, que instituiu o Programa Desenvolver Pelotas, para atração de investimentos e geração de emprego e renda.
006/08	Social	Parcial	Altera o parág. único do Art. 5º, da Lei nº 5.212/06, que disciplina o benefício de passe livre às pessoas portadoras de deficiência física, no transporte coletivo de passageiros no município.
040/08	Outros	Geral	Acrescenta parág. 2º ao inciso V do Art. 31, da Lei nº 5.086/04, que dispõe sobre o controle das populações de cães e gatos, bem como sobre a prevenção e controle de zoonoses no município.
050/08	Outros	Geral	Dispõe sobre a prestação do serviço de transporte escolar no município.

Quadro 17 – Projetos de lei apresentados pelo governo de Bernardo/Fetter Júnior que foram arquivados pelo Legislativo

Dentre os 11 projetos arquivados, figuram: um no 1º ano, equivalente a 1,1% da produção, de ordem administrativa e de abrangência parcial, o que disciplinava a prática de atos administrativos e a tramitação de processos administrativos no âmbito da administração pública municipal (mensagem 89/05); dois no 2º, correspondentes a 2,6% das iniciativas do ano, as quais tratavam de, respectivamente: firmar convênio com o Estado, através da Secretaria de Justiça e Segurança (mensagem 02/06), sendo social e parcial; e autorizar o Executivo a realizar processo licitatório para a venda de um imóvel pertencente ao município (mensagem 05/06), considerado “outros” e parcial.

O ano em que houve mais arquivamentos foi o 3º, com cinco solicitações, correspondentes a 45,4% do total da categoria e a 6,8% da produção do período. Uma delas (mensagem 81/07), matéria administrativa e de abrangência parcial, foi a já comentada instituição de um adicional para servidores que atuam nas áreas de ESF e SAMU, retirada em duas oportunidades no ano anterior. Três foram consideradas econômicas e de abrangência geral: a que alterava a Lei nº 5.100/05, a qual instituiu o programa “Desenvolver Pelotas” (mensagem 64/07); a que dispunha sobre o programa de incentivo à regularização de débito com o município para pagamento de dívidas de origem tributária com isenção ou redução de juros e multa de mora (mensagem 67/07)¹⁹; e a que propunha alterar a lei que disciplina a cobrança do IPTU (mensagem 80/07). A quinta iniciativa foi considerada matéria social de amplitude geral, pois criava, no âmbito do município, o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (mensagem 79/07).

No 4º ano houve três projetos arquivados. Um deles acrescentava um parágrafo à Lei nº 5.086/04, que dispunha sobre o controle das populações de cães e gatos, bem como sobre a prevenção e controle de zoonoses no município (mensagem 40/08), tendo sido classificado como “outros” de abrangência geral. Quando ainda era um projeto, a medida fora protocolada no último ano do governo de Marroni, ocasião em que recebeu duas retificações antes de, enfim, transformar-se em lei (mensagens 34, 44 e 48/04).

Os outros dois, referem-se: uma medida social de abrangência parcial, que visava a alterar um parágrafo da Lei nº 5.212/06, que disciplina o benefício de passe livre às pessoas portadoras de deficiência física, no transporte coletivo de passageiros no município (mensagem 06/08) e “outros” de amplitude geral, visto que dispunha sobre a prestação de serviço de transporte escolar no município (mensagem 50/08).

¹⁹ - Originalmente, essas mensagens foram encaminhadas sob os números 31 e 62/07, mas sofreram retificações e ganharam uma nova identificação. Apesar de terem sido retificadas, o governo não conseguiu que elas fossem aprovadas.

Mens.	Matéria	Abran.	Ementa
048/05	Outros	Parcial	Autoriza a Prefeitura Municipal de Pelotas a realizar a doação da marca Fenadoce para a Câmara dos Dirigentes Lojistas de Pelotas.
094/05	Outros	Parcial	Autoriza o Poder Executivo a outorgar à Fundação de Incentivo ao Turismo de Pelotas e Região-Fitur, “autorização de uso”.
106/05	Outros	Parcial	Autoriza o município a firmar Convênio com a Aliança Pelotas, objetivando, a cooperação, intercâmbio, promoções, eventos e a realização de ações conjunta em favor do desenvolvimento econômico e social da cidade de Pelotas, através de estratégias comuns, e a prospecção de recursos materiais e humanos.
096/05	Adm.	Parcial	Altera a Lei nº 4.158/97, referente ao quadro de pessoal da Eterpel.
098/05	Social	Geral	Altera o artigo 165, da LOM, que trata da gratuidade para os usuários do Sistema de Transporte Público de passageiros urbano e rural no município.
100/05	Outros	Geral	Altera a redação do artigo 156, da Lei nº 1.807/70, que trata da apreensão de animais soltos em via pública (institui novo Código de Posturas do município).
045/06	Adm.	Parcial	Altera dispositivos da Lei nº 5.251/06, readequando atividades e o quadro de cargos em comissão.
040/07	Adm.	Parcial	Autoriza o Poder Executivo a extinguir a Empresa da Pedreira Municipal – Empem.

Quadro 18 – Projetos de lei apresentados pelo governo de Bernardo/Fetter Júnior que foram rejeitados pelo Legislativo

As derrotas do governo de Bernardo/Fetter Júnior ficaram concentradas no 1º ano do mandato (seis das oito). É importante destacar que todas ocorreram no período final desse 1º ano e que apenas um desses projetos havia sido encaminhado, quando Bernardo de Souza estava à frente da Prefeitura. Todos os demais foram protocolados e houve a rejeição no período de interinidade de Fetter Júnior, ou seja, quando era o Vice no exercício do cargo de Prefeito por causa da licença de saúde do titular. As circunstâncias que cercam tais rejeições, no entanto, merecem ser evidenciadas.

O primeiro desses projetos, encaminhado no dia 27 de julho (mensagem 048/05), autorizava a Prefeitura Municipal de Pelotas a realizar a doação da marca Fenadoce²⁰ para a Câmara dos Dirigentes Lojistas de Pelotas (CDL), tendo sido enquadrado na categoria “outros” de abrangência parcial.

Na sessão de 28 de dezembro de 2005, ele entrou em 1ª discussão, com parecer favorável da COF e parecer contrário da CCJ, por não constar a avaliação do bem. Desta forma, lembrou o secretário dos trabalhos, Vereador Otávio Soares, se fosse mantido o parecer do relator da CCJ (vereador Ivan Duarte, do PT), o processo estaria prejudicado e, por consequência, derrotado. Dito isso, o relator pediu a palavra para dar esclarecimentos:

²⁰ - Trata-se da Feira Nacional do Doce, evento realizado anualmente para promover a cultura doceira do município. Desde 1995, vem sendo promovido pela CDL de Pelotas. Como a Feira foi criada pela Prefeitura Municipal em 1986, que foi responsável pelas primeiras edições, a marca pertence ao poder público (FENADOCE, 2010).

Ivan Duarte – Tem um problema, eu acho, nesse projeto que é no tempo de tramitação. Eu vou explicar. Quando recebi esse projeto, quando a Prefeitura quer doar alguma coisa tem que anexar junto o valor daquilo que está sendo doado. Então imediatamente eu dei um parecer. Está contrário porque não consta aqui o quanto a Prefeitura está doando. [...] Eu sugeriria ao Governo que retirasse esse projeto em função dessa questão. [...] Agora aqui estou inseguro. Se for mantida a votação eu vou manter de acordo com o meu voto, para ser coerente com meu parecer. Mas se for retirado, como é o projeto do governo, a gente rediscutiria melhor no ano que vem, aí traria a CDL aqui para explicar afinal como é esse negócio das marcas (CÂMARA MUNICIPAL DE PELOTAS. Ata da Sessão 255. 28 dez. 2005, p. 22).

Imediatamente, interveio o vereador mais experiente da Câmara, com mais de 35 anos de mandato e que era do mesmo partido de Fetter Júnior (PP).

Mansur Macluf – Esse projeto de lei oriundo da Prefeitura encontra-se na Casa desde o período de julho, há praticamente meio ano. Temos manifestações ocorridas anteriormente numa conversa que tivemos com a Câmara Lojista, e hoje na grande maioria dos Vereadores observa-se o espírito legislador de conceder a doação. Quanto ao mérito, parece-me que não há uma contrariedade maior, já está autorizada com plenos direitos esta marca Fenadoce. A Prefeitura pretende tão-somente e diz assim na sua justificativa: *‘regularizar a marca da Fenadoce junto ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo’* para que exista gerenciamento de direito por parte da Fenadoce. O que vimos foi que a colocação feita pelo vereador Ivan Duarte procede e tem amparo na nossa Lei Orgânica do Município, no artigo 9º, onde diz que *‘a alienação de bens públicos municipais subordinada a existência de relevante interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá as seguintes normas...’* esse é o caput, o conceito básico inicial. As justificativas evidentemente são menores, mas eu não vejo outra alternativa do que aceitarmos o parecer do relator e retornar como foi dito pelo Vereador Ademar Ornel nos primeiros dias de janeiro, não vai fazer diferença, vai isso sim disciplinar, regulamentar e legitimar através do que consta na nossa Lei Orgânica e através do parecer dado pelo relator junto a Comissão de Constituição e Justiça. Então, o processo seria retirado de pauta agora e ficaria o compromisso (aqui está o Secretário de Governo) de, no início das atividades parlamentares de 2006, após o recesso, retornar o processo, preenchida a lacuna do artigo 9º da Lei Orgânica do Município, lacuna essa que poderia torná-lo ilegítimo e inconstitucional (Idem, p. 24).

Colocado em votação, foi aprovado por unanimidade o parecer contrário da CCJ. Assim, o projeto foi derrotado, mas *“derrotado na boa intenção, como propôs o vereador Mansur Macluf, de retornar à Casa, cumprindo as exigências legais, nos primeiros dias do próximo ano”*, finalizou Otávio Soares, secretário da sessão (Ibidem, idem).

Um segundo projeto, a mensagem 094/05, também classificado como “outros” de abrangência parcial, foi encaminhado ao Legislativo em 7 de dezembro de 2005. Ele autorizava o Executivo a outorgar à Sociedade para o Desenvolvimento

do Turismo Sustentável em Pelotas e Região (FITUR)²¹, “autorização de uso”. De acordo com o projeto, seriam cedidas três salas do Mercado Público para serem utilizadas pela entidade.

Na sessão de 22 de dezembro de 2005, o projeto foi discutido, com os pareceres da CCJ e da COF aprovados por unanimidade. No entanto, Edson Luiz Planeta, representante dos Locatários do Mercado Central estava presente à sessão e, devidamente autorizado pelos vereadores, fez uso da palavra:

[...] o que nos trouxe a esta Casa foi a informação de que um projeto oriundo da Secretaria Municipal de Turismo Esporte e Lazer, nos causava no mínimo estranheza diante do seu conteúdo encaminhado pela apreciação do Legislativo. [...] Sem entrar na discussão da legalidade, se a FITUR tem direito a ocupar espaço no Mercado Público, então qualquer outra entidade da cidade, qualquer outro cidadão poderá sentir-se com o mesmo direito de utilizar salas comerciais do Mercado. O Mercado é um prédio público, é verdade, mas é com esta preocupação que todas as discussões vêm ocorrendo, para garantir a reforma, para garantir a revitalização, não para garantir a ocupação de algumas salas por uma entidade sem que primeiro até mesmo se tivesse aprofundado a discussão. Esse projeto partiu da Secretaria Municipal de Turismo e foi acordado na Procuradoria ou no Gabinete. O único meio que não foi utilizado foi a conversação e o diálogo, e saber realmente do parecer contrário ou favorável ao projeto. Por isso, solicito aos Srs. Vereadores e à Vereadora Diosma que – temos duas hipóteses neste momento – ou abrimos uma discussão sobre a ocupação das salas com as partes envolvidas ou solicito a reprovação, a rejeição do projeto, porque será danoso para a reforma do Mercado Público com o aproveitamento dos recursos do projeto Monumenta^[22]. Eu lamento muito a atitude do Secretário de Turismo, Esporte e Lazer pela falta de diálogo e conversação antes de mandar o projeto à Casa (Ibid. Ata da Sessão 251. 22 dez. 2005, p. 2).

Alguns parlamentares manifestaram-se, no sentido de buscarem esclarecimentos se o projeto já estava em processo de discussão, o que foi confirmado pelo vereador Ademar Ornel, que presidia a Mesa. Além disso, a falta de informações e de subsídios para uma análise mais aprofundada foi reclamação

²¹ - É uma sociedade civil de direitos privados, sem fins lucrativos, declarada de interesse público por meio da Lei 4.512/00. Foi fundada em seis de agosto de 1995 e tem por finalidade a promoção de eventos que contribuam para o turismo da Zona Sul do Rio Grande do Sul (PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS, 2010).

²² - É um programa estratégico do Ministério da Cultura, que procura conjugar recuperação e preservação do patrimônio histórico com desenvolvimento econômico e social. Sua proposta é a de agir de forma integrada em cada um desses locais, promovendo obras de restauração e recuperação dos bens tombados e edificações localizadas nas áreas de projeto. Além de atividades de capacitação de mão-de-obra especializada em restauro, formação de agentes locais de cultura e turismo, promoção de atividades econômicas e programas educativos. Conta com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento e o apoio da Unesco, procura garantir condições de sustentabilidade do Patrimônio e é implementado nas cidades a partir da assinatura de convênios firmados entre o Ministério da Cultura, prefeituras e/ou estados, mediante o qual se estabelecem as atribuições de cada uma das partes, os valores a serem repassados e os prazos de execução das obras (MONUMENTA, 2010).

recorrente entre os manifestantes. Foi apresentada a seguinte proposta, a partir da qual o projeto foi rejeitado por unanimidade:

Paulo Oppa – [...] já que estamos em regime de votação e, também, porque estamos a poucos dias do próximo ano e, portanto, há que se dar um tempo para fazer a ampla discussão para que se encaminhe esse projeto à Câmara de Vereadores a partir de um debate com aqueles que se utilizam daquele espaço importante do município de Pelotas. Então, o nosso encaminhamento é que se faça a votação e se derrote o processo, já que não é possível retirá-lo, e que o governo organize essa discussão. Depois, em início de janeiro, assim que for possível fazer esse debate, que o projeto seja reapresentado à Câmara de Vereadores no ano de 2006 (Idem, p. 3).

Nesta mesma sessão, foi apreciada a mensagem 096/05, classificada como administrativa e de amplitude parcial, que ingressou no Legislativo em 7 de dezembro e propunha a alteração da Lei Municipal nº 4.158/97, referente ao quadro de pessoal da Eterpel (Empresa Municipal Terminal Rodoviário de Pelotas). Este projeto recebeu pareceres favoráveis da CCJ e da COF, que foram aprovados por unanimidade. O processo passou a ser apreciado artigo por artigo, o que deu início ao debate e às críticas aos procedimentos do governo, as quais foram apresentadas tanto por vereadores teoricamente da situação quanto pelos de oposição:

Adalim Medeiros – Acho que está faltando, por parte do governo, um pouco mais de diálogo com os Vereadores, porque se acumulam muitos processos para serem votados no final do ano. Já é um erro isso, porque eu acho que, aos poucos, o trabalho seria bem melhor se viessem os projetos assim eventualmente, mas acumula tudo no final do ano. O que nós queremos é que, quando trata de cargos, de salários, de aumento de remuneração, uma série de coisas, que isso seja discutido conosco, aqui na Casa, porque, afinal de contas, somos os responsáveis pela fiscalização do Executivo e não vamos querer cometer equívocos aqui, em alguns processos. Então, fica como alerta do governo que processos semelhantes a este, quando mais complicados, e ao anterior, que tratava do Mercado Público, que isso seja dialogado com os Vereadores para que possamos, com muita clareza, votar. Porque não dá para votar no atropelo e de repente causar até algum prejuízo aos cofres públicos.

Milton Martins – A minha avaliação é que um governo como este não precisa de oposição. A própria bancada da situação já está identificando neste governo uma bateção de cabeça de tal medida, que o projeto enviado para cá da Fitur, que era um projeto que mereceria ter uma análise e um debate mais fundamentado. Não houve, por parte da bancada do governo, nenhuma possibilidade de defesa do governo e foi derrotado por unanimidade. Agora, um outro projeto do governo será, com certeza, derrotado por unanimidade. Por quê? Porque não tem articulação no governo e, não tendo articulação no governo, não tem governo, porque o povo de Pelotas já identificou que o governo não assumiu ainda, tal é o descalabro e o desmando. Então, está na hora deste governo fazer um profundo balanço deste ano e estabelecer, de forma articulada, políticas públicas e vir defendê-las. Porque se não tem coragem de defender os seus projetos, que não os mande para a Câmara, porque aí é desperdício de

dinheiro público, pois gasta papel. O Poder Legislativo perde tempo, e na última hora o projeto não tem pé nem cabeça. Porque o projeto que vem para cá, ao invés de economizar, de encaminhar obras com mais urgência, não, cria cargos, aumento de salário, como é o caso do Sanep e de outros departamentos do governo. Então, está ficando muito fácil ser oposição neste governo (Ibidem, p. 6).

Assim como na apreciação do projeto anterior, o projeto foi rejeitado por unanimidade.²³

Na continuidade da sessão, foi colocada em discussão a mensagem 100/05, classificada como matéria “outros” de abrangência geral, que ingressou no Legislativo em 19 de dezembro e se dispunha a alterar a redação do art. 156 da Lei Municipal nº 1.807/70, que tratava da apreensão de animais soltos em via pública e instituíam novo código de posturas no município de Pelotas. A proposta tinha por objetivo estabelecer medidas administrativas que permitissem que a Prefeitura tivesse maior controle sobre esses animais, segundo determina o Código de Trânsito Brasileiro e a legislação municipal. Pela nova redação, quando o animal fosse apreendido, sem que o seu proprietário o reclamasse no prazo de dez dias, seria vendido em praça pública e o produto da venda recolhido aos cofres municipais. A multa ao proprietário para devolução do animal apreendido passaria a ser progressiva e fixada por decreto municipal. Com a alteração na lei, os valores seriam alterados e aumentados, conforme o número de reincidências. Na primeira vez que o animal fosse recolhido a multa seria de R\$ 60,00, passando para R\$ 80,00 na segunda vez e R\$ 120,00 na terceira apreensão. Após, seria acrescido R\$ 20,00 ao valor da terceira apreensão e assim sucessivamente.

O projeto de lei recebeu pareceres favoráveis da CCJ e da COF aprovados por unanimidade. Iniciou-se a discussão e, a sequência e os argumentos, foram muito semelhantes aos dois casos anteriores:

Milton Martins – Quero chamar a atenção dos Srs. Vereadores porque o artigo 1º da lei acaba mudando o artigo 156 da lei, que é o Código de Posturas, que já tem quase 40 anos. O projeto de lei trata do serviço de apreensão aos animais, e no correr do projeto, ele abre possibilidade de terceirização desse serviço, que é um serviço que praticamente neste governo não funcionou. Inclusive trouxe riscos muito grandes à população como vários acidentes com animais. A minha opinião, Sr. Presidente, é que este projeto não pode prosperar, porque a multa que está sendo colocada aqui quer remeter a um decreto municipal, e multas não podem ser fixadas por decreto.

²³ - Esta proposta foi apresentada novamente e, desta vez, aprovada por unanimidade e sem emendas, tornando-se a Lei nº 5.392, de 06 de dezembro de 2007.

Presidente (Otávio Soares) – Vereador, permita que inclusive eu possa colaborar com V. Exa, embora não caiba aparte da Presidência, mas gostaria de discutir. V. Exa tem total razão. Inclusive, o Secretário de Governo pediu para que fosse retirado de pauta esse projeto. [...]

Mansur Macluf (Questão de Ordem) – Sr. Presidente, primeiramente queríamos, como está em primeira discussão, retirarmos o outro projeto pelos critérios anteriormente e agora, não é possível. O projeto já está em discussão, o projeto está em regime de urgência, não cabe mais a retirada nem pela liderança do Governo. Então a alternativa é outra, voltar esse projeto no dia 02 ou 03 de janeiro. Mantendo o mesmo critério com relação ao projeto anterior. Nós gostaríamos de retirá-lo. Houve uma pequena falha, uma distração, é natural, de colocá-lo em pauta já que tinha sido até aconselhado... [...]

Presidente (Otávio Soares) – Mas realmente, inadvertidamente foi colocado pela presidência em votação e em discussão, quando na verdade deveria ter sido retirado. Então a presidência dá o seguinte encaminhamento: recomendar aos Srs. Vereadores que se derrote este projeto na votação para não criar problemas aqui na Câmara e o projeto voltará refeito no próximo ano, a partir de 02 de janeiro. Inclusive havia a solicitação para o envio do substitutivo (Ibid. p. 24-25).

Na votação, o projeto foi rejeitado por unanimidade.

Alguns dias depois, em 15 de dezembro, o Prefeito encaminhou para a Câmara a mensagem 098/05, que alterava o art. 165, da Lei Orgânica Municipal, que tratava da gratuidade para os usuários do Sistema de Transporte Público de passageiros Urbano e Rural no Município de Pelotas. O projeto de lei, qualificado como social e de abrangência geral, foi apreciado pelos vereadores, na sessão de 29 de dezembro, com pareceres favoráveis da CCJ e da COF, que foram aprovados por unanimidade.

O vereador Ivan Duarte esclareceu que o art. 1º desse projeto propunha duas mudanças: a primeira era que as pessoas com mais de 60 anos passariam a pagar a passagem até completar 65 anos; e a segunda, que os carteiros ficariam excluídos da gratuidade. Por isso, solicitou que fosse concedida a palavra a Golberi Valória, diretor do Sindicato dos Trabalhadores da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, para que manifestasse seu posicionamento quanto ao tema. E, assim, pronunciou-se Valória:

[...] Nós, carteiros, assim como sou, não queremos estar acima da lei. Honramos o nosso trabalho e, assim como em todas as cidades do Brasil, queremos o passe livre. Não gostaríamos que Pelotas abrisse um precedente para que depois em outras cidades do estado e até mesmo do país aconteça o mesmo. [...] Queremos dizer aos senhores que não são os 80 carteiros do município que vão dar prejuízo para as empresas do transporte coletivo. Se hoje foi feito um levantamento onde diz: *'através de estudos técnicos foi constatado pela Secretaria dos Transportes que a gratuidade no transporte coletivo atingiu índices alarmantes'*, o que, aliás, é do pleno conhecimento público, não devem ser os 80 carteiros que dão o

prejuízo, porque as empresas do transporte público transportam quase 300 mil pessoas no município. Deveríamos rever esta situação da Prefeitura Municipal que extingue a gratuidade do transporte para os carteiros em serviço. [...] Somos reconhecidos em cada canto dessa cidade, por isso eu gostaria que os senhores pensassem bem na hora de votar. Estamos acompanhando essa situação, pois temos que manter um correio público e de qualidade, queremos sempre honrar o nosso compromisso profissional com todo o País (Ibid. Ata da Sessão 258. 29 dez. 2005, p. 19).

De imediato, alguns vereadores se pronunciaram:

Adalim Medeiros – [...] Um projeto dessa magnitude, complexo como é, vir às pressas para a Casa para tomarmos a decisão, para de repente atirar os Vereadores contra uma categoria. Esse projeto na verdade para ser bem elaborado, a Prefeitura deveria chamar as partes interessadas, ou seja, os empresários, os diretores dos correios, o pessoal da Brigada Militar ... Então voto contra esse projeto sim, porque ele foi mal elaborado e não foi discutido com a devida atenção. Simplesmente nos largaram uma batata quente aqui na Câmara de Vereadores e que simplesmente os Vereadores que decidam! E eu não vou decidir apressadamente sem ter o conhecimento profundo de que prejuízo essas empresas estão recebendo. [...]

Ademar Ornel – Acho que da mesma forma que tínhamos assegurado a alguns trabalhadores do Correio, esta Câmara deu a gratuidade para vários segmentos. O governo concordou até este momento, mas agora quer resolver o problema da gratuidade e quer passar à Câmara essa responsabilidade. Essa não é função da Câmara, até porque ela não pode legislar sobre isso. Então, acho que o governo não está assumindo a sua responsabilidade e não cabe à Câmara assumir uma responsabilidade que não é dela. Isso nós dissemos ao prefeito Fetter Júnior quando ele queria encaminhar este projeto, ou seja, que nós não assumiríamos essa responsabilidade. Dessa forma, acho que não temos outro caminho, senão o de rejeitar já o art. 1º e acabar com essa situação. Esse tema não pertence à Câmara de Vereadores, por isso temos que votar contra (Ibid., p. 23-26).

Ao final das intervenções, o secretário, vereador Otávio Soares, chamou a atenção que o art. 1º inviabiliza o restante do projeto. Após a chamada dos vereadores, o resultado foi o seguinte: 14 votos contrários e 1 ausente.²⁴ Estava, portanto, rejeitado por unanimidade o projeto de lei encaminhado pelo Executivo.

Logo a seguir foi colocada em primeira discussão, a mensagem 106/05, protocolada na Câmara de Vereadores em 27 de dezembro, que autorizava o município a firmar convênio com a Aliança Pelotas²⁵, objetivando: cooperação, intercâmbio, promoções, eventos e a realização de ações conjunta em favor do

²⁴ - Lembra-se que, a partir da legislatura 2005-2008, a Câmara passou a ser formada por 15 vereadores, e não mais por 21.

²⁵ - Organização que reúne oito entidades patronais: Centro das Indústrias de Pelotas, Associação Comercial de Pelotas; Associação Rural de Pelotas; Câmara de Dirigentes Lojistas; Sindicato da Habitação; Sindicato da Indústria da Construção Civil e Moveleira de Pelotas e Região; Sindicato do Comércio Varejista e Sindicato dos Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares (CIPEL, 2010).

desenvolvimento econômico e social da cidade de Pelotas, por meio de estratégias comuns, e a prospecção de recursos materiais e humanos. A pesquisa a classificou como uma matéria “outros” e de abrangência parcial.

Tal projeto tinha pareceres favoráveis da CCJ e da COF, os quais foram aprovados por unanimidade, No entanto, manifestaram-se, os parlamentares:

Cururu – É lamentável que o Governo tenha agido dessa forma, mandando, nos três últimos dias de reunião plenária da Câmara de Vereadores, projetos complicados, que precisam de um estudo para a gente... Nem se sabe direito o que é o projeto. Sinceramente, eu gostaria que o governo ou retirasse o projeto de pauta ou serei obrigado a votar contra o projeto.

Ademar Ornel – Eu tenho uma posição a respeito do projeto. Primeiro penso que o governo do Município não precisa que a Câmara autorize, é um ato administrativo, não é imprescindível a autorização do Legislativo. O governo buscando transparência nas suas ações traz para a Câmara a possibilidade da Câmara autorizar. Eu tenho algumas restrições sobre determinadas empresas estarem patrocinando a atividades dos governos. Essa história do patrocínio do privado para o público ela é complicada, no mínimo ela vicia a ação. Por isso, quero resguardar a minha posição e o meu pensamento para votar contra este projeto evitando que num segundo momento possam dizer que este patrocínio teve a autorização expressa da Câmara. Então, para eu não ter que depois desdizer ou me arrepender reservo-me o direito de votar, mas reitero, o governo não precisa submeter a Câmara, é uma vontade política de governo. Por isso voto contra o projeto.

Adalim Medeiros – Respeito a posição do Vereador Ornel, mas já penso completamente diferente. Acho que quando o governo busca na iniciativa privada uma parceria, desde que (e é esta a intenção do governo) seja para beneficiar a comunidade, ela vem em boa hora. Portanto, sou favorável ao projeto porque ele é benéfico ao município (Ibid., p. 27-28).

Ao ser votado, o projeto teve o seguinte resultado: oito votos contrários (Ivan Duarte, Milton Martins, Paulo Oppa, José Sizenando, Otávio Soares, Cururu, Ademar Ornel e Prof. Adinho), cinco votos favoráveis (Mansur Macluf, Diosma Nunes, Catarina, Adalim Medeiros e Idemar Barz) e dois ausentes (José Inácio e Waldomiro Lima). Portanto, acabou rejeitado.

No final de 2005, o prefeito em exercício Fetter Júnior conversou com o Diário Popular sobre os desafios, as dificuldades e as soluções encontradas neste período à frente do Executivo. Afirmou não ter deixado de tomar qualquer decisão pelo fato de ser interino e que recebeu toda a colaboração necessária da equipe de governo de Bernardo de Souza desde que assumiu o cargo. Quando questionado se naqueles 49 dias a Prefeitura havia andado mais rápido do que antes, Fetter respondeu:

Eu sei que ela andou muito rápido, porque estourou muita coisa, fim de ano é complicado. No nosso caso talvez um pouco mais em função da própria dificuldade que o prefeito vinha tendo, represou um pouco. Tínhamos que tomar decisões em um mês e meio e estamos fazendo. Não houve prejuízo algum à municipalidade (DIÁRIO POPULAR. 30 dez 2005).

Com a renúncia de Bernardo de Souza, em fevereiro de 2006, Fetter Júnior torna-se chefe do Executivo Pelotense. Durante esse ano, o Prefeito só teve uma de suas proposições rejeitadas. No dia 26 de junho de 2006, deu entrada no Legislativo a mensagem 045/06, de ordem administrativa e parcial, que propunha a alteração da Lei Municipal nº 5.231/06, readequando atividades e o quadro de cargos em comissão.

Na sessão do dia seguinte, a proposta foi colocada em apreciação, já com pareceres favoráveis da CCJ e da COF, os quais foram aprovados por unanimidade. Logo a seguir, iniciou-se a apreciação do projeto artigo por artigo, suscitando a intervenção de vários parlamentares:

Paulo Oppa – É para registrar de novo, que a inconformidade da bancada do Partido dos Trabalhadores em relação aos projetos são aos projetos que entram num dia para serem votados no outro dia neste plenário. Já registramos isso no debate anterior e gostaríamos de registrar neste debate que está se criando aqui mais 45 Cargos de Confiança no governo municipal. Não sabemos se isso é importante ou não. Gostaríamos de fazer esse debate, mas também gostaríamos de lembrar que o governo municipal entrou dizendo que iria diminuir o número de Cargos de Confiança no governo, que iria estimular a que os próprios servidores pudessem ocupar esses cargos, que era em torno de 50%, e essa lei já transforma para 75%, se os senhores olharem direitinho.

Cururu – Eu queria lamentar profundamente a forma como se conduziu a sessão aqui. [...] O Prefeito Fetter Jr. começa a mostrar que não é sério, porque este governo pregou desde o início do mandato que iria reduzir os cargos de confiança e aí entra um projeto embolado, que os representantes do Executivo tiveram que vir explicar. Eu nem vi o projeto aí, tchê. Nem vi! Sinceramente, Sr. Presidente, lamento que V. Exa. tenha botado o projeto na pauta em dia de jogo de seleção^[26], embora eu ache que todos deveriam trabalhar – mas não é assim. Eu lamento profundamente isso e vou ser contrário na segunda e terceira votações (CÂMARA MUNICIPAL DE PELOTAS. Ata da Sessão 102. 27 jun. 2006, p. 12-13).

No final da sessão, o projeto foi aprovado por maioria, em primeira votação. Em 28 de junho, ele entrou em segunda discussão e houve uma solicitação para que a votação fosse nominal. Votaram 12 vereadores e o resultado foi o seguinte: 6 votos contrários (Paulo Oppa, José Sizenando, Dionísio Velozzo, Otávio Soares, Cururu e Professor Adinho), 6 votos favoráveis (Mansur Macluf, Pedro Godinho, Adalim Medeiros, Idemar Barz, Ademar Ornel e Waldomiro Lima) e 3 ausentes (Ivan

²⁶ - Referência ao jogo entre Brasil e Gana, válido pelas oitavas-de-final da Copa do Mundo de 2006.

Duarte, Milton Martins e José Inácio). Neste momento, adentrou o plenário o vereador Ivan Duarte e solicitou uma questão de ordem:

Ivan Duarte (Questão de Ordem) – Só para registrar o meu voto, acompanhando a Bancada do PT, em função de que eu entrei no plenário quando ainda estavam procedendo à chamada dos votantes, portanto não foi decretado o resultado. Por isso, quero que registrem o meu voto.

Presidente (José Sizenando) – Vou suspender a sessão para consultar o assessor jurídico.

Está suspensa a sessão (11h37min).

Está reaberta a sessão (11h43min).

Sr. Secretário (Otávio Soares) – Sr. Presidente, mesmo não contando o voto do Vereador Ivan Duarte, tivemos seis votos favoráveis, seis votos contrários e três ausências. Portanto, o projeto não foi aprovado, uma vez que precisaria de oito votos favoráveis (Idem. Ata da Sessão 103. 28 jun. 2006, p. 2).

Por fim, a derrota no 3º ano ocorreu com a mensagem 40/07, novamente administrativa e parcial, pois autorizava a extinção da Empem (Empresa da Pedreira Municipal), protocolada em 27 de julho. Apesar de ter havido apenas essa derrota, foi aquela que causou mais polêmica em sua administração.

De acordo com o projeto de lei enviado ao Legislativo, os bens da Empem seriam incorporados ao patrimônio do município, que assumiria todos os direitos e obrigações da empresa. Os funcionários seriam integrados ao quadro em extinção de servidores celetistas, submetido às normas do regime trabalhista e estruturado conforme o sistema de classificação estabelecido na Lei Municipal 4.675/01, com redação alterada pelas leis municipais 4.882/02 e 4.951/03.

O assunto foi debatido em oito sessões extraordinárias da Câmara (082, 105, 121, 124, 125, 126, 127 e 169), algumas antes de a proposta ingressar oficialmente no Legislativo. Também houve audiência pública com representantes do Sindicato dos Municipários de Pelotas (SIMP) e com funcionários da Empem para tratar do tema. O Diário Popular deu destaque ao assunto em nove edições (31 jul., 1º, 7-10 e 14-16 ago.), por tratar-se da extinção de uma empresa pública municipal e pela insegurança que esta proposta estava causando entre os funcionários.

O Procurador-Geral do Município, Saad Salim, por exemplo, explicou que a empresa era deficitária, com maquinaria sucateada e R\$14 milhões de dívidas (fiscais e trabalhistas). A Prefeitura alegava que a Empem tinha capacidade para produzir 3,5 mil metros cúbicos de material ao mês e que o necessário para manter o equilíbrio e ser auto-suficiente era 8 mil metros. Desta forma, havia chegado a uma

situação de insustentabilidade. As atividades estavam suspensas havia uma semana e os 16 funcionários apenas cumpriam horário. Salim garantia, porém, que a empresa seria absorvida por alguma Secretaria e produziria apenas para o Município. E ressaltou, ainda, que os problemas enfrentados eram históricos e que a crise já vinha de governos anteriores (DIÁRIO POPULAR. 31 jul. 2007).²⁷

Na sessão 121/03 da Câmara, de 31 de julho, os funcionários da empresa estiveram presentes, acompanhados de lideranças do SIMP. O presidente do SIMP, Jorge Silva, salientou que a entidade defendia a manutenção dos empregos, o restante do pagamento de maio, a folha integral de junho, vale-transporte e as férias em atraso. *“Mesmo que a Prefeitura absorva a Empem, queremos a garantia de pagamento dos salários devidos”*, disse (Idem). Apesar de constar no projeto que os servidores seriam absorvidos pelo município, o SIMP queria garantias de que realmente não ocorreriam demissões. Silva criticou a forma de condução do processo que, em seu entendimento, deveria ter sido discutido com a comunidade.

Durante a sessão, alguns vereadores manifestaram-se contrários ao projeto:

Cururu - [...] é surpreendente a atitude um pouco tardia por parte do Prefeito Fetter, de tomar alguma providência concreta em relação à Pedreira Municipal. No momento em que o Prefeito Bernardo se afastou por problemas de saúde e que o Fetter passou a ser o Prefeito, ele já detectou de cara um problema gravíssimo na Pedreira Municipal e, no meu entendimento, demorou muito para tomar uma providência. Agora nos manda um projeto que o artigo primeiro diz assim: *Fica autorizado o Poder Executivo a extinguir a Empresa Pedreira Municipal, observadas as disposições desta lei*. Depois, nos outros artigos, não fala mais nada no que vai ser feito com a pedreira. Sinceramente, eu voto contra isso aqui (CÂMARA MUNICIPAL DE PELOTAS. Ata da Sessão 121. 31 jul. 2007, p. 18).

²⁷ - Em 2005, a Câmara instaurou uma CPI para apurar possíveis irregularidades na Empem, apontadas em relatório apresentado pelo então Prefeito Bernardo de Souza. No documento, Bernardo acusou o ex-diretor da autarquia, Júlio Gross, que residia em Porto Alegre, de ter despesas suportadas pela empresa. Compra sem licitação, venda de produtos abaixo do valor de mercado e cedência de área composta pelo único morro que poderia produzir granito rosa também apareceram entre as suspeitas. O Prefeito ainda questionou a compra da balança sem licitação, as trocas de saibro por argila e o sumiço de 600kg de dinamite, além da venda de pedra detonada à uma empresa paranaense por preços abaixo do valor de mercado. O ex-diretor Júlio Gross devolveu R\$5.097,72 aos cofres da Empem, por conta de despesas feitas em 2004 e que foram indicadas pelo Tribunal de Contas do Estado como não-públicas. Conforme o assessor jurídico da Câmara, Fernando Grassi, o trabalho da CPI foi suspenso por força de liminar judicial.

Logo a seguir, o vereador solicitou permissão ao presidente dos trabalhos para ler uma correspondência que havia recebido de um empregado da Pedreira. Para preservar a privacidade do funcionário, não o identificou:

Sou funcionário da Empresa da Pedreira Municipal (Empem) há algum tempo e talvez por desconhecimento público, sofro da mesma forma como sofrem meus colegas, por não sabermos o futuro da empresa da qual dependemos. É uma empresa que padece de forma crônica anos e anos a fio por más administrações, desvios de verbas públicas e cabide de empregos para correligionários partidários. O objetivo principal da empresa, que é o de suprir a prefeitura e o mercado regionais para a construção civil parece que sempre foi encarado como algo supérfluo, não merecendo tratamento mais técnico, mais direcionado. A empresa, após seculares problemas administrativos, acumula dívidas impagáveis, em que sem uma intervenção ou mudança de mentalidade administrativa não terá em hipótese alguma uma solução financeira. Assim como eu, um grupo reduzido de abnegados funcionários não tem e não tiveram ingerência nos tropeços e atitudes descabidas que todas as administrações tiveram para gerir uma empresa pública e com cunho altamente social. Sou engenheiro de minas, responsável técnico pela empresa e que tenta ajudá-la naquilo que for possível tecnicamente (Idem, p. 19).

Após várias discussões, os vereadores decidiram adiar a votação para discutir a situação da Empem em Audiência Pública, marcada para o dia 7 de agosto. A bancada do PT, de quem partiu a iniciativa da audiência pública, adiantou que votaria contra a extinção da Pedreira Municipal. O vereador Milton Martins relatou que esteve no local e constatou o estado de abandono e sucateamento do maquinário. Segundo ele, mesmo com problemas, a Empem ainda tinha condições de fornecer material de qualidade e sem custo para a cidade. Para Ivan Duarte, não havia argumentos plausíveis para a extinção: *“não se apresentou nenhum número, nem passado ou mesmo atual, que nos leve a analisar a possibilidade de fechar a Pedreira”*, argumentou. O presidente da Câmara, Otávio Soares (PSB), também antecipou seu voto, igualmente contrário ao projeto do Executivo. Defendeu que os funcionários devem ter garantias de pagamento do que lhes era devido e criticou a administração municipal por não tentar reverter a situação da Pedreira.

O Procurador-Geral do Município, Saad Salim, representou a Prefeitura na Audiência Pública e informou que a Secretaria Municipal de Obras assumiria a Empem tão logo ela fosse desativada. O Procurador defendeu o projeto do Executivo, justificando que a dívida da Pedreira estava em torno de R\$ 15 milhões. De acordo com Saad Salim, o cronograma de pagamento dos salários atrasados dos funcionários da empresa, somente seriam negociados após a aprovação do projeto

pelo Legislativo e os servidores seriam absorvidos pelo quadro da Secretaria de Obras.

Porém, a maioria dos vereadores – contra ou a favor – entendia que a discussão precisava ser mais aprofundada. Havia dúvidas em relação à situação da Empem e ao processo de absorção pela Secretaria Municipal de Obras. A pendência salarial foi outro ponto questionado pelos parlamentares na audiência pública. O Legislativo considerava que era preciso definir o cronograma de pagamento dos salários dos funcionários antes da votação do projeto. Outro ponto questionado ao Procurador Geral do Município, Saad Salim, foi quanto à garantia de emprego dos trabalhadores. Os vereadores queriam mais esclarecimentos e, em função disso, assinaram uma moção que, além de pedir ao Prefeito Fetter Júnior o imediato pagamento dos salários atrasados, solicitavam reunião para aprofundar a discussão sobre o assunto.

O vereador Milton Martins (PT) criticou o Executivo por comprar, entre 2005 e 2006, apenas 10% da produção da Pedreira e em três meses não ter adquirido nada, o que, em sua avaliação, assinou o contrato de falência da empresa. Na audiência foi exibido também um vídeo sobre economia solidária, por iniciativa do parlamentar. Ele via no cooperativismo ilustrado uma alternativa para casos como o da Empem. Para os peemedebistas Adalim Medeiros e Pedro Godinho da Silva, desde que os funcionários não fossem prejudicados e a Pedreira não viesse a ser privatizada, a alternativa apresentada pela Prefeitura era a mais viável, até porque contemplaria a segurança dos trabalhadores. Mansur Macluf (PP), mesmo favorável, também se deteve na garantia de pagamento dos trabalhadores. Já Ademir Ornel (DEM) considerava que era preciso buscar o equilíbrio para que pudesse ser cumprido o pagamento da folha e ao mesmo tempo tornar a Pedreira produtiva novamente.

Na sessão ordinária de 9 de agosto, a mensagem 040/07 sofreu a análise dos vereadores membros da CCJ e da COF. O parecer do relator da CCJ, vereador Waldomiro Lima (PRB) foi de acordo com a técnica legislativa e obteve a aprovação unânime dos demais membros; já o parecer do relator da COF, vereador Milton Martins (PT) foi contrário à técnica financeiro-orçamentária, sob a alegação que o projeto previa que o município assumisse o passivo da Empem, sem que ficasse indicada a fonte de receita que cobriria esse passivo, fato que violaria a lei de responsabilidade fiscal.

Depois de muito debate e do espaço cedido ao Procurador do Município, Saad Salim, que compareceu à Câmara pela terceira vez para tratar do mesmo assunto, o parecer foi posto em votação nominal e derrubado por seis votos contrários, três favoráveis e uma ausência. O vereador Milton Martins pediu vistas do processo e, conforme acordo estabelecido entre os vereadores presentes à sessão, a votação foi marcada para a sessão ordinária de 14 de agosto.

Nesta sessão, manifestaram-se, assim, alguns parlamentares:

Mansur Macluf – Esta Casa tem intensamente debatido essa matéria, examinado, reexaminado posições da Comissão de Orçamento e Finanças, posição do relator da Comissão de Constituição e Justiça. Isso dá uma demonstração primeiramente da preocupação da Casa. Srs. Vereadores preocupados com a situação e a realidade econômica da pedreira, segundo os dados apresentados e no governo anterior que era uma situação de insolvência. Isso não é um tema do governo atual, é um tema do governo anterior mostrando, evidentemente, dos seus caminhos de viabilidade difíceis em razão de quê? De uma outra realidade que é a econômica. Realidade econômica, segundo os dados atualizados, deve a pedreira entre todos os seus encargos e até um atraso que tem com os funcionários e aos credores, fornecedores uma faixa de 15 milhões. Praticamente é insustentável com esse valor. Por isso realmente, também já temos uma posição com relação a esse projeto, somos favoráveis ao voto pela aprovação do projeto, que consiste na extinção, mas com cuidado e compromisso que tem o governo de dar uma destinação tranqüila e segura e o pagamento aos funcionários. [...]

Paulo Oppa – [...] Eu também sou da opinião de que o governo tem outras alternativas para pagar os trabalhadores que não seja extinguir a pedreira. Mas o que baliza a minha votação, que é contrária à extinção, é a falta de informação. Está faltando informação! Por mais que o Dr. Saad tenha vindo aqui, não vieram os balancetes da pedreira, não veio para cá quem são os credores que estamos discutindo aqui que poderão ou não receber. Parte são trabalhadores que já foram demitidos e que não receberam! Provavelmente vai tudo virar precatório. [...] Portanto, são tantos argumentos, são tantos questionamentos que eu não vejo respondidos, inclusive esse, da técnica orçamentária e financeira. Primeiro que não está colocado qual é a secretaria, segundo não está colocado que orçamento terá para abarcar isso e a repercussão disso tudo. Onde está a repercussão financeira no restante da administração? Então esse é o embasamento para que a nossa votação seja contrária ao projeto – absoluta falta de informações com relação ao destino da nossa pedreira (Ibidem. Ata da Sessão 127. 14 ago. 2007, p. 2-19).

Por solicitação do vereador Cururu Insaurreia (PV), a votação foi nominal e obteve a rejeição da maioria dos parlamentares presentes em plenário. Oito foram os parlamentares que se posicionaram contrários à matéria, ou seja, defendiam a manutenção do funcionamento da empresa. Eram eles: o presidente, Otávio Soares (PSB), o 1º Vice-presidente, Ademar Ornel (DEM), o 1º Secretário, Ivan Duarte (PT), o 2º Secretário, Waldomiro Lima (PRB), Milton Martins (PT), Paulo Oppa (PT), Cururu Insaurreia (PV) e José Sizenando (PP). Seis vereadores votaram com o

Governo, ou seja, a favor da extinção da Empem: o 2º Vice-presidente, Pedro Godinho da Silva (PMDB), Adalim Medeiros (PMDB), Idemar Barz (PTB), Prof. Adinho (PPS), Diosma Nunes (PP) e Mansur Macluf (PP). O José Inácio (PDT) esteve ausente da votação.

No entanto, a polêmica continuou mesmo após a rejeição do projeto. Preocupados com a possibilidade de perderem seus empregos, um dia após a votação, os funcionários da Pedreira foram à Câmara de Vereadores para manifestar sua indignação pela derrubada do projeto de lei que extinguiu a Empem, mas garantia seus postos de trabalho. Os empregados da Pedreira chegaram à conclusão que a melhor alternativa seria mesmo a extinção da Empem e sua absorção pela Secretaria de Obras, pois dessa forma passariam ao quadro de servidores do Município.

Para resolver esta questão, no dia 28 de agosto foi protocolada na Câmara de Vereadores a mensagem 047/07, isto é, a Prefeitura encaminhou ao Legislativo um projeto autorizativo para que pudesse realizar o pagamento dos salários atrasados dos funcionários, bem como os decorrentes encargos. A proposição foi aprovada por unanimidade, tornando-se a Lei nº 5.368, de 30 de agosto de 2007. De acordo com o Prefeito Fetter Júnior, novas alternativas seriam examinadas para esses trabalhadores, sem assegurar, no entanto, os postos de trabalho, uma vez que se tornara inviável seus ingressos no quadro de servidores do Município.

3 Visão de conjunto

Como já foi visto, em termos quantitativos, o desempenho dos dois governos é muito semelhante. Por exemplo, nenhum sofreu rejeição no último ano de governo e o número absoluto de derrotas é de sete no caso do de Marroni e oito no de Bernardo/Fetter Júnior. No entanto, ao fazer-se uma análise pormenorizada de cada um dos projetos, como ocorreu neste capítulo, percebe-se que, por detrás desses números quase idênticos, há pesos e consequências diferentes de cada uma dessas rejeições para cada uma das administrações.

As rejeições sofridas por Bernardo/Fetter Júnior não afetaram a relação com o Legislativo, nem causaram desgaste junto à opinião pública e ocorreram em projetos de interesse parcial. Seis rejeições aconteceram no 1º ano de mandato, especialmente no período em que Fetter Júnior respondeu interinamente pelo Executivo, tendo em vista a licença do titular Bernardo de Souza. Além disso, a maioria ocorreu por unanimidade – ou seja, o governo não contou nem com o apoio de sua bancada –, não porque fossem projetos que conseguiram reunir em torno de si a oposição do conjunto de vereadores, mas sim porque a rejeição ocorreu por uma impossibilidade flagrante de aprová-lo naquele momento e/ou na forma como foi enviado. Em alguns desses casos foi indicado que a medida fosse reapresentada no ano seguinte ou, então, como disseram os parlamentares Mansur Macluf e Otávio Soares ao pronunciarem-se sobre a doação da marca Fenadoce, que o projeto fosse “*derrotado na boa intenção*”. O consenso em torno dessas derrotas pode ser medido, ainda, pelo fato de que nenhuma delas sequer foi citada pela imprensa ou noticiada com destaque, quando a informação foi apresentada à opinião pública.

No caso da proposta mais polêmica (que propunha a extinção da Empem, apresentada em 2007) e que foi amplamente noticiada pela imprensa local, a rejeição causou constrangimento para os vereadores e não para o chefe do Executivo, pois os funcionários da empresa acreditavam que teriam maior segurança e estabilidade se fossem aproveitados em outros setores da administração municipal. Nessa situação, a derrota significou, em alguma medida, a consagração da ideia de um Executivo que quis fazer o que era necessário, mas teve a intenção barrada pelo Legislativo. Logo, ao menos junto à opinião pública, a derrota foi vista também como a da própria sociedade.

Se for seguido o parâmetro indicado por Diniz (2005), utilizado na abertura deste capítulo, pode-se dizer que o governo de Bernardo/Fetter Júnior aprovou aqueles projetos que efetivamente queria aprovar e as poucas oportunidades em que perdeu, isto ocorreu em iniciativas em que poderia perder, ou seja, aquelas que não colocavam em xeque a agenda de governo, nem tampouco a estratégia utilizada para a manutenção da governabilidade.

O mesmo não pode ser dito do caso de Marroni. Embora até tenha sido derrotado em menos oportunidades do que Bernardo/Fetter Júnior, ao menos três das sete derrotas ocorreram em projetos estratégicos, de interesse geral e ordem econômica, aqueles em que a administração queria vencer e, apesar de todos os

esforços, não o conseguiu. Além disso, foram rejeições impingidas pela oposição, a qual se empenhou para tal, o que aumenta o impacto delas. Igualmente, tais derrotas foram amplamente reconhecidas como tal por toda a opinião pública, pois mereceram cobertura da imprensa e os debates arrastaram-se por longo período.

Uma dessas derrotas ocorreu no 1º ano e se referia ao chamado “IPTU Progressivo”, fundamental para a consolidação de seu programa de governo. Assim como fundamental também era a proposição relativa a CIP (Contribuição de Iluminação Pública) e que foi derrotada duas vezes, em dois anos consecutivos (2002 e 2003).

Considerando os altos custos de manutenção desse serviço público, podemos afirmar que a aprovação desse projeto significava para o governo um importante recurso para o seu custeio, e conseqüentemente, a sobra de recursos para outras áreas. Nesse sentido, a derrota pode ter resultado em problemas administrativos para o governo, além de ter se tornado uma pauta negativa. Por outro lado, os vereadores que derrotaram o projeto acumularam capital político com esse debate, pois barraram a instituição de mais uma taxa (FIGUEIREDO, Amilton, 2005, p. 31).

Desse modo, pode-se considerar que estas derrotas tenham ocorrido porque se tornou impossível ao governo evitá-las, visto que esses projetos envolviam questões sociais extremamente relevantes e que levaram as forças de situação e de oposição ao confronto, ocasionando desgaste para o Prefeito.

Conclusão

A pesquisa adotou uma abordagem institucional, tendo por objetivo analisar, comparativamente, a interação entre os poderes Executivo e Legislativo em Pelotas (RS), em dois períodos: o primeiro, entre 2001 e 2004, durante o governo de Fernando Marroni (PT); e o segundo, entre 2005 e 2008, na administração de Bernardo de Souza (PPS) e de Fetter Júnior (PP). Foram analisados os resultados da produção legislativa do Executivo, por meio dos projetos de lei encaminhados à Câmara Municipal de Vereadores e de que maneira esse resultado influenciou na construção da agenda de governo de cada um dos Prefeitos ao longo do mandato.

As conclusões aqui apresentadas são frutos do embasamento teórico adquirido por meio das diversas pesquisas existentes acerca das relações Executivo-Legislativo, principalmente nas esferas federal e estadual, bem como do levantamento de dados realizado no Departamento de Atos Oficiais, da Prefeitura Municipal de Pelotas, que resultou na consulta aos 771 projetos de lei elaborados pelos dois governos e encaminhados à Casa Legislativa entre 2001 e 2008. Como 65 desses projetos envolviam correções ou modificações em mensagem já enviadas, optou-se por delimitar o campo de pesquisa a 706 projetos.

Estudado à luz do arcabouço teórico, o primeiro capítulo fez uma revisão nos termos do debate institucional, trazendo à tona a discussão sobre a viabilidade ou não do sistema político brasileiro. Apresentou as diferentes correntes interpretativas, dando ênfase à teoria apresentada, originalmente, por Figueiredo e Limongi.

Em meados dos anos 1990, Figueiredo e Limongi realizaram um trabalho empírico no Congresso Nacional – inaugurando uma nova perspectiva metodológica – e observaram como os projetos elaborados pelo Executivo foram apreciados pelo

Legislativo. O resultado mostrou um cenário bastante diferente daquele indicado anteriormente: a grande maioria dos projetos presidenciais foi aprovada pelo Congresso. Esta interpretação parte do pressuposto de que não há conflito estrutural insolúvel entre o Executivo e o Legislativo; há, sim, uma cooperação forçada, onde o Presidente é o ator central.

Os autores afirmam que o presidente está em posição privilegiada no sistema político brasileiro, porque conta com o “poder de agenda”, compreendido pela condição de editar medidas provisórias, de veto, de iniciativa exclusiva e de requerer urgência aos projetos por ele encaminhados. O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda, e, esta agenda é processada e votada por um poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada, em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários.

A Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno da Câmara de Vereadores deram sustentação à discussão realizada no segundo capítulo, que apresentou os aspectos metodológicos e analíticos utilizados pela pesquisa, isto é, trouxe informações acerca da dinâmica da relação entre os poderes Executivo e Legislativo em âmbito local e identificou as diferentes prerrogativas existentes entre o Presidente da República e o Prefeito Municipal, principalmente no que diz respeito ao recurso disponível para o Presidente de fixar decreto com força de lei.

O art. 62 da Constituição brasileira prevê a possibilidade de o Presidente editar Medidas Provisórias (MP) em caso de relevância e urgência. Conforme Figueiredo e Limongi (1999), trata-se de importante instrumento para o Executivo, pois uma MP surte efeito no ato de sua edição, motivo pelo qual este recurso é identificado como uma arma poderosa nas mãos do Executivo. Os autores afirmaram que este é o instrumento legislativo mais poderoso à disposição do Executivo, pois garante ao Presidente o poder unilateral para alterar o *status quo* ao entrar em vigor imediatamente e a principal consequência é “a transformação da estrutura de escolha disponível para o Legislativo, se comparada à legislação ordinária” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2006, p. 254).

Apesar da ampliação dos poderes de agenda do Chefe do Executivo, a ordem institucional decorrente da Constituição de 1988 também garantiu mais competências ao poder Legislativo nacional e, por analogia, ao municipal. Dessa

forma, são atribuídas as seguintes funções à Câmara Municipal: (1) legislativa - propõe, discute e aprecia os projetos de leis na abrangência da competência municipal; (2) fiscalizadora e de controle - analisa as ações administrativas do Executivo; (3) julgadora - julga infrações político-administrativas cometidas pelo Prefeito, pelo Vice-Prefeito ou por um Vereador; (4) administrativa - organiza o seu próprio funcionamento.

O capítulo três apresentou os procedimentos e as escolhas metodológicas necessários para o desenvolvimento do trabalho. O objeto de pesquisa são os projetos de lei formulados pelo Poder Executivo entre os anos de 2001 e 2008 e que foram encaminhados e protocolados na Câmara Municipal. Isto é, os projetos de lei complementar (PLC) e lei ordinária (PL), aqueles cuja iniciativa cabe tanto a um poder quanto ao outro – a chamada iniciativa legislativa concorrente. As propostas de Emenda à LOM (PELOM) também foram incluídas, pois o Executivo tem a prerrogativa de apresentá-las.

A partir das informações coletadas no trabalho de campo, os projetos foram discriminados por governo (de Marroni, 2001-2004; e de Bernardo/Fetter Júnior, 2005-2008), sendo que cada um também subdividido por ano do quadriênio, em um total de oito categorias. Nesse caso, o critério básico para incluir um projeto em uma categoria foi a data em que ele ingressou na Câmara, independentemente do fato de, eventualmente, a retificação ou o resultado ter sido definido no ano posterior.

Os projetos foram organizados a partir de três indicadores: (a) matéria ou área a que eles se referiam; (b) abrangência; e (c) resultado. Construíram-se algumas categorias que possibilitaram a classificação dos dados e a comparação entre os dois governos, tendo em mente a preocupação de que – para ser eficiente – não bastava distribuir os projetos entre as categorias, era preciso que houvesse uma equivalência no conjunto. Desse modo, os projetos ficaram, assim classificados: quanto à matéria em *administrativo, social, econômico, orçamentário* e *outros*; quanto à abrangência em *geral e parcial (individual, setorial, local, regional)*; quanto ao resultado em *aprovado, rejeitado, retirado e arquivado*. Com o intuito de observar com maior detalhamento o resultado de cada projeto, optou-se por construir duas outras categorias, derivadas das anteriores: *aproveitamento* – resultado da diferença entre o índice de vitórias e o de derrotas e *não vitória ou recuo* – produto da soma dos índices de mensagens retiradas e arquivadas. Além disso, o trabalho analisou

os *projetos retificados*, isto é, aqueles que não se encaixam em nenhum dos resultados possíveis, mas a uma situação que ocorre ao longo da tramitação.

A partir do capítulo quatro foram apresentadas e discutidas as informações inerentes a tão-somente esta pesquisa, tendo por base os dados coletados e sistematizados no trabalho de campo, sendo, portanto, a principal contribuição para a discussão acerca das relações Executivo-Legislativo em âmbito municipal.

Desse modo, o quarto capítulo apresentou o contexto político vivido pelos cidadãos pelotenses nos anos de 2000 e 2004, quando foram eleitos, respectivamente, Fernando Marroni (PT) e Bernardo de Souza (PPS), como Prefeitos de Pelotas, bem como os vereadores que compuseram as duas legislaturas analisadas. Apresentaram-se, aqui, as especificidades que fizeram parte da segunda legislatura, por conta da renúncia de Bernardo de Souza e da posse de Fetter Júnior (PP) como chefe do Executivo municipal. Em 2008, houve novo pleito e Fetter Júnior foi reeleito prefeito no 2º turno, ao derrotar Marroni.

O capítulo cinco analisou a produção legislativa dos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior. Observou-se que o Executivo obteve ampla maioria de apoio dos parlamentares pelotenses e apresentou um predomínio nas decisões, o que ratifica a teoria neo-institucionalista que demonstra o alto índice de vitórias obtidas pelos presidentes brasileiros e a dominância do Executivo. Pode-se afirmar, portanto, que os dois governos pelotenses apresentaram poder de agenda, mesmo sem dispor de todos os instrumentos constitucionais do Presidente da República. Ainda assim, seu poder sobre o processo legislativo, regulamentado pela Constituição Federal e pelo Regimento Interno da Câmara de Vereadores, é extremamente amplo.

Na iniciativa dos projetos de lei, verificou-se que o governo de Marroni teve uma produção legislativa quantitativamente superior a de Bernardo/Fetter Júnior (375 e 331 projetos, respectivamente), ainda que esta tenha sido melhor distribuída ao longo do mandato. No período compreendido entre 2001 e 2008 os projetos administrativos (37,5%) predominaram, seguidos pelos orçamentários (19,5%), os econômicos (18,6%), os “outros” (13,6%) e os sociais (10,8%).

Houve, notadamente, uma diferença nas agendas de cada um dos Prefeitos, quando analisou-se a matéria a que os projetos se referiam. Enquanto Marroni teve uma agenda em que predominaram os temas administrativos e sociais, seu sucessor, Bernardo/Fetter Júnior teve uma agenda voltada para as questões

econômicas, orçamentárias e “outros”. Quando esta participação é apreciada pelo ano de governo, vê-se que o de Marroni apresentou mais projetos classificados como sociais em todos os períodos. O mesmo ocorreu na área econômica, mas em sentido contrário. Enfim, o predomínio de uma gestão sobre a outra nesses temas se mostra de modo contundente: ocorreu no conjunto do mandato e em cada um dos períodos.

A seguir, foram analisados os dados relativos à classificação dos projetos de lei quanto ao impacto previsto sobre aqueles que são diretamente afetados pela medida, ou seja, quanto à abrangência. Percebeu-se que a agenda de cada um dos chefes do Executivo é muito semelhante, na qual predominaram os projetos de abrangência parcial (aproximadamente 75% da agenda). Quando as mensagens são analisadas ano a ano, verificou-se que em números absolutos, as de abrangência parcial foram diminuindo no governo de Marroni. A agenda do governo de Bernardo/Fetter Júnior se manifestou de forma diferente, isto é, tanto em termos absolutos quanto relativos, os projetos de abrangência geral revezaram-se com os de abrangência parcial. Além disso, foi nesta administração que ocorreu o mais alto e o mais baixo índice de participação de projetos gerais (38,8% e 17,1%).

Quando fez-se o cruzamento dos projetos quanto ao tema e a abrangência de cada um notou-se, mais uma vez, a semelhança entre os índices apresentados, isto é, os projetos de abrangência geral preponderaram na categoria “outros” (60,9% e 54%, respectivamente) e os de abrangência parcial na categoria administrativa (95,1% e 96,4%).

Ao analisar-se os projetos quanto ao modo de aprovação, observou-se que, a diferença entre os dois governos é pequena, pois o de Marroni obteve sucesso em 89,3% das iniciativas que encaminhou à Casa Legislativa e o de Bernardo/Fetter Júnior, em 91,6% dos projetos protocolados ao longo do mandato. Índices, portanto, bem superiores aos encontrados na bibliografia pertinente ao tema.

Apesar de Marroni ter tido um número maior de proposições aprovadas por unanimidade (285 e 267, respectivamente), o maior percentual coube à administração de Bernardo/Fetter Júnior, ou seja, no último ano de governo obteve 95,5% de aprovação. Marroni, ao contrário, obteve o menor índice de aprovação das duas legislaturas, com 80,3% em 2004.

Marroni teve menos projetos aprovados no cômputo geral, mas teve um maior número de mensagens aprovadas sem emenda, isto é, sem sofrer modificação por parte do Legislativo, tanto nos de abrangência geral como nos de abrangência parcial. Porém, deve-se ressaltar que o índice de aprovação dos projetos do governo de Bernardo/Fetter Júnior sem emendas cresceu ao longo do mandato, tendo passado de 69,4% no 1º ano a 90,5% no último. Ainda assim, naqueles projetos em que prevaleceu a vontade integral do Executivo (aprovação por unanimidade e sem emendas), situação considerada a mais vantajosa, o governo de Marroni obteve um melhor desempenho, isto é, aprovou por unanimidade e sem emendas 88% das iniciativas de ordem social, enquanto o de Bernardo/Fetter Júnior, 69%. No campo econômico, a relação é de 60% a 49% e nas categorias administrativa, orçamentária e “outros”, tiveram desempenho muito semelhante.

O cruzamento entre abrangência e o resultado obtido pelos projetos identificou uma diferença bastante significativa, em termos percentuais, nos projetos de abrangência geral: enquanto o de Marroni recebeu aprovação em 82,4%, Bernardo/Fetter Júnior teve 88,6% de seus projetos aprovados, apesar de, em números absolutos, isto significar uma diferença de apenas três projetos (75 e 78, respectivamente). Observou-se, ainda, que Marroni recuou mais, tanto nos projetos de abrangência geral (13 e 8) como nas proposições de amplitude parcial (20 e 12), e esses recuos ocorreram em todas as matérias e em ambas as abrangências, com exceção do setor orçamentário de amplitude geral. No que diz respeito às rejeições, Marroni teve um total de sete e Bernardo/Fetter Júnior, oito; no entanto, três de Marroni foram de abrangência geral, enquanto Bernardo/Fetter Júnior obteve duas derrotas nesse quesito.

Outro aspecto importante identificado nesta pesquisa diz respeito ao modo como as agendas foram sendo construídas ao longo do mandato e a estratégia utilizada pelos governos para evitar possíveis rejeições e, por consequência, desgaste com a sociedade. O êxito do Executivo na produção legal em ambos os períodos, não diluiu, contudo, o acirramento das relações entre situação e oposição em alguns momentos cruciais de cada administração. Vários projetos de lei geraram polêmica e debates acalorados na Câmara Municipal, com repercussão na imprensa e na opinião pública. Com destaque para o projeto que instituía o “IPTU Progressivo”

e o que criava a contribuição de iluminação pública, no governo Marroni e o que extinguiu a Empresa da Pedreira Municipal, no governo de Bernardo/Fetter Júnior.

Uma das críticas atribuídas ao modelo interpretativo de Figueiredo e Limongi, afirma que o sucesso legislativo dos chefes do Executivo não pode ser analisado isoladamente, isto é, mais do que analisar a quantidade de projetos aprovados do Executivo faz-se necessário aprofundar-se nas derrotas sofridas e nas suas consequências para a agenda de governo. Foi este o tema tratado no sexto e último capítulo deste trabalho.

Assim, observou-se que Marroni não aprovou 40 projetos (sete foram rejeitados e 33 retirados) no tempo estabelecido pelo próprio Executivo, ou seja, quando ele as encaminhou ao Legislativo, pois seis dessas medidas foram posteriormente aprovadas: quatro que haviam sido retiradas e duas rejeitadas. A gestão de Bernardo/Fetter Júnior não aprovou 28 projetos (oito foram rejeitados e 20 foram retirados e arquivados), inicialmente, pois uma dessas medidas foi posteriormente aprovada. A questão que se colocava dizia respeito ao verdadeiro significado das derrotas para cada uma das administrações.

Marroni sofreu sete derrotas, mas três delas foram em projetos estratégicos, de interesse geral e ordem econômica. Derrotas impingidas pela oposição, com ampla repercussão junto à opinião pública e consequente desgaste para o governo. As propostas do “IPTU Progressivo”, em 2001 e a relativa à Contribuição de Iluminação Pública, apresentada e derrotada, em 2002 e 2003, eram fundamentais para a consolidação do programa de governo de Marroni.

A administração de Bernardo/Fetter Júnior sofreu oito rejeições ao longo do mandato, porém eram em projetos de interesse parcial, que não chegaram a afetar a relação com o Legislativo e nem mobilizaram a opinião pública. A maioria aconteceu em 2005 (seis derrotas), durante a interinidade de Fetter Júnior e a rejeição ocorreu por unanimidade. Isto demonstra mais uma incapacidade na redação do projeto que foi protocolado na Câmara do que uma efetiva oposição por parte dos vereadores. Mesmo na proposta mais polêmica, apresentada em 2007 e que propunha a extinção da Empem, a rejeição não redundou em derrota política efetiva para o Executivo, isto é, os funcionários da empresa e alguns setores da sociedade entendiam que a derrota do projeto colocava em risco a manutenção do emprego para esses trabalhadores.

Nesse sentido, embora as agendas tenham resultados gerais muito semelhantes, com ampla aprovação e poucas derrotas, percebe-se que, de fato, há diferenças entre elas, embora tais diferenças sejam sutis e não estejam caracterizadas pelos elementos quantitativos, e sim pelo impacto político dessas rejeições.

O governo de Bernardo/Fetter Júnior aprovou aqueles projetos que efetivamente queria aprovar e nas poucas oportunidades em que foi derrotado, isto aconteceu em iniciativas que não colocavam em xeque a agenda de governo, nem tampouco a estratégia utilizada para a manutenção da governabilidade. Além disso, elas ocorreram em um amplo acordo do Legislativo, não correspondentes à expectativa de uma clivagem Governo-Oposição, e que correspondiam mais à impossibilidade de a Câmara aprovar tais medidas por equívocos de encaminhamento ou ausência de informações.

Já o de Marroni, sofreu duas derrotas (em três projetos) em medidas estratégicas, de interesse geral e ordem econômica, aqueles em que queria vencer e, apesar de todos os esforços, não o conseguiu. Enfim, foram derrotas construídas pela oposição, ocorridas em momentos de ampla mobilização da opinião pública e de forte enfrentamento, o que tornou ainda mais contundente tais rejeições, as quais consolidaram uma perspectiva de fracasso da agenda governamental muito maior do que aquela que os dados quantitativos poderiam apontar e se refletiram, por exemplo, na estratégia adotada pela administração de Marroni no período final do mandato (por meio de retiradas, evitar momentos de acirramento na relação Executivo-Legislativo e que poderiam redundar em novas derrotas). Comparativamente e de modo bastante ilustrativo desse processo, o governo de Bernardo/Fetter Júnior encerrou a legislatura com um desempenho bastante distinto: nenhuma derrota e mais aprovações.

Por derradeiro, o estudo mostrou o amplo poder de agenda dos governos municipais de Pelotas no período compreendido pelos anos de 2001 e de 2008. Mas isso não significa dizer que qualquer governo e independentemente do tipo de agenda legislativa apresentada vai obter o mesmo resultado. A principal lição que fica é a perspectiva de que, por mais semelhantes que sejam os dados quantitativos relativos a cada governo, diferenças sutis por trás dessas informações podem revelar realidades políticas bem distintas. E a pesquisa precisa estar sempre atenta a tais sutilezas, nunca pode dispensar uma investigação com tal perspectiva, sob

pena de ser ludibriada por suas próprias escolhas metodológicas e por seus procedimentos analíticos.

Referências

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*. Rio de Janeiro, 31 (1), 1988.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da federação – os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec/USP, 1998.
- ABRUCIO, Fernando Luiz / TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho / COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. O Papel institucional da Assembleia Legislativa paulista: 1995 a 1998 In: SANTOS, Fabiano (Org.). *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares / MOYA, Maurício. A reforma negociada: o Congresso e a política de privatização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, 12 (34), 1997.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de / CARNEIRO, Leandro Piquet. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. *Opinião Pública*. Campinas, 9 (1), 2003.
- AMES, Barry. *Os Entraves à democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.
- AMORIM NETO, Octávio. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.
- _____. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*. Rio de Janeiro, 43 (3), 2000.
- AMORIM NETO, Octávio / SANTOS, Fabiano. A Produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). *A Democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ, 2002.
- _____. O Segredo ineficiente revisto: o que propõe e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*. Rio de Janeiro, 46 (4), 2003.
- AMORIM NETO, Octávio / TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das Medidas Provisórias. *Dados*. Rio de Janeiro, 45 (1), 2002.
- ANASTASIA, Fátima. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais In: SANTOS, Fabiano (Org.). *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.
- ANASTASIA, Fátima / MELO, Carlos Ranulfo / SANTOS, Fabiano. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro/São Paulo: Konrad Adenauer/Unesp, 2004.
- ANDRADE, Régis de Castro. Processos decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembleia Legislativa de São Paulo In: Idem (Org.). *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo: Edusp/Fapesp, 1998.

- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL. *Deputado Bernardo de Souza. Currículo*. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/anais/50/BKP/deputados/bernardo/curr%C3%ADculo_bernardo.htm>. Acesso em 22 jul. 2010.
- ÁVILA FILHO, Paulo. (2008). *Assimetria e trocas políticas locais: apontamentos preliminares de uma pesquisa sobre produção legislativa e dinâmica política municipal*. Disponível em: http://publique.rdc.puc-rio.br/desigualdadediversidade/media/Filho_desdiv_n2.pdf>. Consulta em: 08 jun. 2010.
- BARRETO, Alvaro. Mapeamento da distribuição de cadeiras de vereador em Pelotas (RS), entre os partidos políticos, conforme as eleições do período 1982-2004 In: Idem (Org.). *Sistema partidário em Pelotas (RS): organização, eleições e trocas de legenda (1979-2004)*. Pelotas: UFPel, 2008.
- BET, Ana Paula. *Sobre mudanças contextuais e políticas: a eleição para Prefeito de Pelotas em 1982 e 2004*. Pelotas, 2007. Monografia (Bacharelado em Ciências Sociais). Universidade Federal de Pelotas.
- BORGES JUNIOR. *As relações perigosas: o PT e o governo municipal de Pelotas (2001-2004)*. Pelotas, 2009. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Federal de Pelotas.
- BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL (CF). Constituição de República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Consulta em: 20 jun. 2010.
- CAETANO, Bruno. Executivo e Legislativo na esfera local. *Novos Estudos*. São Paulo: Cebrap, (71), mar. 2005.
- CÂMARA MUNICIPAL DE PELOTAS. *Regimento Interno*. Pelotas: Câmara Municipal de Pelotas, 1984. Disponível em: <http://www.camarapel.rs.gov.br/>>. Consulta em: 18 jun. 2010.
- _____. *Lei Orgânica do Município de Pelotas (LOM)*. Pelotas, 1990. Disponível em: <http://www.camarapel.rs.gov.br/>. Consulta em: 18 jun. 2010.
- _____. *Comissões*. Disponível em: <http://www.camarapel.rs.gov.br/>>. Consulta em: 18 jun. 2010.
- _____. *Ata da Sessão Ordinária 222*. 11 dez. 2001.
- _____. *Ata da Sessão Ordinária 224*. 13 dez. 2001.
- _____. *Ata da Sessão Extraordinária 234*. 26 dez. 2001.
- _____. *Ata da Sessão Ordinária 130*. 22 ago. 2002.
- _____. *Ata da Sessão Ordinária 147*. 19 set. 2002.
- _____. *Ata da Sessão Ordinária 148*. 24 set. 2002.
- _____. *Ata da Sessão Extraordinária 224*. 30 dez. 2002.
- _____. *Ata da Sessão Ordinária 41*. 27 mar. 2003.
- _____. *Ata da Sessão Ordinária 169*. 21 out. 2003.
- _____. *Ata da Sessão Ordinária 223*. 30 dez. 2003.
- _____. *Ata da Sessão Ordinária 251*. 22 dez. 2005.
- _____. *Ata da Sessão Ordinária 255*. 28 dez. 2005.
- _____. *Ata da Sessão Ordinária 258*. 29 dez. 2005.
- CENTRO DAS INDÚSTRIAS DE PELOTAS (CIPEL). Aliança Pelotas reúne segmento produtivo. Disponível em: <http://www.cipel.org.br/Pagina/39/ALIANCA-PELOTAS-REUNE-SEGMENTO-PRODUTIVO>>. Consulta em: 03 jul. 2010.
- CHEIBUB, José Antônio / PRZEWORSKI, Adam / SAIEGH, Sebastian. Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas. *Dados*. Rio de Janeiro, 45 (2), 2002.
- CLICRBS. Eleições 2008. *O Asfalto da discórdia em Pelotas*. 29 ago. 2008. Disponível em: <http://www.clicrbs.com.br/eleicoes2008/jsp/default.jsp?uf=1&local=1&action=noticias&id=2148768§ion=Not%EDcias>>. Acesso em: 12 ago. 2010.

- COUTO, Cláudio. Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso paulistano In: ANDRADE, Régis de Castro (Org.). *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo: Edusp/Fapesp, 1998.
- DIÁRIO POPULAR. *Marroni acredita na aprovação do IPTU*. Pelotas. 20 dez. 2001. Disponível em: <http://srv-net.diariopopular.com.br/20_12_01/jr191203.html>. Acesso em: 22 jul. 2010.
- _____. *Oposição na Câmara sepulta o novo IPTU*. Pelotas. 27 dez. 2001. Disponível em: <http://srv-net.diariopopular.com.br/27_12_01/iptu0000.html>. Acesso em: 22 jul. 2010.
- _____. *Marroni satisfeito com o primeiro ano de seu governo*. Pelotas. 30 dez. 2001. Disponível em: <http://srv-net.diariopopular.com.br/30_12_01/jr281201.html>. Acesso em: 22 jul. 2010.
- _____. *Oposição veta contribuição de iluminação pública*. Pelotas. 31 dez. 2002. Disponível em: <http://srv-net.diariopopular.com.br/31_12_02/jr301201.html>. Acesso em: 23 jul. 2010.
- _____. *Prefeitura reapresenta projeto da CIP*. Pelotas. 23 dez. 2003. Disponível em: <http://srv-net.diariopopular.com.br/23_12_03/an221201.html>. Acesso em: 23 jul. 2010.
- _____. *Governo aposta todas as fichas para aprovar a CIP*. Pelotas. 24 dez. 2003. Disponível em: <http://srv-net.diariopopular.com.br/24_12_03/mf231202.html>. Acesso em: 23 jul. 2010.
- _____. *Governo digere a terceira derrota da CIP*. Pelotas. 31 dez. 2003. Disponível em: <http://srv-net.diariopopular.com.br/31_12_03/mf301201.html>. Acesso em: 23 jul. 2010.
- _____. *Mário Filho revolta-se e anuncia gabinete itinerante*. Pelotas. 16 abr. 2004. Disponível em: <http://srv-net.diariopopular.com.br/16_04_04/mf150404.html>. Acesso em: 10 ago. 2010.
- _____. *Gilberto Cunha - Candidato a prefeito contesta os argumentos da prefeitura no episódio da enchente*. Pelotas. 11 jul. 2004. Disponível em: <http://srv-net.diariopopular.com.br/11_07_04/entrevista.html>. Acesso em: 18 jun. 2010.
- _____. *Doença afasta Bernardo da Prefeitura*. Pelotas. 11 nov. 2005. Disponível em: <http://srv-net.diariopopular.com.br/11_11_05/ag101102.html>. Acesso em: 08 ago. 2010.
- _____. *Os Desafios que batem à porta de Fetter Júnior*. Pelotas. 30 dez. 2005. Disponível em: <http://srv-net.diariopopular.com.br/30_12_05/balanco.html>. Acesso em: 08 ago. 2010.
- _____. *Último dia de sessão termina em pancadaria*. Pelotas. 30 dez. 2005. Disponível em: <http://srv-net.diariopopular.com.br/30_12_05/camara.html>. Acesso em: 08 ago. 2010.
- _____. *Bernardo de Souza abandona a vida pública*. Pelotas. 25 fev. 2006. Disponível em: <http://srv-net.diariopopular.com.br/25_02_06/p31.html>. Acesso em 22 jul. 2010.
- _____. *Prefeitura quer extinguir a Pedreira Municipal*. Pelotas. 31 jul. 2007. Disponível em: <http://srv-net.diariopopular.com.br/31_07_07/p0501.html>. Acesso em: 23 jul. 2010.
- _____. *Pedido de cassação de Ornel é rejeitado*. Pelotas. 27 fev. 2008. Disponível em: <http://srv-net.diariopopular.com.br/27_02_08/p0702.html>. Acesso em: 08 ago. 2010.
- _____. *Obras em vias começam hoje*. Pelotas. 14 abr. 2008. Disponível em: <http://srv-net.diariopopular.com.br/14_04_08/p0401.html>. Acesso em: 22 jul. 2010.
- _____. *Vereadores aprovam novo regimento interno*. Pelotas. 29 abr. 2010. Disponível em: <<http://www.diariopopular.com.br/site/content/noticias/detalhe.php?id=11¬icia=17687>>. Consulta em: 16 jun. 2010.
- DIAS, Márcia Ribeiro. *Sob o Signo da vontade popular – o orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.
- DINIZ, Simone. *Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial*. Dados. Rio de Janeiro, 48 (2), 2005.

- DOMINGUES, Mauro Petersen. Espírito Santo: produção legal e relações entre os poderes Executivo e Legislativo entre 1995 e 1998 In: SANTOS, Fabiano (Org.). *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.
- ELETOBRÁS. Programa ReLuz, 2007. Disponível em: <http://www.eletobras.com/EM_Programas_Reluz/default.asp>. Acesso em 21 jul. 2010.
- _____. PROCEL. Iluminação Pública. Apresentação. Disponível em: <<http://www.eletobras.com/elb/procel/main.asp?TeamID={9EB141B5-8878-4A5A-A2CD-6B95E6B97296}>>. Acesso em 21 jul. 2010.
- FARHAT, Saïd. *Dicionário parlamentar e político*. São Paulo: Fundação Peirópolis/Melhoramentos, 1996.
- FEIRA NACIONAL DO DOCE (FENADOCE). *A Fenadoce*. Disponível em: <<http://www.fenadoce.com.br/institucional>>. Acesso em: 03 jul. 2010.
- FELISBINO, Riberti de Almeida. *O Legislativo municipal em dois contextos democráticos (1946-1964 e pós-1988): o caso da Câmara Municipal de Mogi Mirim (SP)*. São Carlos, 2003. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Federal de São Carlos.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo legislativo*. 6ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2007.
- FIGUEIREDO, Amilton. *A Dinâmica da relação Executivo-Legislativo, em Pelotas, entre 2001 e 2004*. Pelotas, 2005. Monografia (Especialização em Sociologia e Política). Universidade Federal de Pelotas.
- FIGUEIREDO, Argelina. O Executivo nos sistemas de governo democráticos. *BIB*. São Paulo, (58), 2º sem. 2004.
- FIGUEIREDO, Argelina / LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- _____. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon / RENNÓ, Lucio R. (Org.). *Reforma Política - Lições da História Recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- _____. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados*. Rio de Janeiro, 45 (2), 2002.
- FIORILLO, Paulo Roberto. *A Relação entre Executivo e Legislativo no governo petista de Marta Suplicy: 2001-2004*. São Paulo, 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo.
- GILBERTO CUNHA. *Site pessoal*. Disponível em: <<http://www.gilbertocunha.com.br/>>. Acesso em: 21 jul. 2010.
- GROHMANN, Luis Gustavo. O Processo legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998 In: SANTOS, Fabiano (Org.). *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.
- _____. A Polarização política no RS e a relação Executivo-Legislativo (1995-2001). *Revista de Estudos Legislativos*. Porto Alegre: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul - Escola do Legislativo. Deputado Romildo Bolzan, 2 (2), dez. 2006.
- INACIO, Magna. Poderes de agenda do Presidente In: AVRITZER, Leonardo / ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Cidades@*. Pelotas. População. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codmun=431440#>>. Acesso em: 09 jul. 2010.
- JOFFRE NETO. O Legislativo e o poder local In: VANNUCHI, Paulo; BENEVIDES, Maria Victoria; KERCHÉ, Fábio (Orgs.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.
- KUSCHNIR, Karina. *Política e mediação cultural: um estudo da Câmara Municipal do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 1993. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social). Universidade Federal do Rio de Janeiro.

- _____. Em troca do mandato: a relação entre vereadores e seus eleitores. *Comunicações PPGAS*, Rio de Janeiro, (5), mar. 1995.
- LAMOUNIER, Bolívar (Org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: Sumaré, 1991.
- LANZARO, Jorge. Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina. In: Idem (Org.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2001.
- LEMOS, Leany Barreiro de S. O Congresso Brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. *Dados*. Rio de Janeiro, 44 (3), 2001.
- LIMA, Vanessa. A Dança das Cadeiras: a migração partidária na Câmara de Vereadores de Pelotas no período 1983-2004 In: BARRETO, Alvaro (Org.). *Sistema partidário em Pelotas (RS): organização, eleições e trocas de legenda (1979-2004)*. Pelotas: UFPel, 2008.
- LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governo de coalizão: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário In: AVRITZER, Leonardo / ANASTASIA, Fátima. (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.
- LIMONGI, Fernando / FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados*. Rio de Janeiro, 48 (4), 2005.
- LINZ, Juan. Presidencialismo ou Parlamentarismo: faz alguma diferença? In: LAMOUNIER, Bolívar (Org.). *A Opção parlamentarista*. São Paulo: IDESP/ Sumaré, 1991.
- 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. Sociol. Polít.*. Curitiba, (22), jun. 2004.
- MADURO, Lídice Aparecida Pontes. O Poder Legislativo no município do Rio de Janeiro: atividade parlamentar. *Revista de Ciência Política*. Rio de Janeiro, 30 (2), abr.-jun. 1987.
- MAINWARING, Scott. *Sistemas partidários em novas democracias*. Rio de Janeiro/ Porto Alegre: Fundação Getúlio Vargas/Mercado Aberto, 2001.
- MARENCO DOS SANTOS, André. *Imagens da representação política: o Poder Legislativo no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, 1993. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- MONTERO, Mercedes Garcia / SÁEZ, Manuel Alcántara. Os Determinantes do sucesso legislativo presidencial na América Latina: partidos e instituições In: INÁCIO, Magna / RENNÓ, Lucio (Org.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG, 2009.
- MONUMENTA. Sobre o Programa. O que é. Disponível em: < http://www.monumenta.gov.br/site/?page_id=164>. Acesso em: 21 jul. 2010.
- MORAES, Filomeno. A Dinâmica legislativa na Assembleia Estadual do Ceará: 1995 a 1998 In: SANTOS, Fabiano (Org.). *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.
- NEVES, Gleisi Heisler. O Município no Brasil: Marco de Referência e Principais Desafios. *Cadernos Adenauer*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, (4), 2000.
- OLIVEIRA, Otair Fernandes de. *O Legislativo municipal no contexto democrático brasileiro: um estudo sobre a dinâmica legislativa da Câmara Municipal de Nova Iguaçu*. Rio de Janeiro, 1999. Mestrado (Dissertação em Ciência Política). Universidade Federal Fluminense.
- PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? Debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados*. Rio de Janeiro, 43 (3), 2000, p. 521-557.
- PEREIRA, Carlos / MUELLER, Bernardo. Comportamentos estratégicos em presidencialismos de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*. Rio de Janeiro, 45 (2), 2002.
- _____. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral. *Dados*. Rio de Janeiro, 46 (4), 2003.

- _____. Regras eleitorais e poderes do presidente no Congresso: duas dimensões complementares da capacidade governativa In: SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lúcio (Ed.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.
- PESSANHA, Charles. O Poder Executivo e o processo legislativo nas constituições brasileiras: teoria e prática In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). *A Democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ, 2002.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS. *Legislação*. Disponível em: <http://www.pelotas.com.br/interesse_legislacao/lista_leis.htm?tipo_site=I>. Acesso em: 04 jul. 2010.
- RENNÓ, Lúcio. Críticas ao Presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constritos ou individualmente dirigidos? In: AVRITZER, Leonardo / ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.
- RESEM, Quenia López de. *A Relação entre Executivo e Legislativo no ano de 2001 em Pelotas*. Pelotas, 2002. Monografia (Graduação em Ciências Sociais). Universidade Federal de Pelotas.
- RICCI, Paolo. O Conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais. *Dados*. Rio de Janeiro, 46 (4), 2003.
- RUGGIERO JÚNIOR, Nelson. *A Atuação do vereador na Câmara Municipal de Araraquara: processo legislativo em dois momentos*. São Carlos, 2005. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Federal de São Carlos.
- SABBADO, Laís Soares. *Produção legislativa e poder de agenda: uma análise comparativa do primeiro ano dos governos Marroni e Bernardo/Fetter Júnior na Prefeitura Municipal de Pelotas (2001 e 2005)*. Pelotas, 2007. Monografia (Graduação em Ciências Sociais). Universidade Federal de Pelotas.
- SAIEGH, Sebastian M. Avaliação das taxas de sucesso legislativo dos chefes do Executivo In: INÁCIO, Magna / RENNÓ, Lúcio (Org.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG, 2009.
- SANTOS, Fabiano. A Dinâmica legislativa no estado do Rio de Janeiro: análise de uma legislatura In: Idem (Org.). *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.
- _____. *O Poder legislativo no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro/Belo Horizonte: IUPERJ/UFMG, 2003.
- _____. Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988 In: AVRITZER, Leonardo / ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.
- _____. Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil: 1959-1963. *Dados*. Rio de Janeiro, 38 (3), 1995.
- _____. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados*. Rio de Janeiro, 40 (3), 1997.
- SANTOS, Leonardo Rochedo Spencer dos. *As Relações entre Executivo e Legislativo em Pelotas (1988-1998)*. Porto Alegre, 2001. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-Constituinte. *Dados*. Rio de Janeiro, 40 (3), 1997.
- SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional*. Brasília: UnB, 1996.
- SCHWARZ, Vera Lúcia dos Santos. *Eleições e eleitores no Rio Grande do Sul: a experiência do Partido dos Trabalhadores no município de Pelotas (1992-1996)*. Porto Alegre, 2000. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- SHUGART, Mathew / CAREY, John. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- SILVA, José Afonso da. *Manual do vereador*. 5ed. rev. amp. atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

- _____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2003
- SILVA, Patrícia Gularte. *Retomando antigas práticas – uma análise do comportamento da Câmara Municipal de Porto Alegre após a posse de José Fogaça em 2005*. Porto Alegre, 2007. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.
- SOUZA, Bernardo de. *Carta Renúncia*. 24 fev. 2006. Disponível em: <<http://musicaagenciadaarte.blogspot.com/2006/02/carta-renncia-do-prefeito-de-pelotas.html>>. Acesso em: 22 jul. 2010.
- STEPAN, Alfred. Para uma análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. *Dados*. Rio de Janeiro, 42 (2), 1999.
- TOMIO, Fabrício R. L. Medidas provisórias, iniciativas e decisões legislativas no processo decisório estadual catarinense. In: CARREIRÃO, Yan / BORBA, Julian. (Orgs.). *Os Partidos na política catarinense*. Florianópolis: Insular, 2006.
- TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. *Dados eleitorais do município de Pelotas (RS)*. Disponível em: <<http://www.tre-rs.gov.br>>. Acesso em: 03 mai. 2010.
- VILAROUCA, Márcio Grijó. Taxa de sucesso legislativo do Executivo no processo bicameral: comparando os governos FHC e Lula (1995-2006). In: *6º Encontro da ABCP*. Campinas: UNICAMP, 2007. Disponível em: http://201.48.149.88/abcp2008/arquivos/22_7_2008_16_51_9.pdf Consulta em: 12 abr. 2009.
- VOGEL, Luiz Henrique. (2008). Instituições políticas municipais: notas sobre autonomia e qualidade da democracia. *Cadernos ASLEGIS*. Rio de Janeiro. 34, maio-ago. Disponível em: <http://www.aslegis.org.br/aslegis/images/cadernos/Cadernos34/06%20revista34_instituicoes%20politicas%20municipais%20p%2099-114.pdf>. Consulta em: 10 jun. 2010.