

6^{to}

Congreso
Latinoamericano de
CIENCIA POLÍTICA

12, 13 y 14 de junio de 2012
FLACSO Sede Ecuador



FLACSO
ECUADOR

alacip

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA CIENCIA POLÍTICA

**Trabajo preparado para su presentación en el VI Congreso
Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación
Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).
Quito, 12 al 14 de junio de 2012**

**A produção legislativa do Executivo pelotense entre 2001 e 2008
Laís Soares Sabbado¹**

IV – Instituições Políticas e Conflito

Resumo

Este trabalho se propõe a pesquisar o poder de agenda em esfera local, comparando a 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. Para tanto, foram consultados os 771 projetos de lei elaborados durante este período.

¹lasabbado@hotmail.com. Mestre em Ciências Sociais, UFPel, Brasil.

Introdução

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

As primeiras análises, realizadas durante os anos 1980 até meados de 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 de muitos poderes nas mãos do Presidente, federalismo robusto e sistema partidário fragmentado e pouco coeso, não permitia a formação de coalizões legislativas ou, por outra, que as coalizões formadas em um regime presidencialista com essas características tendiam 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.

O presente trabalho 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. Ele se filia à corrente interpretativa que afirma que o Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda, enfim 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. 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. Eis um dos desafios imposto a este estudo.

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é o de 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, comparará os dois governos instituídos entre 2001 e 2008, aqueles liderados por Fernando Marroni (2001-2004) e por Bernardo/Fetter Júnior (2005-2008).²

Desdobram-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 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.

² - 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.

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.

A Autonomia do município e as competências dos poderes locais

Com a promulgação da Carta Magna 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 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).

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).

Dessa forma, a Constituição Federal 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.

³ - São simultâneos 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.

Se, como visto, os poderes institucionais do Prefeito são tão semelhantes aos do Presidente⁴, 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.⁵ O art. 62 da Constituição brasileira prevê a possibilidade 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).

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.⁶ Graças à segunda, analisa as ações administrativas do Executivo.⁷ 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.⁸ 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

⁴ - No caso da LOM de Pelotas, as competências privativas do Prefeito estão descritas no artigo 62.

⁵ - 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’*”.

⁶ - 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.

⁷ - 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.*”

⁸ - 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.

constitucionalmente, dando-lhe singularidade e relevância no sistema político municipal, jamais visto na história do país.

O Processo legislativo em âmbito local

Segundo a Lei Orgânica do Município (art. 84), em Pelotas, o processo legislativo compreende a elaboração, a apreciação e a votação de: (1) emendas à lei orgânica; (2) leis complementares⁹; (3) leis ordinárias; (4) decretos legislativos; (5) resoluções; (6) proposições e (7) veto.¹⁰

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).¹¹ Compete ao Legislativo, subordinado à sanção do Prefeito, legislar sobre todas as matérias atribuídas expressamente ao município pelas Constituição Federal e Estadual, pelas leis em geral e pela própria Lei Orgânica do Município, isto é, um amplo e diversificado conjunto de matérias.¹² 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).¹³

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, 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 é encaminhada 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). Além disso, um projeto é incluído na ordem do dia, ou seja, a fase da Sessão da Câmara destinada à discussão e à votação, em

⁹ - Elas compreendem a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis (CF, art. 59, parágrafo 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.

¹⁰ - 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).

¹¹ - 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).

¹² - Conforme Art. 79 da LOM.

¹³ - 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).

duas situações: se tiver parecer favorável das comissões ou, então, se for considerado inconstitucional pela CCJ.¹⁴

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; e a terceira vota a redação final do projeto globalmente, assim como as eventuais emendas aprovadas (RI, art. 81).

Assim, abordou-se nesta seção elementos relativos à esfera de autonomia do município de Pelotas, comparou-se o chefe do Executivo nacional com o local e descreveu-se o processo legislativo pelotense, ao apontar as características e peculiaridades que o compõem.

A partir daqui, analisa-se a produção legislativa dos governos de Marroni (2001-2004) e de Bernardo/Fetter Júnior (2005-2008), com o intuito de identificar e comparar, seja no conjunto, seja por período do mandato, a agenda de cada gestão e o resultado obtido por essas agendas.

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

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 1 – 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

¹⁴ - Conforme Art. 31 do RI.

consagradas pelas urnas¹⁵, 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).¹⁶

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).

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.¹⁷ 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.

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.¹⁸ 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 projetos e do tipo de reação que o Legislativo pode vir a ter por ser sabedor do impacto eleitoral daquilo que lhe foi apresentado.

Classificação dos projetos quanto à matéria

Em relação a distribuição de leis conforme a matéria a que se referem, observa-se que no período compreendido entre 2001 e 2008 predominaram de modo contundente os projetos administrativos (37,5%), seguidos pelos orçamentários (19,5%)

¹⁵ - Marroni e Bernardo venceram a eleição no 2º turno, tendo obtido 52,9% e 52,4% dos votos válidos, respectivamente.

¹⁶ - Fetter Júnior foi oficializado como titular no início do 2º ano do governo, em fevereiro de 2006, depois da renúncia de Bernardo.

¹⁷ - Em reforço a esta 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).

¹⁸ - 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.

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 2 – 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

Há que se ponderar alguns aspectos em relação às informações constantes na tabela acima. 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. Outro é que a maior ou menor incidência de uma categoria pode decorrer de peculiaridades que a cercam.

Na mesma medida, é necessário levar em conta as considerações 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).¹⁹

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. 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.

¹⁹ - Além disso, elas são leis autorizativas, ou seja, que garantem ao Executivo a possibilidade de gastar ou não um determinado recurso ou contratar pessoal.

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.

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 1.

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 1 – 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.

Classificação dos projetos quanto à abrangência

Tabela 3 – 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 um percentual menor de iniciativas gerais do que o de Bernardo/Fetter Júnior (24,3% a 26,6%) e, obviamente, mais parciais (75,7% a 73,4%).

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%.

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.

Tabela 4 – 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

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. Assim, de acordo com 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.²⁰

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.

Esta diferença fica ainda mais evidente com a categoria aproveitamento. Como mostra o gráfico 1, 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

²⁰ - 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.

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.

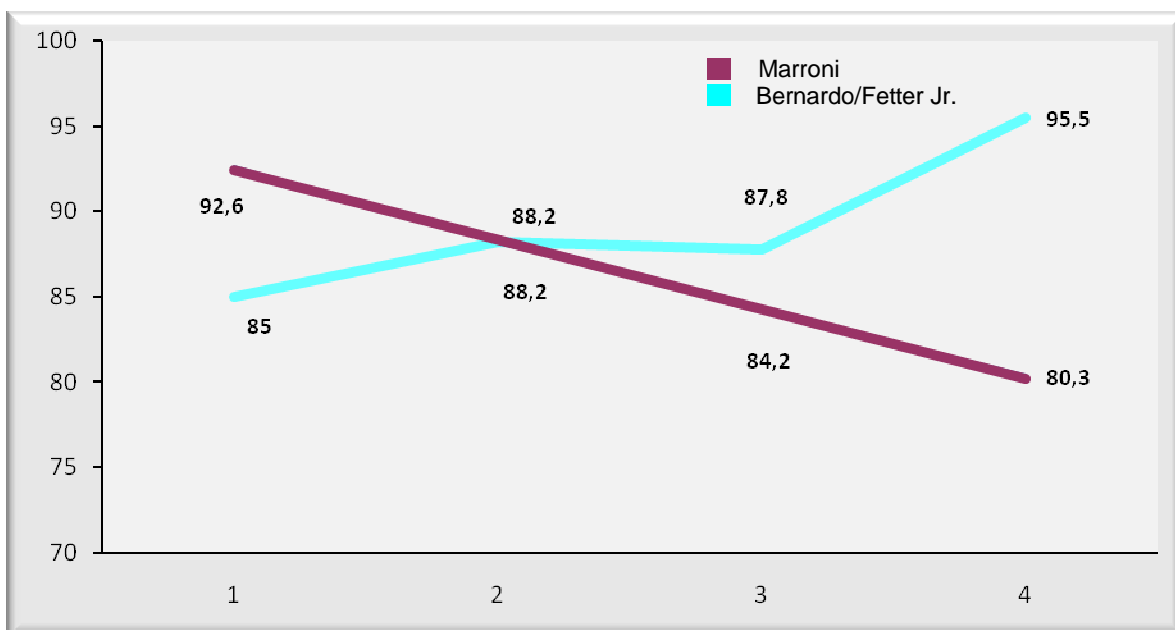


Gráfico 1 – Aproveitamento apresentado nos projetos de lei pelos governos de Marroni e de Bernardo/Fetter Júnior

Dessa maneira, esta seção procurou analisar - de modo agregado e a partir de uma abordagem quantitativa - a produção legislativa dos dois governos pesquisados.

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.

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%).

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.

Não se pode deixar de considerar, todavia, 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 questão. Assim, surgem projetos que, por algum motivo, o Executivo não conseguiu ou desistiu de colocar na pauta de votação, ou seja, que foram retirados ou arquivados, os quais também servem de indicador sobre a dinâmica da relação entre Executivo e Legislativo. Isso 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.

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.

Projetos não aprovados

A presente seção aborda 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”. Em outros termos, 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.

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.

O governo de Bernardo/Fetter Júnior 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. Estas rejeições não afetaram a relação com o Legislativo, nem causaram desgaste junto à opinião pública e ocorreram em projetos de interesse parcial. Seis delas 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.

Se for seguido o parâmetro indicado por Diniz (2005), 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. 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

Observou-se que o Executivo pelotense obteve ampla maioria de apoio dos parlamentares 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 analisados 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 se analisou 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”.

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).

Ao analisarem-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.

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.

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.

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 Empresa da Pedreira Municipal (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 bibliográficas

BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL (CF). Constituição de República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: WWW.planalto.gov.br/ccivil . Consulta em: 20 jun. 2011.

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: WWW.camarapel.rs.gov.br. Consulta em: 18 jun. 2011.

_____. *Lei Orgânica do Município de Pelotas (LOM)*. Pelotas, 1990. Disponível em: WWW.camarapel.rs.gov.br. Consulta em: 18 jun. 2011.

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.

DINIZ, Simone. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados*. Rio de Janeiro, 48 (2), 2005.

FARHAT, Saïd. *Dicionário parlamentar e político*. São Paulo: Fundação Peirópolis/Melhoramentos, 1996.

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.

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 / 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.

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.

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.

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.

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.

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.

SILVA, José Afonso da. *Manual do vereador*. 5ed. rev. amp. atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

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.

VOGEL, Luiz Henrique. Instituições políticas municipais: notas sobre autonomia e qualidade da democracia. *Cadernos ASLEGIS*. Rio de Janeiro: 34, maio-ago, 2008.