

# Os partidos importam na relação executivo-legislativo local? o caso dos governos municipais petistas em Contagem/MG e Joinville/SC

**Karolina Mattos Roeder**

*Doutoranda, Universidade Federal do Paraná – UFPR*

O presente artigo analisa de maneira comparada, a partir do modelo partidário do neoinstitucionalismo, dois mandatos municipais eleitos pelo Partido dos Trabalhadores em dois municípios com características socioeconômicas e populacionais semelhantes, mas que tiveram desempenho eleitoral diferente, considerando que o primeiro foi reeleito e o segundo, não. São eles, o município de Contagem (MG) e Joinville (SC). O objetivo da presente pesquisa é identificar diferenças entre a formação de coalizões e poder de agenda nessas cidades para o período estudado. Para tanto, é analisada a produção legislativa do Executivo em três temas distintos com projetos de lei que tendem a ser polêmicos, para verificar como se deu o desempenho do Executivo no Legislativo. Os achados apontam para o poder de agenda conferido ao Executivo em ambas as cidades, já que os projetos de lei foram aprovados em sua totalidade, apesar de ambos não contarem com o apoio da maioria em dois anos de mandato. No entanto, encontramos em ambos os casos um número baixo de projetos de lei submetidos à aprovação do Legislativo, indo ao encontro dos achados de Rangel (2012) e Filho (2015) sobre a atuação do Poder Executivo, apesar de propormos uma interpretação diferente sobre as razões do Executivo submeter menos propostas. Ademais, a corrente partidária apresentou limitações para o entendimento da dinâmica da relação Executivo-Legislativo para municípios com 600 a 700 mil habitantes uma vez que nessas cidades as decisões não ocorrem necessariamente nas instâncias partidárias.

Palavras-chave: política local; relação executivo-legislativo; Partido dos Trabalhadores; incumbent; legislativo local.

## INTRODUÇÃO

Há na ciência política brasileira duas perspectivas sobre o sistema político e de governo que vêm polarizando o debate desde a redemocratização: um movimento influenciado pelas teses de Linz (1994) que elencam as debilidades do presidencialismo frente ao parlamentarismo, mais especificamente as dificuldades do primeiro, típico brasileiro – de coalizão (ABRANCHES, 1988) – em se manter estável junto a um sistema multipartidário,

de partidos políticos pouco ideológicos, fracos institucionalmente e indisciplinados. Do outro lado, há a defesa, a partir de pesquisas empíricas sobre as votações dos parlamentares na Câmara dos Deputados do Brasil, com a estrutura do processo decisório e o poder de agenda conferido ao Executivo, da garantia que o governo brasileiro opera em bases similares as de grandes democracias, inclusive parlamentaristas. Figueiredo & Limongi (1999) defendem que os efeitos acerca da governabilidade, apontados pelos autores das teses contrárias ao presidencialismo, já foram alcançados através do mesmo. Essas duas grandes perspectivas são influenciadas pela teoria da escolha racional e há, na análise do Legislativo, a presença das correntes teóricas distributivista, partidária e informacional, três formas distintas, com origem nos estudos norte-americanos, de compreender como o Legislativo opera e qual a influência dos partidos na estrutura legislativa (LIMONGI, 1994).

Esses modelos de análise também estão presentes nas pesquisas em nível local, onde podemos conferir principalmente pesquisas distributivistas e partidárias na análise do Legislativo municipal e a sua relação com o Executivo (CAETANO, 2005; GARCIA, 2013; RANGEL, 2012). Isso é possível, uma vez que o desenho institucional conferido pela Constituição Federal de 1988 em nível federal atribuiu poderes exclusivos ao chefe do Executivo, semelhante nos demais níveis de governo (CAETANO, 2005), o que faz emergir as mesmas possibilidades institucionais no processo decisório, com o acréscimo das especificidades dos contextos e características que há entre os 5.570 municípios brasileiros.

Utilizamos como abordagem teórico-metodológica no presente artigo a versão partidária do neointitucionalismo. Essa perspectiva privilegia as variáveis endógenas ao sistema político, acerca do poder do chefe do Executivo, a centralização decisória, a formação de coalizões, e a patronagem que dão sustentabilidade ao mesmo, e a análise de comissões que atuam de maneira partidária, em contraponto aos interesses distributivistas, aferidos pela concentração de votos, aspecto exógeno ao sistema (TEIXEIRA VALLE, 2017).

As cidades analisadas foram escolhidas após um levantamento de municípios de 500 mil a um milhão de habitantes, onde o Partido dos Trabalhadores esteve no Executivo pela primeira vez, pós-2002. Por opção metodológica, escolhemos os municípios tendo em vista um caso onde o PT se reelegeu após o mandato, e na outra cidade não<sup>1</sup>, a fim de verificarmos se há alguma diferença nas relações entre o poder Executivo e o Legislativo no caso que elege seu *incumbent* e a que não. Espera-se, considerando que o Partido dos Trabalhadores possui altos níveis de força organizacional (CODATO, BOLOGNESI, & COSTA, 2016; BOLOGNESI & BABIRESKI, 2017; ROEDER, BOLOGNESI, & CRUZ, 2017) e disciplina partidária em âmbito nacional (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999), que seu comportamento em nível local se dê de forma partidária e não distributivista.

A fim de verificar se há predominância do Executivo nas relações com o Legislativo em cidades com 500 a um milhão de habitantes, analisamos projetos que geralmente são pontos de disputa nos municípios (ANDRADE, 1998): projetos de lei de origem do Executivo sobre ISS, IPTU e transporte coletivo, durante os quatro anos de mandato, em cada cidade, a formação da coalizão e aplicamos o índice de Rice nas votações para os projetos dos referidos temas, a fim de conferir se o Executivo obteve poder de agenda e verificar se

---

<sup>1</sup> Os períodos analisados foram 2005 a 2008 em Contagem, Minas Gerais e 2009 a 2012 em Joinville, Santa Catarina.

há poder legiferante em ambos os municípios.

Na primeira seção expomos brevemente o debate sobre a corrente partidária do neoinstitucionalismo, recentes estudos sobre a relação entre Executivo e Legislativo subnacional, com foco em municípios. Na segunda seção, os critérios metodológicos para a escolha do objeto, para a análise, hipóteses da presente pesquisa, as variáveis e os indicadores utilizados para a análise. Na terceira seção aplicamos o modelo partidário para as duas cidades, apresentaremos os dados da coalizão de governo, formação das bancadas, as tramitações e votações de projetos de lei enviados pelo Executivo e a atuação das comissões permanentes. E, por fim, nas considerações finais, elencamos os principais achados junto à entrevista que realizamos com os chefes de gabinete de ambos os municípios, os desafios metodológicos na aplicação do modelo utilizado e proposta de agenda de pesquisa.

## BREVE DISCUSSÃO SOBRE A VERSÃO PARTIDÁRIA DO NEOINSTITUCIONALISMO

Os principais representantes brasileiros da corrente partidária nos estudos sobre as relações Executivo-Legislativo em nível nacional são Figueiredo e Limongi (1999) e esses autores defendem que o desenho institucional surgido pós-Constituição Federal de 1988 está longe de reproduzir o anterior à 1964, pouco estável. Pelo contrário, segundo eles a carta magna modificou as bases institucionais do sistema político nacional, alterando o seu funcionamento de maneira significativa no que se refere à ampliação dos poderes legislativos do presidente da República e o aumento dos recursos legislativos aos líderes partidários através do regimento interno da Câmara dos Deputados, para que estes comandem suas bancadas. Nesse sentido, os autores indicam que a unidade de referência que estrutura os trabalhos legislativos é o partido político e não os parlamentares, como defendiam os autores da visão “pessimista” acerca do sistema político brasileiro, alguns deles adeptos do distributivismo, a corrente *mainstream* no fim do século XX e que tem voltado à pauta dos estudos politológicos (LAMOUNIER, 1992; LAMOUNIER & MENEGUELLO, 1986; ABRANCHES, 1988; MAINWARING, 2001; AMES, 2003). Esses estudos apontavam a deficiência dos nossos partidos políticos, do caráter individualista dos congressistas brasileiros e crítica ao sistema presidencialista. Já as análises que têm como guia a corrente partidária, valem-se de variáveis endógenas ao Legislativo e sistema político, tais como: poderes do presidente da república, centralização decisória, direitos parlamentares, partidos políticos, patronagem, *pork*, *seniority* e processo legislativo (SANTOS, 2006). A análise dos autores dessa corrente é realizada tendo em vista a concepção partidária, e é atribuída às normas internas da arena legislativa a regulação da distribuição de recursos e direitos parlamentares e, em consequência, o seu padrão centralizado de organização.

A partir de estudos empíricos sobre o padrão de votação dos parlamentares brasileiros, de 1989 a 1994, Figueiredo & Limongi (1999) contrapuseram as teses que previam a debilidade do sistema político brasileiro, a partir da perspectiva da corrente partidária, ao terem localizado a centralização dos trabalhos legislativos em líderes partidários, ponto que

se harmoniza com o papel preponderante do Executivo também encontrado. Além disso, os autores localizaram, através de pesquisa empírica sobre os projetos e votações no interior do Congresso, altos índices de disciplina<sup>2</sup> dos parlamentares com seus líderes e líder de governo, confirmando assim a disciplina dos partidos políticos e a solidez do sistema partidário brasileiro para aquele período. Os achados negam que o sistema político brasileiro opera sob bases da constituição de 1946 e, ainda,

“Não encontramos indisciplina partidária nem tampouco um Congresso (CN) que agisse como um *veto player* institucional. Os dados mostram, isto sim, forte e marcante preponderância do Executivo sobre um Congresso que se dispõe a cooperar e vota de maneira disciplinada. À luz do que sabemos sobre os partidos políticos e as bases sobre as quais é possível construir a disciplina partidária — uma função direta da capacidade do partido de exercer influência positiva sobre as chances eleitorais de seus membros —, encontramos-nos diante de um fato que pede explicação. A teoria existente nos diz que não deveria haver disciplina partidária no Congresso brasileiro. A previsão foi falsificada pelos fatos. Em média, 89,4% do plenário vota de acordo com a orientação de seu líder, taxa suficiente para predizer com acerto 93,7% das votações nominais” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1998).

A análise desses autores foca-se na estrutura do processo decisório, seu impacto no comportamento parlamentar e no desempenho governamental. O foco da pesquisa se encontra nos efeitos da organização interna do Congresso Nacional e os poderes legislativos do presidente da república no funcionamento do sistema político, utilizando variáveis endógenas, ao contrário de Ames (2003) e Mainwaring (1993) que partem de variáveis exógenas em suas pesquisas, como regras eleitorais e características do sistema partidário.

A partir dessas variáveis, os autores definem que os trabalhos legislativos são organizados de maneira partidária, uma vez que a presidência da Câmara cabe ao partido majoritário. Além disso, a divisão entre as comissões é feita pelos líderes dos partidos. A agenda, controlada pelo Executivo, é processada e votada por um Legislativo organizado de forma centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. Dentro disto, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Não há à disposição dos parlamentares arcabouço institucional próprio para perseguir interesses individuais, do contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos com vistas a retornos eleitorais é votar de forma disciplinada (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999).

Os poderes legislativos presidenciais incidem sobre as preferências dos parlamentares. Um presidente com amplos poderes é capaz de impor a agenda dos trabalhos legislativos e induzir os parlamentares à cooperação. Nesse sentido, as chances de conflito entre o Legislativo e Executivo dependem da distribuição de cadeiras no Legislativo pelos diferentes partidos. Um presidente que está em um partido disciplinado e controla a maioria das cadeiras não deve esperar encontrar barreiras na aprovação de sua agenda. Ao contrário do que defendem os seguidores de Linz (1994), aqui os presidentes podem sim ser

---

<sup>2</sup> A questão da disciplina partidária aqui precede à coalizão partidária. Só podemos pensar na possibilidade de um governo de coalizão quando se pode falar em partidos capazes de agir dessa forma (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999).

sustentados por coalizões partidárias e atuar em um presidencialismo estável. O controle de agenda permite a estruturação de maiorias partidárias a partir de preferências dadas, minimizando as dificuldades próprias da ação coletiva, o que Figueiredo & Limongi (1999) julgam ser um problema da versão distributivista quando os adeptos dessa perspectiva não consideram a agregação de preferências como um problema da ação coletiva.

O Executivo, portanto, controla o acesso à patronagem, e isso faz com que monopolize os recursos para impor disciplina aos membros da coalizão que o apoia<sup>3</sup>. Os autores ainda alegam que, os estudos sob a perspectiva da versão distributivista, ao considerarem que a legislação eleitoral brasileira leva os parlamentares a cultivar o voto personalista, não levam em conta que para eles acessarem essas políticas distributivistas (que garantem a conexão eleitoral) dependem primeiro da arena decisória (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999).

Com a alteração da estrutura de incentivos, o controle de agenda produz o mesmo efeito tanto no sistema presidencialista, como no parlamentarista, ao contrário do que Tsebelis (1997) afirma<sup>4</sup>, o presidencialismo se aproxima em muito do parlamentarismo. Com isso, segundo esses autores, não seria necessário mudarmos o sistema para parlamentarista, já que os efeitos buscados pelos autores das teses distributivistas, que envolvem a governabilidade, já foram alcançados através do próprio presidencialismo (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999).

Assim como na análise das relações Executivo-Legislativo nacional, há pesquisas sobre política local orientadas pelas duas correntes do neoinstitucionalismo mencionadas acima, muito embora nem todas tenham o mesmo alto grau de sistematicidade apresentado nas pesquisas sobre política nacional.

## A IMPORTÂNCIA DOS PARTIDOS NA RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO LOCAL

Os estudos sobre a relação Executivo-Legislativo em nível municipal assumem variáveis exógenas, endógenas ao sistema político local, ou ambas, para a análise. Para ir além do que muitas vezes é dito sem base empírica, que a política nos municípios é paroquial, personalista, individualista e pouco estruturada em partidos, é necessário verificar como se dão essas relações. Há um esforço de pesquisadores nesse sentido, mas não há uma congruência nos resultados. As análises distributivistas valem-se, como já colocamos

---

<sup>3</sup> O Executivo não pode passar por cima do Congresso, da maioria. Mas, os poderes legislativos influem na capacidade deste poder em induzir a formação e a manutenção das maiorias. O Executivo organiza o apoio à sua agenda em bases partidárias. O chefe do Executivo distribui as pastas ministeriais com a finalidade de obter apoio da maioria dos parlamentares. Os partidos que recebem pastas são como membros do governo, logo tem de se comportar como tal no Congresso, ou seja, votar a favor das iniciativas patrocinadas pelo Executivo. Os ministérios seriam organizados em bases partidárias e as coalizões funcionariam dessa forma no Congresso. São essas as bases que sustentam a agenda do Executivo com votos disciplinados (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999).

<sup>4</sup> Tsebelis (1997) ao abordar semelhanças entre os sistemas presidencialista e parlamentarista no que diz respeito à formulação de políticas, conclui que no sistema parlamentarista, o Executivo controla a agenda e o Legislativo aceita ou rejeita as propostas, enquanto no sistema presidencialista, o Legislativo formula as propostas e o Executivo as sanciona ou veta.



acima, de variáveis como o desempenho eleitoral, sistema eleitoral, sistema partidário, forma de governo, *pork* e posição política para explicar como é a relação entre essas instituições. Neto (2003), autor inserido neste grupo, analisa municípios com menos de 1 milhão de habitantes, não capitais, e afirma que o vereador, assim como o deputado federal, não se percebe na função de controlar e fiscalizar o governo, tão menos para legislar. Os legisladores municipais seriam sim paroquiais, dotados de apenas interesses individuais, não legislando, nem atuando como fiscalizador do Executivo, ao contrário, é subserviente a ele. O autor analisa quantitativamente projetos aprovados onde confirma a sujeição dos vereadores às propostas do Executivo, votando-as muitas vezes sem análise alguma, apenas aguardando do Executivo o atendimento de suas demandas clientelistas.

Teixeira (2000) também chega a achados muito próximos aos de Neto (2003), analisando a maior cidade do país, São Paulo. O autor também atribui à legislação eleitoral a fragmentação partidária, a fraqueza dos partidos e conseqüente individualismo no comportamento legislativo. Teixeira (2000) verifica as estratégias adotadas nas relações Executivo-Legislativo e testa seus impactos nos resultados eleitorais dos vereadores nas Eleições de 1996. O autor atesta que a busca de apoio em troca de cargos na máquina pública recai para o fato de que os governantes têm a sua parcela de responsabilidade na sobrevivência e consolidação das relações de clientelismo político. Além disso, o autor faz uso da tese de conexão eleitoral e defende que há a regionalização do voto, tendo isto uma conotação clientelística, pelo fato do vereador controlar por um longo tempo os aparelhos da administração pública no município, conseguindo assim ampliar a sua votação a cada processo eleitoral (TEIXEIRA, 2000)

Silva (2011) também testa a hipótese de conexão eleitoral de Mayhew (1974), perspectiva distributivista, em São Paulo, mas não identifica conexão eleitoral nesse período, não havendo *pork barrel*, nem a formação de uma *constituency*, isto é, uma concentração de votos em uma determinada região da cidade. Garcia (2013) também analisa o caso paulistano com foco na formação de gabinetes entre 1989 a 2012 e a aprovação de projetos do Executivo. A autora identifica que a distribuição de pastas não acarreta necessariamente em um suporte da maioria do parlamento, como visto em nível nacional. Em São Paulo, os prefeitos tiveram dificuldade em conseguir eleger uma bancada majoritária na Câmara de Vereadores, mesmo contabilizando os vereadores eleitos pela sua própria coligação. Apesar da ausência de apoio, os projetos de origem do Executivo eram aprovados. A autora considera a distribuição de poder aos secretários partidários atua como uma ferramenta importante para o Executivo, mas não suficiente na garantia da coalizão majoritária.

Somado aos resultados de Silva (2011) e Garcia (2013), mas analisando a relação Executivo-Legislativo a partir de variáveis endógenas ao sistema político, Bruno Caetano (2005) utiliza o modelo partidário na análise das relações entre o Executivo e Legislativo do município de São Paulo, corroborando as teses de Figueiredo & Limongi (1999). O autor identifica os princípios e elementos que estruturam a formação de maiorias no parlamento municipal e a definição da agenda legislativa. Considera que, excetuando o mecanismo da medida provisória, o arcabouço legal dos municípios, a partir das leis Orgânicas dos Municípios e nos Regimentos das Câmaras Municipais (através das matérias privativas

ao prefeito<sup>5</sup> na criação de leis e outras prerrogativas exclusivas<sup>6</sup>), é o mesmo daquele identificado em nível federal por Figueiredo & Limongi (1999), ou seja, o prefeito impõe o processo legislativo, detém o poder de agenda do Legislativo e os trabalhos naquele poder são altamente centralizados pelos partidos políticos, assim como no Executivo nacional, verificado no período analisado por Figueiredo & Limongi (1999). Caetano (2005) analisa quantitativamente todos os Projetos de Lei aprovados no período, onde confirma o poder de agenda do Executivo, ao constatar a aprovação de 99,7% de seus projetos no Legislativo (um total de 218 projetos de lei). O Legislativo não se comportou como uma instância de veto aos projetos do Executivo.

O autor analisa as votações nominais ocorridas neste período, calculando o índice de Rice<sup>7</sup> e o índice de Fidelidade ao Líder do Governo<sup>8</sup>, onde identificou alta coesão dos partidos políticos e fidelidade superior a 75 pontos, algumas chegando à casa dos 90<sup>9</sup>. Tais resultados indicaram fortes poderes institucionais e de coordenação nas mãos do Executivo, dos líderes partidários e mesa diretora, ao primeiro é conferido a prerrogativa de nomear secretários municipais e subprefeitos, iniciativa exclusiva em diversas matérias, possibilidade de solicitar urgência, etc. Por fim, outra pesquisa que aponta uma preponderância do Executivo foi a de Rangel (2012) sobre a cidade de Salvador/BA. Também em uma perspectiva partidária, o autor localizou preponderância do Executivo na relação com o Legislativo, com médias próximas ao nível nacional. Mas no que diz respeito à taxa de dominância, o Legislativo soteropolitano teve mais projetos aprovados, havendo uma concentração nos dois últimos anos de mandato, enquanto o Executivo parecia ser mais criterioso e “cirúrgico” ao enviar propostas ao Legislativo e o governismo, segundo o autor, garantiu seus interesses. O autor não focou neste estudo temas específicos do Executivo, o que pretendemos fazer no presente *paper*. Além disso, focamos em cidades de porte inferior aos estudados acima, para verificar se o mesmo ocorre. Partido do pressuposto que o Executivo é predominante também em nível local, pretendemos analisar projetos de lei propostos por ele, que são mais passíveis de discussão e rejeição na Câmara, para saber

---

<sup>5</sup> Garante privativamente ao prefeito propor leis sobre a criação de cargos públicos, organização administrativa, serviços públicos, matéria orçamentária, aquisição e concessão de bens imóveis municipais, entre outras matérias.

<sup>6</sup> Sancionar e promulgar as leis, vetar total ou parcialmente projetos de lei, nomear e exonerar secretários municipais e subprefeitos, propor à Câmara Municipal projetos de lei referentes ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dívida pública; propor à Câmara projetos de lei sobre a criação e alteração de secretarias municipais, subprefeituras, prover cargos e funções públicas, indicar dirigentes de sociedades de economia mista e empresas públicas, promover toda a execução orçamentária, o lançamento, fiscalização e arrecadação de tributos; alterações da legislação, uso e ocupação do solo, além de propor o Plano Diretor.

<sup>7</sup> O índice Rice, que mede a coesão partidária, varia entre zero e 100. Ele é obtido subtraindo-se a proporção de votos minoritários dos majoritários. Quando 50% do partido vota “sim” e 50% vota “não”, esse índice é igual a zero. Quando há total unidade, o índice é igual a 100. Será igual a 70 se 85% dos membros do partido estiverem de um lado e 15% do outro (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999).

<sup>8</sup> É calculado para cada votação, dividindo-se o total de parlamentares de cada partido que votaram, conforme a indicação do líder do governo pelo total de parlamentares que estavam em plenário para votar. É uma proporção (CAETANO, 2005).

<sup>9</sup> Uma observação importante é que o partido do governo, aqui no caso o Partido dos Trabalhadores, ocupou a presidência da Câmara nos quatro anos estudados, além disso, a totalidade dos cargos da mesa diretora foi ocupada por membros dos partidos da coalizão governista, bem como as principais Comissões Permanentes. Além do cálculo do Índice de Rice e de Fidelidade ao Líder do governo, o autor também verificou a proporção de vereadores governistas que ocuparam cargos na Mesa Diretora, e de vereadores governistas na presidência das comissões.

se houve poder legiferante do Executivo em ambas cidades estudadas.

## O DESENHO DA PESQUISA

### *Escolha do objeto*

O presente *paper* traz um estudo de caso que lança mão do método comparativo tal qual utilizado por Smelser (1976), como uma “operação mental” que procura controlar variáveis com o intuito de testar proposições causais.

A intenção aqui é “explicar fenômenos sociais à medida que se controle suas condições de variação” (PERISSINOTTO, 2013, p. 152). Para tanto, consideramos na presente pesquisa, a definição do nosso objeto tendo em vista o método da diferença cunhado por Mill (1886), que trata sobre a exigência, em uma análise comparativa, de casos semelhantes entre si, no que diz respeito as suas características, mas que se distinguem pela ausência (caso negativo) ou presença (caso positivo) de: i) um fenômeno específico e; ii) das circunstâncias que causam tal fenômeno.

Os critérios utilizados para o recorte do nosso objeto foram: i) as duas cidades analisadas deveriam ter características socioeconômicas e estruturais similares. As características por nós delimitadas foram: municípios com mais de 500.000 habitantes, e menos de um milhão, não capitais, afins socioeconomicamente; ii) ter o primeiro prefeito eleito pelo Partido dos Trabalhadores pós-2002; iii) dentro dos dois casos, um com sucesso eleitoral na tentativa de reeleição após o mandato estudado, e o outro não, sendo esse o fenômeno que distingue os dois casos.

Na aplicação dos critérios apontados acima para a escolha dos dois municípios, fizemos o levantamento dos que possuem mais de 500 mil habitantes e menos de um milhão, segundo os dados do Censo Demográfico de 2010 (IBGE). Excetuando as capitais e as cidades com mais de um milhão de habitantes<sup>10</sup>, obtivemos dezesseis cidades. Verificamos então, a partir dos dados das eleições de 1980<sup>11</sup> até 2012, disponíveis no sítio do Tribunal Superior Eleitoral, o desempenho do Partido dos Trabalhadores nas eleições majoritárias nessas cidades, com atenção ao período pós-2002, recorte temporal escolhido por nós por ser o período em que este partido está à frente do comando do Executivo federal. Ou seja, a chegada o PT ao cargo mais elevado da República, poderia tornar desequilibrada uma comparação do desempenho eleitoral do partido entre pré e pós-2002.

---

<sup>10</sup> De acordo com o Censo Demográfico de 2010 (IBGE), o número total de cidades com mais de 500.000 habitantes é 38. São elas: São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Brasília, Fortaleza, Belo Horizonte, Manaus, Curitiba, Recife, Porto Alegre, Belém, Goiânia, Guarulhos, Campinas, São Luís, São Gonçalo, Maceió, Duque de Caxias, Teresina, Natal, Nova Iguaçu, Campo Grande, São Bernardo do Campo, João Pessoa, Santo André, Osasco, Jaboatão dos Guararapes, São José dos Campos, Ribeirão Preto, Contagem, Uberlândia, Sorocaba, Aracaju, Feira de Santana, Cuiabá, Juiz de Fora, Joinville, Londrina. Dessas 38, vinte são capitais de estados, dezoito não. Das dezoito, duas ultrapassavam 1 milhão de habitantes (Guarulhos e Campinas) e foram excluídas também, totalizando 16 cidades aptas para a análise das demais características (São Gonçalo, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, São Bernardo do Campo, Santo André, Osasco, Jaboatão dos Guararapes, São José dos Campos, Ribeirão Preto, Contagem, Uberlândia, Sorocaba, Feira de Santana, Juiz de Fora, Joinville, Londrina)..

<sup>11</sup> Primeira disputa municipal em que o Partido dos Trabalhadores concorreu, após sua fundação em 1980.



Dentre este total de dezesseis cidades, uma<sup>12</sup> o PT nunca elegeu um candidato a prefeito; quatro<sup>13</sup> elegeram antes de 2002, seis<sup>14</sup> não elegeram nenhum prefeito pelo PT nesse período; e, cinco cidades elegeram governos petistas pós-2002. Dessas cinco, duas<sup>15</sup> têm seus prefeitos eleitos por este partido ainda em exercício na presente data, já as outras três, não, com mandatos eleitos pós-2002 e já findados, são elas: Nova Iguaçu (RJ), Contagem (MG) e Joinville (SC). Por critérios de similaridades entre as cidades e a presença do fenômeno em um dos casos (uma reeleita após o primeiro mandato, e outra não), optamos por trabalhar com as duas últimas: Contagem (MG) e Joinville (SC).

Analisamos, de maneira comparada, Contagem (Minas Gerais), caso onde o PT se reelege após seu primeiro mandato, e Joinville (Santa Catarina), onde o PT faz apenas um mandato e não se reelege. Os períodos analisados são: 2005 a 2008 em Contagem, e 2009 a 2012, em Joinville. A nossa unidade de análise é o desempenho do Executivo e, para tanto, nossa unidade de observação é a votação do Legislativo em projetos de lei de origem do Executivo.

Para a análise do desempenho de ambos os Executivos nos Legislativos municipais, buscamos todos os projetos de leis ordinárias e complementares<sup>16</sup> sobre ISS, IPTU e transporte coletivo, de todos os status (aprovado, rejeitado, retirado de pauta, arquivado) de autoria do Executivo, do período de 2005 a 2008 na Câmara Municipal de Contagem, e de 2009 a 2012, na Câmara Municipal de Joinville.

O total de projetos localizados em Contagem (MG) foi de cinco projetos de lei complementar sobre alterações no código tributário, sendo um retirado de pauta a pedido da própria prefeita. Em Contagem, trabalhamos, portanto, com todos os projetos de lei de origem do Executivo excetuando o que foi retirado de tramitação por ele próprio – já que neste caso não houve processo decisório dos vereadores – totalizando quatro projetos de lei<sup>17</sup> (um sobre transporte e três de matéria tributária).

---

<sup>12</sup>Duque de Caixas (RJ).

<sup>13</sup>São Bernardo do Campo (SP), Santo André (SP), São José dos Campos (SP) e Londrina (PR).

<sup>14</sup>São Gonçalo (RJ), Jaboatão dos Guararapes (PE), Ribeirão Preto (SP), Sorocaba (SP), Feira de Santana (BA) e Juiz de Fora (MG).

<sup>15</sup>Uberlândia (MG) e Osasco (SP).

<sup>16</sup>De acordo com a Lei Orgânica dos dois municípios, a iniciativa de lei complementar e ordinária cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos definidos na Lei Orgânica. A Lei Complementar é aprovada por maioria dos membros da Câmara, obrigatoriamente em dois turnos. Consideram-se lei complementar, entre outras matérias, previstas na Lei Orgânica: o plano Diretor; o Código Tributário; o Código de Obras; o Código de Posturas; o Estatuto dos Servidores Públicos e o do Magistério Municipal; a lei de parcelamento, ocupação e uso do solo; a lei instituidora do regime jurídico dos servidores; as leis instituidoras da Defensoria do Povo e da Guarda Municipal; a lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos; a lei de organização administrativa. É matéria de lei ordinária tudo que não for lei complementar, decreto ou resolução. O quorum exigido para a aprovação da lei complementar é maioria absoluta (mais que a metade do total de vereadores e para a lei ordinária é maioria simples (voto da maioria dos vereadores presentes na sessão).

<sup>17</sup>PLC 008/2005 virou a Lei Complementar 08, de 22/11/2005, que altera o Código Tributário do Município de Contagem (lei n. 1611, de 30 de dezembro de 1983), disciplina anistia fiscal e dá outras providências; PLC 025/2006 virou a Lei Complementar 29, de 20/12/2006, altera a Lei n. 1611, de 30 de dezembro de 1983, que institui o Código Tributário do Município de Contagem; e PLC 019/2007 virou a Lei Complementar 47, de 15/01/2008, que altera a Lei n. 1611, de 30 de dezembro de 1983, que institui o Código Tributário do Município de Contagem e dá outras providências.

Já em Joinville, obtivemos também quatro projetos de lei<sup>18</sup>, todos sobre ISS e IPTU, de origem do Executivo. Chamou a atenção o baixo número de projetos de lei desses três temas nas duas cidades. Uma explicação para isso pode ser a já testada por Filho (2015), a partir da análise de regressão com os dados de todos os municípios brasileiros, em que diz que os prefeitos vindos da oposição, como é o caso das duas cidades por nós analisadas, sendo os dois casos os primeiros mandatos do Executivo, os prefeitos costumam enviar menos projetos que o prefeito reeleito. Naquele estudo, tais projetos tinham mais chances de aprovação. Verificamos então a tramitação desses oito projetos de lei de Contagem e Joinville, a fim de identificarmos de que forma ocorreu o processo decisório e como os partidos agiram.

Procuramos saber se os partidos votaram de maneira disciplinada e fiel ao líder de governo, de que maneira a base de sustentação do Executivo agiu na Câmara, tendo em vista como estavam distribuídos os partidos no Legislativo, se o Executivo formou ou não uma coalizão majoritária de apoio e se essa base era coesa em todos os anos do mandato. Procuramos compreender, se a coalizão formada em ambas as cidades analisadas foi majoritária, minoritária, como se formaram e se agiram de maneira partidária.

### **Hipótese**

Replicamos o modelo partidário já realizado por Caetano (2005) e Rangel (2012) mas com foco em projetos de lei específicos, nos dois períodos, das duas cidades. A hipótese aqui colocada servirá para auxiliar a comparação dos casos, já que não será testada estatisticamente. Não buscamos explicar a reeleição, mas sim, utilizá-la como critério metodológico no recorte do objeto, como a característica que distingue os casos. Nossa hipótese é que em Contagem/MG, cidade que reelege o seu prefeito, este possuía poder de agenda, havia coordenação do líder do partido na Câmara, e, conseqüente capacidade governativa, e em Joinville/SC, não.

### **Variáveis e indicadores**

Consideramos na análise da relação entre o Executivo e Legislativo o desenho institucional orientado pelo Regimento Interno e a Lei Orgânica do município. Nossa variável dependente para fins de análise é a capacidade governativa (maior no caso que se reelege, menor no caso que não se reelege) e as variáveis independentes que pretendem explicar a capacidade governativa de ambos, são: i) desempenho eleitoral: características do padrão de coalizão de ambas as cidades; ii) poderes do prefeito: verificar se há poder do prefeito em relação ao Legislativo, resultado das votações, se houve utilização de requerimento de urgência e poder de veto; iii) centralização decisória: se há ou não poder de agenda do Executivo, do Colégio de Líderes e líderes (se há encaminhamento de votações nominais, voto de liderança, controle da apresentação de emendas), ou poder legislativo pleno das comissões permanentes; iv) direitos parlamentares: verificar se os vereadores

---

<sup>18</sup> PLC 17/2010, que institui a geração de concessão de créditos decorrente da arrecadação do ISS para tomadores de serviço, a partir da emissão da NF eletrônica de Serviços Municipais; PLC 20/2010, estabelece o sistema de avaliação de imóveis, fixa alíquotas do IPTU; PL 31/2010, que autoriza o Poder Executivo a distribuir prêmios gratuitamente através do Programa IPTU Premiado, no âmbito do Município de Joinville, e dá outras providências e PL 268/11, que altera a Lei n. 6891, de 17 de março de 2011, para dispor sobre o prazo de regularização dos débitos tributários de contribuintes que optarem em participar do Programa IPTU Premiado, e dá outras providências..

ocupam ou não cargo de liderança do partido, bancada, Mesa Diretora, Comissões permanentes; v) partidos políticos: analisar se os partidos agem de maneira coesa e disciplinada com seus líderes ou com o líder do governo em uma situação de base de sustentação, nas votações dos projetos de lei; e, por fim, vi) processo legislativo: que diz respeito às regras de tramitação, tal como o tempo de tramitação.

Os indicadores utilizados são: i) análise da distribuição dos partidos antes e depois das eleições, entre partidos do governo no Legislativo e oposição; ii) resultado das votações e análise dos projetos tendo em vista a utilização ou não de vetos e requerimento de urgência; iii) análise do processo de votações, se houve proposições de emendas nos projetos, se foram propostas pelos líderes e como agiram as comissões sobre os projetos de lei; iv) verificar se os vereadores ocuparam individualmente ou de forma partidária os cargos de liderança do partido, bancada, Mesa Diretora, Comissões Permanentes; v) se as bases de sustentação dos governos votaram de maneira disciplinada e coesa, seguindo o voto dos líderes ou, na ausência deste, do líder do governo nas votações dos projetos de lei; vi) tempo médio de tramitação dos projetos, por cidade e comparativamente.

## ANÁLISE DOS DADOS

### ***Coligações eleitorais e coalizões de governo***

A prefeita de Contagem elegeu-se com 59,71% dos votos válidos, em 2004. No segundo turno seu partido recebeu o apoio, além dos cinco partidos coligados registrados no TSE (PT, PTN, PL, PSB, PC do B), também do PMDB e PTB. Um total de sete agremiações, incluindo o PT, frente aos outros vinte partidos que também disputaram as eleições majoritárias coligados em Contagem naquele ano.

O apoio dessas sete agremiações não foi suficiente para obter a maioria da Câmara de Vereadores de Contagem, uma vez que correspondiam a seis dos vinte vereadores dessa legislatura, vereadores eleitos pelo PT, PSB, PC do B, PMDB, ou seja, uma bancada minoritária.

O Executivo de Contagem iniciou o mandato com o apoio de 30% da Câmara Municipal, equivalente à sua coligação eleitoral, e com uma oposição que dominava os outros 70% do Legislativo.

Em Joinville, o prefeito é eleito pelo PT no segundo turno das eleições de 2008 com 62,15% dos votos válidos. Além da coligação entre os dois partidos (PT e PR) registrada no TSE, o PT contou com o apoio de outros oito partidos (PP, PPS, PR, PDT, PSB, PTB, PMDB e PC do B), um total de dez agremiações, contra os seis registrados pelo seu opositor, o Democratas. Tendo em vista a coligação eleitoral formada nas eleições majoritárias pelo PT de Joinville, o partido contou a princípio com uma coalizão majoritária, onze, dos dezenove vereadores eleitos naquele pleito. A bancada de apoio ao PT nas eleições conquistou uma quantidade significativa de cadeiras, onze no total, equivalente a 58% da Câmara Municipal de Joinville, diferente do desempenho eleitoral da coligação do PT em Contagem, que obteve apenas 30% das cadeiras no Legislativo.

*Mesa Diretora* - Na eleição da Mesa Diretora de Contagem, a coalizão governista, formada em princípio por sete partidos, não fez valer seu posicionamento, uma vez que foi minoritário frente aos 70% de oposição na Casa. A presidência da Câmara Municipal, chefia do Poder Legislativo, ficou a cargo do PSDB, partido do opositor ao PT contagense. Estando a chefia do Legislativo no comando de um parlamentar oposto à agenda do partido do chefe do Executivo, pode representar problemas relativos à eficácia e governabilidade do Executivo, tal como defendiam as teses lideradas por Linz (1994), que em um contexto de presidencialismo, os governos só podem ser bem sucedidos caso o partido do presidente (aqui, prefeito) detenha a maioria de cadeiras no Legislativo<sup>19</sup>. No entanto, Figueiredo & Limongi (1999) defendem que o desenho institucional (texto legal) oferece poderes ao Executivo, incentiva a cooperação, e a formação de coalizões em favor do Executivo e obtenção de maiorias, uma vez que o Executivo é quem monopoliza a patronagem e os interesses dos parlamentares será de cooperar e se unirem à coalizão de governo.

Já na segunda formação da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Contagem (segundo biênio) diferente dos dois primeiros anos de mandato, o Executivo obteve nos dois últimos anos o apoio da maioria da Casa, representado pela presidência conquistada pelo seu líder de governo, vereador do PSB e vice-presidência ao PT.

Assim como em Contagem, em Joinville o partido do governo não conquistou a presidência da Câmara nos dois primeiros anos de mandato, mesmo, neste caso, possuindo uma coligação eleitoral e coalizão de governo formada pela maioria dos partidos eleitos na Câmara de Vereadores.

Coligações eleitorais nem sempre resultarão na mesma composição da coalizão de governo, é o que demonstra a formação da Mesa Diretora de Joinville em 2009, no primeiro ano de mandato, relativo ao mandato biênio da Mesa (2009 a 2010), conquistado pelos partidos de oposição PSDB e DEM, junto do dissidente da coligação petista, PPS, e que se manteve na oposição ao longo deste mandato, totalizando dez partidos na oposição e nove governistas.

Já no segundo mandato da Mesa Diretora, o PT abriu mão de lançar candidatura<sup>20</sup>, apoiando a chapa com candidatos do DEM unidos ao PMDB e PDT. Abstiveram-se do voto cinco vereadores, dos partidos PSDB, DEM e PP.

### **Os projetos de lei**

*Caráter de urgência e tempo* - O total de projetos sobre IPTU, ISS e transporte coletivo das duas cidades foi aprovado (oito projetos enviados do Executivo às Câmaras). Verificamos, portanto, que não há distinções entre Contagem e Joinville no que diz respeito à aprovação de agenda, já que nos dois municípios o Legislativo aprovou integralmente os projetos do Executivo. Não houve diferenças na formação da coalizão e poder de agenda entre as duas cidades. Verificamos, então, como se deu a tramitação dos projetos de lei.

No que se refere ao pedido de urgência, dos quatro projetos em Contagem, dois

---

<sup>19</sup> Este também pode ser um ponto de conflito, que segundo alguns autores, surge da combinação entre presidencialismo e multipartidarismo (MAINWARING, 2001), a alta fragmentação e dificuldade de formar uma coalizão grande e que atenda todos seus partidos.

<sup>20</sup> Havia na realidade apenas mais uma chapa concorrente encabeçada pelo vereador da tendência "Esquerda Marxista", tendência mais à esquerda do PT. Isolado, se candidatou sozinho, apenas ao cargo de presidente e não obteve nenhum voto.

foram analisados em caráter de urgência por solicitação do Executivo, não passando de treze dias de tramitação total. Já os demais tiveram o tempo de tramitação de 26 e 48 dias em Contagem.

Nota-se a eficácia da solicitação de urgência na análise dos projetos, que acabam nessas situações sendo apreciados em metade ou um quarto do tempo de quando não solicitado. É notório o poder do prefeito e centralização decisória pelo Executivo no que diz respeito aos trabalhos legislativos.

Em Joinville obtivemos o mesmo número, dos quatro projetos de lei, metade foi apreciada em regime de urgência. No entanto, diferente de Contagem, onde essa solicitação foi requerida no início da tramitação, em Joinville os dois requerimentos de urgência foram solicitados pelos vereadores de uma das comissões permanentes ao presidente da Casa, ao fim do processo, para inclusão imediata na ordem do dia. Solicitada urgência, a tramitação teve um total de dias mais disperso que em Contagem, de onze e sessenta e seis dias. Neste último projeto de lei, o requerimento de urgência foi solicitado apenas no momento em que as comissões emitiram seu parecer, quando já havia transcorrido sessenta e três dias. Feito a solicitação, o projeto foi aprovado em três dias, totalizando sessenta e seis dias de tramitação. No outro pedido de urgência, o tempo entre o recebimento da proposta pelo Legislativo e o parecer das comissões foi de apenas cinco dias, e o período de tramitação de onze dias no total.

*Comissões* - Em Contagem, o tempo de tramitação nas comissões permanentes se mostrou estável, variando pouco e transcorrendo de um a dezenove dias, relativamente rápido. Além disso, os oito pareceres emitidos nas Comissões aos quatro projetos de lei, foram favoráveis, sem reticências à aprovação do projeto. As Comissões da Câmara Municipal de Contagem não demonstraram ser uma instância de veto à pauta do Executivo. Do contrário, apreciaram e aprovaram suas matérias em um curto período de tempo.

Em Joinville, o tempo médio de apreciação foi maior, tal como a tramitação total dos projetos. Neste município as Comissões técnicas do Legislativo demoraram em média duas e três vezes mais que as Comissões de Contagem para emitir o parecer sobre os projetos do Executivo. Apesar de analisá-los em um período maior de tempo, os vereadores de Joinville não agiram como *veto players* nas Comissões aos projetos do Executivo sobre essas matérias. Foram emitidos pareceres favoráveis ao total de quatro projetos enviados pelo prefeito.

*Votações* - Para verificarmos se os Executivos municipais de Contagem e Joinville possuíam poder de agenda e se esta última etapa os trabalhos legislativos eram estruturados pelos partidos políticos, analisamos de que forma os vereadores votaram nas duas cidades aos projetos de lei que trabalhamos. Para tanto, consultamos as atas das sessões ordinárias e extraordinárias dos dias em que os projetos foram votados em segundo turno, pois nesta ocasião que é decidido o futuro da proposição. Como não há votações eletrônicas nesses municípios, tampouco a disponibilização das mesmas em seus sítios eletrônicos, tivemos que buscar, assim como no caso da tramitação dos projetos, fisicamente, nas documentações no setor de Arquivo das duas Câmaras Municipais.

Após a análise das atas das cidades de Contagem e Joinville, verificamos que os líderes partidários não são citados nas sessões, mesmo no momento em que deveria haver



a indicação dos líderes à Mesa Diretora eleita, no início da sessão legislativa. Quando não há indicação de líder de bancada, faz-se líder da bancada partidária automaticamente o vereador mais idoso do partido no caso de Contagem, e, no caso de Joinville, do vereador mais votado da bancada. Não houve, em ambos os casos, a indicação dos líderes<sup>21</sup> dos partidos políticos nas sessões em que deveria ocorrer, houve apenas a indicação do líder do governo, que foi indicado em ambos os municípios e frequentemente citados nas atas<sup>22</sup>.

Embora os líderes partidários nessas duas cidades existam, ficou claro, a partir da análise dos regimentos, da tramitação dos projetos e das atas das votações, que esses líderes não possuem prerrogativa de encaminhar votações, função existente em Câmaras de municípios maiores, tal como São Paulo. Nas cidades por nós estudadas, a função dos líderes partidários é mais voltada à administração das bancadas ou deliberações internas que de orientação da bancada aos votos dos projetos. Após a análise dos regimentos, verificamos que suas funções são, resumidamente, de indicação de substitutos às Comissões, quando se faz necessário, organização da fala em Plenário dos membros de sua bancada e indicação de sua chapa para concorrer a mesa diretora, a cada eleição. Além disso, os líderes podem reunir-se entre seus pares por solicitação do presidente da Câmara ou de qualquer líder, e as deliberações das reuniões são realizadas mediante consenso, sobre temas diversos. Não utilizamos a figura do líder partidário, portanto, por todos os motivos elencados acima.

Como nossa intenção é analisar o desempenho do Executivo no Legislativo, verificamos o comportamento dos partidos nesses projetos, em relação à fidelidade ao líder do governo. Neste artigo, focamos no posicionamento partidário. Considerando que as matérias analisadas são proposições do Executivo, e de sua exclusiva formulação, tomamos, assim como Figueiredo & Limongi (1999), portanto, a indicação do “voto do líder do governo como demonstração inequívoca do interesse e da proposição do governo com relação à matéria” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, p. 117). É inferido, no caso daquela e da presente pesquisa, o posicionamento do Executivo como sua agenda em projetos por ele introduzidos, a partir do voto do líder do governo. Abaixo colocamos o resultado do índice de Fidelidade ao Líder do Governo<sup>23</sup> dos partidos e se isso se diferencia entre o período em

---

<sup>21</sup> Apenas um vereador indicou seu próprio nome como líder do partido, em Contagem, no caso do PMN, e também houve a citação em outra sessão ordinária do nome do líder do PT, a ausência de informações impossibilita a utilização do posicionamento dos líderes.

<sup>22</sup> À guisa de curiosidade, para entendermos as diferenças e peculiaridades das Câmaras analisadas, com base no que aferimos nas atas e na análise dos Regimentos, comparamos os Regimentos Internos das Câmaras Municipais de Contagem e Joinville com o da Câmara Municipal de São Paulo, objeto de pesquisa da maioria dos estudos sobre municípios no Brasil, e objeto de pesquisa de Caetano (2005), trabalho que influenciou nossa análise para a aplicação dos aspectos da teoria partidária nos moldes de Figueiredo & Limongi (1999) em cidades com população de 500 mil a um milhão de habitantes. Diferente dos Regimentos Internos das Câmaras de Joinville e Contagem, no Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo, através de seu Artigo nº120, garante aos líderes de bancadas partidárias a prerrogativa de encaminharem a votação de qualquer proposição sujeita à deliberação do Plenário, com fins de orientarem suas bancadas. Essa é uma prerrogativa inexistente na Câmara Municipal de Contagem e de Joinville. Não obstante, esse item regimental pode ser incluído a qualquer tempo pelos vereadores ou Mesa Diretora, a partir da proposição e votação de um Projeto de Resolução – ato legislativo que diz respeito às matérias privativas ao Legislativo, que não preveem envio ao Executivo para sanção, e que trata sobre, entre outras questões, todas as relativas ao Regimento Interno.

<sup>23</sup> O índice de Fidelidade ao Líder do Governo é calculado para cada votação, dividindo-se o total de parlamentares de cada partido que votaram conforme a indicação do líder do governo pelo total de parlamentares que compareceram para votar. É uma proporção (CAETANO, 2005, p. 20).

que os Executivos possuem uma coalizão minoritária na Câmara e, quando os Executivos conquistam uma coalizão majoritária no Legislativo.

Em Contagem, após a análise das atas, aplicamos o índice de Fidelidade ao Líder do Governo e se houve dispersão no posicionamento dos partidos governistas ou tentativa de obstrução durante as votações.

A partir da declaração de voto dos vereadores contrários às matérias analisadas, verificamos o posicionamento dos vereadores (partido) em cada votação dos projetos, tal como é demonstrado na Tabela 1.

Tabela 1 - Índice de Fidelidade ao Líder do Governo aos projetos de lei sobre ISS, IPTU e transporte coletivo de origem do Executivo – 2005 a 2008 – 15ª Legislatura do Município de Contagem

| <b>Partido</b>                         | <b>PLC 08/05</b> | <b>PLC 025/06</b> | <b>PL 19/06</b> | <b>PLC 19/07</b> |
|--|------------------|-------------------|-----------------|------------------|
| PC do B                                | A favor          | A favor           | A favor         | A favor          |
| PFL                                    | A favor          | Contrário         | A favor         | Contrário        |
| PFL                                    | A favor          | A favor           | A favor         | A favor          |
| PMDB                                   | A favor          | A favor           | A favor         | A favor          |
| PMN                                    | A favor          | A favor           | A favor         | A favor          |
| PP                                     | A favor          | A favor           | A favor         | A favor          |
| PP                                     | A favor          | A favor           | A favor         | Contrário        |
| PP                                     | A favor          | A favor           | A favor         | A favor          |
| PRONA                                  | A favor          | A favor           | A favor         | Contrário        |
| PRTB                                   | A favor          | A favor           | A favor         | Ausente          |
| PSB                                    | A favor          | A favor           | A favor         | A favor          |
| PSB                                    | A favor          | A favor           | A favor         | Ausente          |
| PSDB                                   | A favor          | A favor           | A favor         | A favor          |
| PSDB                                   | A favor          | A favor           | A favor         | Ausente          |
| PSDB                                   | A favor          | A favor           | A favor         | A favor          |
| PSDB                                   | A favor          | A favor           | A favor         | Contrário        |
| PSDC                                   | A favor          | A favor           | A favor         | A favor          |
| PSDC                                   | A favor          | A favor           | A favor         | A favor          |
| PT                                     | A favor          | A favor           | A favor         | A favor          |
| PT                                     | A favor          | A favor           | A favor         | A favor          |
| <b>Índice de Fidelidade ao Governo</b> | <b>100%</b>      | <b>95%</b>        | <b>100%</b>     | <b>76,47%</b>    |

Fonte: elaborado pela autora com dados das atas do Arquivo da Câmara Municipal de Contagem/MG.

Ao analisarmos os votos aos projetos de lei de origem do Executivo divididos por vereadores e projetos, notamos a alta taxa de fidelidade dos partidos ao líder de governo. Em dois projetos, estiveram presentes todos os vereadores, que votaram em unanimidade a aprovação dos projetos de lei que versavam sobre mudanças tributárias (PLC 08/05) no primeiro ano de gestão da prefeita Marília Campos e na criação da Autarquia Municipal de Trânsito (PLC 19/06), 100% de fidelidade ao líder do governo.

Os demais projetos tratam sobre alterações tributárias, o primeiro, sobre alterações no IPTU (25/06) obteve 95% de fidelidade ao líder do governo. Seu texto trata

sobre uma modificação no Código Tributário, e recebeu apenas um voto contrário do vereador do PFL, partido de oposição ao da prefeita Marília Campos. O desvio no padrão das votações em Contagem foi o PL 19/07, que obteve o menor índice, de 76,47% de fidelidade ao líder de governo. Em 2007 a prefeita Marília Campos já contava com uma coalizão majoritária na Câmara. Analisando as votações tomadas pelos vereadores individualmente neste projeto, notamos que não há um padrão de posicionamento (governismo x oposição) nessa votação, onde podemos observar o voto contrário dos vereadores dos partidos PFL, PP, PRONA e PSDB, de oposição ao partido da prefeita, e a ausência dos vereadores dos partidos PSB, PRTB e PSDB.

Vejam os como se deu a votação em Joinville, da mesma forma, por votação e vereadores, aos quatro projetos analisados, a seguir (Tabela 2):

Tabela 2 - Índice de Fidelidade ao Líder do Governo aos projetos de lei sobre ISS e IPTU de origem do Executivo – 2009 a 2012 – 16ª Legislatura do Município de Joinville

| <b>Partido</b>                         | <b>PLC 17/10</b> | <b>PLC 20/10</b> | <b>PL 319/10</b> | <b>PL 268/11</b> |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|
| DEM                                    | A favor          | Ausente          | A favor          | Ausente          |
| DEM                                    | A favor          | A favor          | A favor          | A favor          |
| DEM                                    | A favor          | A favor          | A favor          | A favor          |
| PDT                                    | A favor          | A favor          | A favor          | A favor          |
| PMDB                                   | A favor          | A favor          | A favor          | A favor          |
| PMDB                                   | A favor          | A favor          | A favor          | A favor          |
| PMDB                                   | A favor          | A favor          | A favor          | A favor          |
| PP                                     | A favor          | A favor          | Ausente          | A favor          |
| PPS                                    | A favor          | A favor          | A favor          | A favor          |
| PPS                                    | A favor          | Contra           | A favor          | A favor          |
| PSDB                                   | A favor          | Contra           | A favor          | A favor          |
| PSDB                                   | A favor          | Contra           | A favor          | A favor          |
| PSDB                                   | A favor          | A favor          | A favor          | A favor          |
| PSDB                                   | A favor          | Contra           | A favor          | A favor          |
| PSL                                    | A favor          | A favor          | A favor          | A favor          |
| PT                                     | A favor          | A favor          | A favor          | A favor          |
| PT                                     | A favor          | A favor          | A favor          | A favor          |
| PT                                     | Ausente          | A favor          | A favor          | A favor          |
| PT                                     | Ausente          | A favor          | A favor          | A favor          |
| <b>Índice de Fidelidade ao Governo</b> | <b>100%</b>      | <b>77,77%</b>    | <b>100%</b>      | <b>100%</b>      |

Fonte: elaborado pela autora com dados das atas do Arquivo da Câmara Municipal de Joinville/SC.

Ao analisar as votações aos projetos do Executivo de Joinville verificamos uma alta taxa fidelidade dos vereadores ao líder do governo. Em três projetos, dos quatro analisados, os vereadores votaram em unanimidade ao posicionamento do líder do governo. Assim como em Contagem, apenas um caso desviou-se dos demais. Em Joinville foi no PLC 20/10 que obteve apenas 77,77% de fidelidade ao líder. Este projeto fixa alí-

quotas do IPTU (propõe estabelecer alíquota progressiva, diferenciando por regiões da cidade em casos de terrenos baldios, residências em ruas pavimentadas sem calçadas, e também diferenciação por setores da economia – empresas comerciais, industriais e instituições financeiras).

## CONCLUSÕES

Não houve, em ambas as cidades analisadas, um padrão de oposição à agenda do Executivo. Ponderamos, no entanto, que em ambos os casos houve posicionamentos pontuais contrários aos projetos, vindos de vereadores dos partidos de oposição, e que essa oposição não foi realizada de forma coesa e consistente. Não há, portanto, diferenças aparentes no caso dessas duas cidades e Executivos chefiados pelo PT, entre possuir o apoio da maioria no Legislativo e poder de agenda, tendo em vista que mesmo quando os Executivos não possuíam uma coalizão majoritária no Legislativo, conseguiam ter aprovados os seus projetos. Ambos tiveram condições de levar a cabo suas proposições, tanto no caso em que não se reelege posteriormente, quanto no que sim.

Ocorreu, em relação aos projetos enviados pelo Executivo, algo próximo que Rangel (2012) relata sobre o caso de Salvador. Os Executivos, tanto de Contagem quanto de Joinville, parecem ser mais criteriosos no envio de projetos, e o governismo garantiu que seus interesses fossem atendidos. Os casos por nós estudados parecem ir de encontro também ao que Filho (2015) afirma, que prefeitos da oposição eleitos, como no caso de ambas as cidades, em que o PT se configurava como oposição ao assumir o Executivo municipal, costumam enviar menos projetos de lei à Câmara de Vereadores, mas que quando enviam, encontram guarida na aprovação, sem atuação de *vetos players*.

No primeiro momento, podemos concluir que os dois Executivos Municipais possuem poder de agenda sobre os temas IPTU, ISS e transporte coletivo, e as duas Câmaras Municipais são centralizadas pelo Executivo. No entanto, pelo número baixo de projetos em relação ao período todo estudado, buscamos entrevistar os ex-chefes de Gabinetes dos dois governos petistas, para entendermos os motivos pelos quais eles enviaram apenas esse número de projetos.

Ambos os casos nos revelaram que as negociações não se davam com os líderes dos partidos. A não preocupação na indicação do mesmo pelas duas Câmaras também demonstrou isso, na análise dos dados. Diferente do caso de uma cidade do porte de São Paulo, demonstrado por Caetano (2005). No caso de Contagem, o ex-chefe de gabinete nos relatou que as negociações sobre projetos de lei se davam diretamente com a presidência da Câmara e não com os líderes partidários. Parte desta negociação ia no sentido de dividir com os vereadores, em seus territórios eleitorais, os ganhos políticos que o governo obtinha com suas realizações. Além disso, o ex-chefe de gabinete de Contagem colocou que há uma dependência entre os poderes, na qual os vereadores desejam participar do Executivo, e receber favorecimentos ao seu eleitorado, por de-

mandas de obras, por exemplo. E, como os legisladores dependiam do Executivo para isso, acabavam aprovando os projetos sem dificuldade, tendo em vista única e exclusivamente sua própria reeleição.

Em Joinville, o ex-chefe de gabinete do governo petista, chamou a atenção para a dificuldade em governar com uma minoria no Legislativo, como foi o caso dos dois primeiros anos de mandato, onde havia negociações pontuais, para cada projeto. Além disso, o Executivo não enviava projetos polêmicos ao Legislativo, e sim estritamente o necessário, e o que sabiam que seria aprovado (havia negociações anteriores ao envio de projetos). Assim como Contagem, havia confusão no entendimento do vereador sobre sua função, de legislar. Ao invés dos vereadores agirem como fiscalizadores e legisladores, eles pressionam o Executivo para este Poder atender suas questões localistas, aos pedidos de seus eleitores e dentro disto, obras e cargos são moedas de trocas. Questionado sobre o número pequeno de projetos, o chefe de gabinete atribuiu à dificuldade em governar no início do mandato, e dentro deste contexto eles procuraram ter cautela enviando apenas os projetos necessários, tendo em vista as altas chances de serem derrotados na Câmara.

Considerando esses relatos e as lacunas que identificamos na pesquisa, podemos vislumbrar dois sentidos em nossas conclusões finais. Primeiro, ao de Bachrach & Baratz (2011) autores que chegaram à lei de antecipação das reações, ao apontar para a existência de uma segunda face do poder, que é exercido sem se manifestar, ou seja, quando um ator impede que temas cujas decisões podem contrariar seus interesses sejam incluídos na agenda decisória. Após verificarmos o baixo número de projetos em Joinville e ouvirmos o relato do ex-chefe de gabinete daquela cidade, podemos afirmar que, o que pode ter acontecido neste caso foram não-decisões. Ao verificarmos que todos os projetos do Executivo foram aprovados, dá uma falsa impressão de que este poder possuía poder de agenda e consequente capacidade governativa. No entanto, há as questões não submetidas à Câmara, uma agenda programática não proposta, pela antecipação da obstrução do Legislativo. Ou negociadas à *priori*, em outra arena que não a legislativa. O segundo sentido caminhará para a função da Câmara Municipal, aos achados de Neto (2003) que reconhece o alto poder de agenda do Executivo, e, ao mesmo tempo, defende que o ato de administrar deveria ser repartido com o Legislativo, ponderações acerca de possíveis reformas em nosso sistema político.

Entendemos, por fim, que a corrente partidária e o uso de variáveis estritamente endógenas ao sistema são insuficientes para explicar a totalidade da relação Executivo-Legislativo. Para cidades de até 1 milhão de habitantes, considerando os achados desse estudo e dos demais na literatura recente, parece ser mais profícua a análise que envolva variáveis internas e externas ao sistema político, como de conexão eleitoral, a qual oferecerá maior eficácia na análise dos casos e em uma dinâmica governo e oposição tal como Andrade (1998), na análise de negociações pontuais, uma vez que partidos não parecem importar na dinâmica local.



## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H. H. de. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 31, 5–34.
- AMES, B. (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: FGV.
- ANDRADE, R. de C. (1998). Processos Decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembleia Legislativa de São Paulo. In *Processo de Governo no Município e no Estado* (pp. 15–40).
- BACHRACH, P., & BARATZ, M. S. (2011). Duas faces do poder. *Revista de Sociologia E Política*, 19(40), 149–157. <http://doi.org/10.1590/S0104-44782011000300011>
- BOLOGNESI, B., & BABIRESKI, F. (2017). Organização partidária ao nível municipal : dinâmicas de poder nas eleições de 2016 em Curitiba. 9o Congresso Latinoamericano de Ciência Política de 26 a 28 de Julho de 2017, (9).
- CAETANO, B. (2005). Executivo e legislativo na Esfera Local, Agenda e construção de maiorias na Câmara Municipal de São Paulo. *Novos Estudos*, 71, 101–123.
- CODATO, A., BOLOGNESI, B., & COSTA, L. D. (2016). PT: un Parti des Travailleurs ... sans travailleurs . Sociographie des candidats et des élus dans un parti de gauche au Brésil PT: un Parti des Travailleurs... sans travailleurs. Sociographie des candidats et des élus dans un parti de gauche au Brésil. In *Séminaire Étudier les Partis Politiques (EPP)* (pp. 1–28). Paris.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. (1998). Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, 44, 81–106.
- FIGUEIREDO, A., & LIMONGI, F. (1999). Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Retrieved from <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Executivo+e+Legislativo+na+nova+ordem+constitucional#0>
- FILHO, R. A. S. (2015). Efeito da eleição do candidato da oposição sobre a apresentação e aprovação de projetos do prefeito da câmara, 106.
- GARCIA, J. G. (2013). Executivo e Legislativo no âmbito municipal: A Formação de Gabinetes no Município de São Paulo (1989-2012).
- IBGE. (2010). IBGE.
- LAMOUNIER, B., & MENEGUELLO, R. (1986). *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo, SP: Brasiliense.
- LAMOUNIER, B. (1992). Estrutura institucional e governabilidade na década de 90. In J. P. dos REIS VELLOSO (Ed.), *Brasil e as Reformas Políticas*. Rio de Janeiro, RJ: José Olympio.
- LIMONGI, F. (1994). O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos. *Boletim Informativo Bibliográfico*, 37, 3–38.
- LINZ, J. J. (1994). Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? In A. LINZ, J.; VALENZUELA (Ed.), *The failure of presidential democracy* (pp. 51–69). Baltimore/Lon-

don: The Johns Hopkins University Press.

- MAINWARING, S. (1993). Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova*, 28/29, 21–74.
- MAINWARING, S. P. (2001). *Sistemas Partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: FGV.
- MAYHEW, D. R. (1974). *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- MILL, S. J. (1886). *System of logic* (2004th ed.). Whitefish, Montana: Kessinger Publishing.
- PERISSINOTTO, R. (2013). Comparação, história e interpretação Por uma ciência política histórico-interpretativa \*, 28.
- RANGEL, A. B. (2012). Relação Executivo-Legislativo municipal brasileiro: produção dos Projetos de Leis em Salvador. *Cadernos de Estudos Sociais E Políticos*, 4(7), 84–113. Retrieved from <http://cadernos.iesp.uerj.br/index.php/CESP/article/view/160>
- ROEDER, K. M., BOLOGNESI, B., & Cruz, G. C. (2017). Seleção de candidatos e poder local: estrutura e personalismo nas eleições de 2016 em Curitiba. In 9o *Congresso Latinoamericano de Ciência Política*, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP) (pp. 0–28).
- SANTOS, M. L. W. D. (2006). As teorias positivas sobre a organização do Legislativo e as explicações sobre o Congresso Nacional. UFPE.
- SILVA, P. (2011). O *pork barrel* no Município de São Paulo : A produção legislativa dos vereadores paulistanos. *Centro de Estudos Da Metrópole - Série de Textos Para Discussão*.
- SMELSER, N. J. (1976). *Comparative methods in the social sciences*. Nova Jersey: Prentice Hall.
- TEIXEIRA, M. A. C. (2000). Clientelismo e Voto na Cidade de São Paulo - 1993/1999: Uma análise das relações Executivo Legislativo e seus impactos no sistema político local. PUC SP.
- TEIXEIRA VALLE, M. V. (2017). Abordagem Ao Neoinstitucionalismo E Seus Desdobramentos Em Análises Sobre O Legislativo Municipal. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, 8(1), 25–46. <http://doi.org/10.5380/recp.v8i1.51554>
- TSEBELIS, G. (1997). Processo Decisório em Sistemas Políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, (2), 89–117.

**Submetido em 26/04/2018**

**Aceito em 17/07/2018**

## SOBRE A AUTORA

**Karolina Mattos Roeder** é Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná, bacharel em Ciências Sociais pela Universidade do Vale do Itajaí, atualmente é doutoranda em Ciência Política na Universidade Federal do Paraná e pesquisadora do Laboratório de Partidos e Sistemas Partidários (LAPeS/UFPR).  
E-mail: karolinamattosroeder@gmail.com.

### DO PARTIES MATTER IN THE LOCAL EXECUTIVE-LEGISLATIVE RELATIONSHIP? THE CASE OF THE MUNICIPAL GOVERNMENTS IN CONTAGEM (MG) AND JOINVILLE (SC)

**Abstract:** This article analyzes, in a comparative perspective and using the neo-institutionalism party model, two municipal mandates elected by the Workers' Party in two municipalities with similar socioeconomic and demographic characteristics, but that had different electoral performance, considering that the former Mayor was re-elected and the latter was not. They are the municipalities of Contagem (MG) and Joinville (SC). The objective of this research is to identify the differences between the coalitions formation and agenda power in these cities for the period studied. We analyze the Executive's Legislative output in three different themes, looking at bills that tend to be controversial, to verify how was the performance of the Executive in the Legislative process. The findings confirm the agenda power of the Executive in both cities, since the bills were entirely approved, although both administrations did not have Legislative majority support in two years of mandate. However, in both cases a low number of bills was submitted to Legislative approval, confirming the findings of Rangel (2012) and Filho (2015) on the performance of the Executive, although we propose a different interpretation on the reasons why the Executive submit fewer proposals. In addition, the party approach presented limitations for the understanding of the dynamics of Executive-Legislative relationship for municipalities with 600 to 700 thousand inhabitants, since in these cities the decisions do not necessarily occur in party bodies.

**Keywords:** local politics; executive-legislative relationship; Workers Party; *incumbent*; local legislative.

### ¿LOS PARTIDOS IMPORTAN EN LA RELACIÓN EJECUTIVO-LEGISLATIVO LOCAL? EL CASO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES PETISTAS EN CONTAGEM (MG) Y JOINVILLE (SC)

**Resumen:** El presente artículo analiza de manera comparada, a partir del modelo partidario del neoinstitucionalismo, dos mandatos municipales elegidos por el Partido de los Trabajadores, en dos municipios con características socioeconómicas y poblaciones semejantes, pero que tuvieron desempeño electoral diferente, considerando que el primero fue reelegido y el segundo, no. El municipio de Contagem (MG) y Joinville (SC). El objetivo de la presente investigación es identificar diferencias entre la formación de coaliciones y el poder de agenda en esas ciudades para el período estudiado. Para esto, se analiza la producción legislativa del Ejecutivo en tres temas distintos con proyectos de ley que tienden a ser polémicos, para verificar cómo se dio el desempeño del Ejecutivo en el Legislativo. Los hallazgos apuntan al poder de agenda conferido al Ejecutivo en ambas ciudades, ya que los proyectos de ley fueron aprobados en su totalidad, a pesar de que ambos no cuentan con el apoyo de la mayoría en dos años de mandato; sin embargo, encontramos en ambos casos un número bajo de proyectos de ley sometidos a la aprobación del Legislativo, en la línea de los hallazgos de Rangel (2012) e Filho (2015) sobre la actuación del Poder Ejecutivo, a pesar de proponer una interpretación

diferente sobre las razones del Ejecutivo de someter menos propuestas. Además, la corriente partidista presentó limitaciones para el entendimiento de la dinámica de la relación Ejecutivo-Legislativo para municipios con 600 a 700 mil habitantes una vez que en esas ciudades las decisiones no se producen necesariamente en instancias partidistas.

Palabras clave: política local; relación ejecutivo-legislativa; Partido de los Trabajadores; incumbe; legislativo local.